

PROYECTO: Impulso de la responsabilidad empresarial en Colombia a través de la política pública departamental en Colombia – 2020-2021

## Guía de Lectura de documentos básicos sobre Empresas y Derechos Humanos, Empresas Responsables y Debida Diligencia

Este documento busca que se proponga una lectura inicial que permita un primer acercamiento y comprensión del ámbito de Derechos Humanos y Empresas, las normativas y estándares internacionales en el que se fundamenta, y los compromisos de Colombia con los mismos.

1. Entender qué política ha desarrollado Colombia en el ámbito de Derechos Humanos y Empresas, y específicamente sobre el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas de Colombia.

Se incluyen enlaces a distintos documentos básicos, sobre el tema de Derechos Humanos y Empresas:

- Documentos donde la fuente son organismos internacionales, las Naciones Unidas y la OCDE. El objetivo de la lectura de estos documentos es tener la referencia normativa internacional, y acercarse a los consensos y conceptos internacionales sobre los que se construye el marco internacional de trabajo sobre Conducta Empresarial Responsable, Derechos Humanos y Empresas, y Debida Diligencia en DDHH.
- Otros documentos que tienen un espíritu más pedagógico, que han sido desarrollados por Sustentia, en proyectos previos en alianza con AECID. El objetivo de estos documentos es facilitar la comprensión de los anteriores.

### **ADVERTENCIA:**

Es importante entender que para una buena comprensión de los conceptos relacionados con Conducta Empresarial Responsable y Derechos Humanos y Empresas, así como una correcta interpretación de los mismos, el proyecto ha definido unas actividades de capacitación y diálogo. Por ello es importante que se entienda que estos son documentos de referencia, y que en el deben ser entendidos, interpretados y aplicados bajo el contexto (territorial, social, económico y político) y los objetivos del proyecto.

Es posible que haya conceptos que puedan generar dudas o reservas. En ese caso se sugiere que se planteen en las actividades de capacitación y diálogo definidas en el proyecto, como foros de la Plataforma de Aprendizaje, en los *Webinar* previstos o a través de los correos electrónicos del Equipo Técnico del Proyecto.

Este documento no pretende ser una publicación. Se debe considerar como un documento operativo del proyecto para facilitar el acercamiento a los estándares de referencia. El texto que se incluye a continuación está extraído de varios de los documentos elaborados por Sustentia (*Cuaderno Guía de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos- Puerta de Entrada. Sustentia. ed 2013*; y *El Respeto de los Derechos Humanos en la práctica Empresarial - Orientaciones para la Debida Diligencia. Sustentia. ed. 2019*; - *Guía para la construcción de una Política Pública de Derechos Humanos y Empresa con enfoque territorial- Documento orientativo para el desarrollo e implementación de una política pública en entidades territoriales. Sustentia. Ed. diciembre 2017*) de las cuales es autora, no se encuentran entrecomillados, ni referenciadas sus fuentes, por dicho motivo.

### **El trabajo en las Naciones Unidas**

El trabajo de las Naciones Unidas en el ámbito de empresa y los derechos humanos se remonta a los años 70, pero toma fuerza en la década de los 90 del siglo XX, con la iniciativa liderada desde la Subcomisión de Derechos Humanos. En 1997, la Subcomisión de la ONU para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos preparó un estudio sobre la relación entre las empresas transnacionales y los derechos humanos, que dio lugar a la creación de un Grupo de Trabajo, con el mandato de elaborar un documento que abordara este tema.

Lo que en principio, en 1999, empezó buscando la elaboración de un código de conducta o directrices, con los trabajos del grupo de expertos y consultas, resultó el documento “Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos”, aprobado por la Subcomisión de Derechos Humanos en 2003, siendo el primer documento desarrollado en este ámbito en la ONU. No obstante el documento de las Normas no fue aprobado en la Comisión de Derechos Humanos, por discrepancias fuertes por parte de algunos estados y asociaciones empresariales. Este conflicto fue el detonante para que finalmente en 2005, la Comisión de Derechos Humanos aprobara una Resolución en la que invitaba al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, a designar un Relator Especial en el ámbito de Empresas y Derechos Humanos.

Aceptada la petición de la Comisión, el Secretario General de ONU nombró en 2005 a John Ruggie como primer Representante Especial del Secretario General en materia de Empresa y Derechos Humanos. Se elaboró un mandato por dos años, con un primer objetivo de identificar y aclarar tanto normas como prácticas existentes, y de la misma manera, como respuesta a “la falta de apoyo intergubernamental que habían sufrido las Normas”. El Marco

El equipo de John Ruggie elaboró y presentó en 2008 el documento “Proteger, Respetar y Remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos”. El Consejo de Derechos Humanos acogió “complacido” este Marco y, como consecuencia, se prorrogó el mandato del Representante Especial, con una solicitud de recomendaciones concretas y prácticas sobre su implementación, que cristalizó en el documento “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar”. Este documento fue el resultado de investigaciones y debates con grupos interesados. En total, 47 consultas internacionales y visitas a 20 países.

En su marco “Proteger, Respetar y Remediar”, el Representante Especial de Naciones Unidas para las Empresas y los Derechos Humanos, John Ruggie, propuso una base común para el debate y la acción a la hora de gestionar los derechos humanos en el ámbito empresarial.

## Los Principios Rectores

El desarrollo posterior al citado Marco lo constituyeron los Principios Rectores ONU de Empresa y Derechos Humanos (PR). Su aprobación por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en junio de 2011, otorgó a los Principios Rectores legitimidad, fruto también del consenso alcanzado por los actores participantes en su proceso de elaboración. Estos Principios se aplican a todos los Estados y a todas las empresas -transnacionales o no- con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propiedad y estructura, y están emergiendo como el estándar global para gestionar el riesgo e impacto de las empresas en los derechos humanos.

Así pues, los PR se constituyeron como un documento que define responsabilidades y aporta directrices para desplegar el marco internacional aprobado previamente de forma eficaz, y con el objeto de prevenir y remediar las consecuencias adversas de las actividades empresariales para los derechos humanos. Bajo estos principios, las empresas tienen que “conocer y mostrar” que no violan los derechos humanos en sus actividades u operaciones comerciales. Para ello tienen que adoptar una política de derechos humanos y aplicar la debida diligencia, responsabilidad que incluye evaluar los impactos reales y potenciales de las actividades de las empresas en los derechos humanos, integrar los resultados en la gestión de la empresa y actuar sobre ellos.

Podemos entender los Principios Rectores como un conjunto de directrices acordadas por la comunidad internacional, que se materializan en una mayor concreción de normas nacionales, acuerdos internacionales y multilaterales, y que se fundamenta sobre normativas internacionales existentes y prácticas dirigidas a la adecuada protección, garantía y restitución de los derechos de las personas frente a las actividades empresariales. Los Principios Rectores hacen explícita la obligación de proteger, de respetar y de remediar, dando como referencia el Derecho Internacional de los DDHH ya existente. Se trata de un bloque de directrices claras con vocación de aplicación universal, y que conforma un todo coherente, individual y colectivo, e inclusivo, pero que al mismo tiempo identifica debilidades y aspectos de mejora hacia el futuro.

Sin embargo, esa universalidad no implica una vocación de solución uniforme para la gestión de los DDHH por todos los países, en todas las empresas y en todos los contextos. Como explicaba el ex-representante, los Principios Rectores no han sido concebidos como un “juego de herramientas” a ser aplicado de igual forma en todos los casos, sino que dada la heterogeneidad de las actividades empresariales y de contextos de país, se entiende que no existe una “talla única” en sus medios implementación.

En este sentido, los Principios Rectores no obligan por sí mismos, sino que recogen e interpretan las obligaciones en DDHH ya establecidas por el Derecho Internacional, y dotadas de medios de seguimiento de su implementación, denuncia, sanción y pena, y establecen directrices para su cumplimiento en el contexto de la relación entre la empresa y los DDHH. No crea nuevas obligaciones ni es un nuevo marco normativo en sí mismo. Por ende no incluye un sistema de sanciones, ni por tanto penas a su incumplimiento, sino que reconoce que éstas podrían estar referidas al incumplimiento del Derecho Internacional que los soporta. Pero sí apunta a la necesidad de establecer leyes, normativas y acuerdos internacionales vinculantes, por parte de los Estados, como forma de ejercer su obligación de proteger eficazmente los DDHH en el ámbito de actuación de la empresa y garantizar el derecho de acceso a la justicia de las personas afectadas.

Los Principios Rectores están estructurados en tres pilares o bloques - Proteger, Respetar y Remediar - y contienen un total de 31 Principios (PR), cada uno de los cuales incluye un enunciado y comentarios. Los tres pilares o bloques siguen una estructura de Principios Fundacionales (enuncian y argumentan el deber) y Principios Operacionales (enuncian y detallan las medidas a adoptar por los actores para cubrir cada pilar).

### El deber de proteger del Estado

El Estado tiene el deber de proteger, respetar y realizar políticas que promuevan el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Estas obligaciones internacionales de derechos humanos se recogen en Convenios y Tratados internacionales. Los Convenios ONU más recientes recogen también, de forma más explícita, la obligación de proteger del Estado en relación a las empresas.

### La responsabilidad de respetar de las empresas

Las empresas deben realizar sus operaciones poniendo los medios necesarios para asegurar que no se producen impactos negativos sobre los derechos humanos. Esto no es una obligación pasiva, sino que implica tomar medidas adecuadas para prevenir, mitigar y en su caso remediar, sus impactos negativos. Esta responsabilidad se basa en legislación internacional ya existente, es una “norma de conducta mundial”, por lo tanto aplicable para todas las empresas y exigible como tal. No es opcional, ni voluntaria esta responsabilidad.

### El acceso a mecanismos de remedio

Tanto los Estados como las empresas deben dotarse de mecanismos que, por un lado, prevengan la violación de derechos humanos y, por otro, aseguren el acceso al justo remedio a aquellas personas que hayan visto vulnerados sus derechos por las operaciones de las empresas. Entendemos por “remediar” al conjunto de procesos dirigidos a reparar un impacto negativo en los derechos humanos y a promover resultados sustantivos que puedan contrarrestar, o transformar en positivos, dichos impactos.

### La responsabilidad de las Empresas de Respetar los Derechos Humanos

¿Qué significa “deben respetar” los derechos humanos?

Significa que deben abstenerse de infringirlos. No es una obligación pasiva, sino que requiere medidas positivas. Deben realizar sus actividades y establecer sus relaciones, poniendo los medios necesarios para no causar impactos sobre los derechos humanos: ni por acción, ni por omisión. Ni a través de socios comerciales, ni a través de su cadena de valor comercial, de productos o servicios.

¿Cuáles son las medidas necesarias que deben tomar las empresas?

Hay tres aspectos que las empresas deben afrontar a la hora de cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos. Estos son:

- Adoptar un compromiso político, al más alto nivel.
- Gestionar con debida diligencia.
- Desarrollar mecanismos de acceso a remedio eficaces.

¿Qué es la debida diligencia en materia de derechos humanos?

- Es un proceso de gestión continuado, que una empresa razonable y prudente necesita llevar a cabo para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos

humanos: para identificar, prevenir, mitigar y responder a riesgos e impactos sobre los derechos humanos.

- Es estratégico, transversal y debe estar integrando en todos los procesos y funciones de la empresa.
- Integración de Conclusiones en el sistema de gestión
- Se aplica a cualquier empresa, de cualquier tamaño, sector contexto operacional o estructura.
- No responde a una única fórmula, sino que variará en función de su perfil, tamaño, y principalmente de la gravedad de los riesgos que tenga y los impactos que pueda causar.
- Necesita conocer y entender la perspectiva de los potencialmente afectados.

### La obligación del Estado de Proteger y Remediar

Tal y como recogen los Principios Rectores, el Estado tiene el deber de proteger, respetar y realizar políticas que promuevan el ejercicio efectivo de los DDHH. Estas obligaciones internacionales de derechos humanos se recogen en Convenios y Tratados internacionales. Los Convenios ONU más recientes recogen también, de forma más explícita, la obligación de proteger del Estado en relación a las empresas.

Las empresas deben realizar sus operaciones poniendo los medios necesarios para asegurar que no se producen impactos negativos sobre los derechos humanos. Esto no es una obligación pasiva, sino que implica tomar medidas adecuadas para prevenir, mitigar y en su caso remediar, sus impactos negativos. Esta responsabilidad se basa en legislación internacional ya existente, es una “norma de conducta mundial”, por lo tanto aplicable para todas las empresas y exigible como tal. Esta responsabilidad no es opcional, ni voluntaria.

Tanto los Estados como las empresas deben dotarse de mecanismos que, por un lado, prevengan la violación de derechos humanos y, por otro, aseguren el acceso al justo remedio a aquellas personas que hayan visto vulnerados sus derechos por las operaciones de las empresas. Entendemos por “remediar” al conjunto de procesos dirigidos a reparar un impacto negativo en los derechos humanos y a promover resultados sustantivos que puedan contrarrestar, o transformar en positivos, dichos impactos.

El papel de las políticas públicas eficaces En este marco de proteger, respetar y remediar, el papel del Estado en todos sus niveles es clave como actor que tiene obligaciones propias respecto a derechos humanos y capacidad para influir en el comportamiento de las empresas. En su obligación de proteger, y dentro de las competencias específicas de cada nivel, el Estado central, territorial y local está obligado a desarrollar políticas públicas específicas no sólo sobre DHE, de manera específica sobre los derechos humanos reconocidos internacionalmente y los temas que les afectan. Todos los aspectos de derechos (laborales, de la infancia, de género, de pueblos indígenas, de desarrollo, de acceso a la información, de educación, salud y seguridad, etc.) deben estar conectados con aquellos en los que se establezcan medidas que afectan a la relación y el papel de las empresas: planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, políticas sectoriales (minería, energía, agricultura, pesca, logística y transporte, etc.) y de desarrollo económico (competitividad, emprendimiento, calidad, modernización, trámites, etc.), a través de los mecanismos que son propios de cada instancia: ejecutivo, legislativo, judicial, vigilancia, control, supervisión, etc.

Se podrá tratar tanto de obligar y sancionar como de incentivar y acompañar de forma pertinente el ejercicio de la responsabilidad de respetar, asesorando a la empresa sobre cómo cumplir, y poniendo en marcha los mecanismos para asegurarse de que se cumple.

Para ello la política pública debe definir y hacer explícita su expectativa de que las empresas respeten los derechos humanos, y qué significa que lo hagan.

### **El Estado no sólo es el gobierno central**

En muchos países la realidad territorial ni siquiera se acerca a la realidad de las grandes ciudades capitales en las que se diseñan las políticas públicas centrales. En este sentido, las responsabilidades que alcanza un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa (PNA) son un instrumento con capacidad limitada para atender los riesgos, impactos y preocupaciones del territorio, y para transformar positivamente su realidad. Lo mismo ocurre con los niveles regionales. Un plan de departamental o regional debe a su vez movilizar recursos y voluntades para que la política pública se desarrolle también en el nivel local municipal, y sea incluyente con la diversidad de los territorios, económica, social, cultural, étnica, etc.

Todos los niveles son parte del Estado, y el Estado lo integran todo los poderes que en cada caso estén definidos en las constituciones nacionales. En el marco de sus competencias y desde la doble obligación de proteger y remediar, todas las entidades que conforman el Estado con capacidad de desarrollar medidas políticas, legislativas, de regulación y de sometimiento a la justicia deben involucrarse activa y coordinadamente en la formulación de las políticas públicas relacionadas con DHE. Estas medidas deben gozar de un enfoque preventivo, normativo, supervisor, sancionador, proactivo y jurídicamente previsible. Algunas de las entidades competentes en este sentido son: ministerios, gobernaciones, alcaldías, secretarías regionales y municipales, tribunales centrales y territoriales, fiscalías de todos los niveles, instituciones nacionales de derechos humanos y entes de inspección y control y sus homólogos en territorio, etc.

### **Las políticas públicas no sólo es el Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Empresa**

Todos los esfuerzos del Estado en los distintos niveles en el ámbito de acción de derechos humanos y empresa estarán dirigidos a mejorar su eficacia sobre su obligación de proteger y remediar. Sin embargo, la política pública específica sobre derechos humanos y empresa no puede ser el único instrumento. Ni siquiera es el que tiene mayor poder.

Desde esta política se puede expresar el compromiso del Estado, coordinar esfuerzos y coherencias entre distintos departamentos y niveles, mover voluntades políticas y técnicas, sensibilizar y promocionar el necesario cambio cultural, desarrollar medidas específicas de capacitación y sensibilización, etc.

Pero las políticas públicas e instancias que marcan la visión de gobierno (planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la convivencia), las que tienen competencias específicas de protección y garantía de derechos humanos (laborales, de la infancia, de género, de pueblos indígenas, de acceso a la información, de educación, salud y seguridad, etc.), las sectoriales (minería, energía, agricultura, pesca, logística y transporte, etc.) y las de apoyo a las actividades económicas (competitividad, emprendimiento, calidad, modernización, trámites, etc.), son las que tienen las capacidades reales para ejercer el poder regulador, de acompañamiento, vigilancia, control y supervisión, y de garantizar la existencia de mecanismos de acceso a remedio..

Se podrá tratar tanto de obligar y sancionar como de incentivar y acompañar de forma pertinente el ejercicio de la responsabilidad de respetar, asesorando a la empresa sobre cómo cumplir, y poniendo en marcha los mecanismos para asegurarse de que se cumple.

Otras políticas públicas con más fuerza que el PNA: desarrollo económico, sectoriales, género, laborales, transparencia y participación, etc. La obligación del Estado de proteger los DDHH se manifiesta específicamente en estas políticas. Coherencia e integralidad.

### **La importancia de territorializar las políticas públicas en Derechos Humanos y Empresa**

El objetivo de las políticas públicas de DHE es hacer efectiva la obligación del Estado de proteger los derechos humanos de las posibles vulneraciones cometidas en relación a actividades empresariales, así como facilitar remedio efectivo a las víctimas en el caso en que estas vulneraciones hayan tenido lugar. El sujeto central de estas políticas debe ser, por tanto, las personas y comunidades potencial o efectivamente afectadas por las actividades empresariales.

La casuística en que estos riesgos e impactos se presentan es muy variada, y sin duda el contexto concreto determina de manera muy específica sus causas, su gravedad y las posibles medidas a tomar. No puede concebirse una política efectiva de DH y empresa que no se materialice en una institucionalidad y en medidas y mecanismos concretos en el nivel territorial.

Para contar con una política pública con enfoque preventivo es necesaria la identificación de los riesgos específicos que se producen en el territorio a partir del tipo de actividades empresariales que tienen lugar en el mismo. Estos riesgos no pueden establecerse en términos genéricos, pues las medidas a tomar difícilmente serán efectivas si no se conoce, se comprende y se tiene en cuenta la realidad local. Por ello, es tan importante que sean las entidades públicas más cercanas a lo específico de los territorios las que articulen sus políticas correspondientes de DHE.

Adicionalmente, se identifican riesgos especialmente elevados e impactos graves de vulneración de DDHH en zonas rurales y con menor presencia del Estado. Por ello, es en estos entornos donde más importante es reforzar la obligación de proteger los DDHH y facilitar mecanismos de acceso a remedio desde la institucionalidad local, la única que puede tener una visión real y sostenida de lo que allí ocurre y capacidad de reacción ante impactos producidos que requieran medidas urgentes.

Al mismo tiempo, para asegurar la mayor efectividad de estas políticas y de las medidas concretas su definición debe realizarse con la participación de los actores empresariales y de sociedad civil afectados. Estos procesos de diálogo entre actores y participación en la definición de medidas a tomar por la institucionalidad, sólo puede tener lugar si es gestionada desde el ámbito local, de otra manera quedará reducida a ejercicios esporádicos y puntuales con escasa sostenibilidad y alcance.

También en términos de seguimiento de la implementación de políticas públicas y evaluación de su eficacia, sólo parece abordable para el Estado si está anclado en procesos gestionados desde la institucionalidad local, donde además se pueda contar con la participación de la sociedad civil. Esta supervisión de las políticas públicas en los territorios, además de mejorar su eficacia, ayuda a reforzar la legitimidad social de las entidades territoriales.

En este escenario de una institucionalidad descentralizada, es muy importante asegurar una coherencia vertical y horizontal en las políticas públicas en los distintos niveles del Estado (Gobierno Central, Gobernaciones y Municipios). A este respecto, la obligación del Estado de proteger los DDHH es única y no puede contener contradicciones o reducir los estándares de



protección en sus distintos niveles. Por ello, esta obligación también conlleva establecer los mecanismos de coordinación necesarios para articular la respuesta eficaz desde el Estado.

Lo anterior se puede entender como la necesidad de que las políticas de las entidades en los niveles territoriales concreten las de los niveles superiores, con medidas específicas y diferenciadas, pero manteniendo los criterios y la normativa aplicable. Esta es la manera más eficaz y eficiente de asegurar una implementación real de las políticas nacionales en lo local, así como de vigilar su cumplimiento y eficacia.

**Documentos que se incluyen para consulta y lectura de ampliación y profundización sobre la temática de Derechos Humanos y Empresas, y Debida Diligencia Empresarial:**

**Estándares:**

- PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS- Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" Naciones Unidas- 2011- [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf)
- Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales REVISIÓN 2011 <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>

**Pedagógicos:**

- Cuaderno Guía de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos- Puerta de Entrada. Sustentia. ed 2013; <http://www.sustentia.com/wp-content/uploads/2014/01/Cuaderno-Guia-Principios-Rectores-Nov13-Sustentia.pdf>
- El Respeto de los Derechos Humanos en la práctica Empresarial - Orientaciones para la Debida Diligencia. Sustentia. ed. 2019- <http://www.sustentia.com/wp-content/uploads/2019/11/Libro-Debida-Diligencia-empresarial-FINAL.pdf>
- Guía para la construcción de una Política Pública de Derechos Humanos y Empresa con enfoque territorial- Documento orientativo para el desarrollo e implementación de una política pública en entidades territoriales. Sustentia. Ed. diciembre 2017- <http://www.sustentia.com/wp-content/uploads/2019/02/GuiaPoliticaPublicaDHEconenfoqueterritorialenero2018.pdf>
- GUÍA DE LA OCDE DE DEBIDA DILIGENCIA PARA UNA CONDUCTA EMPRESARIAL RESPONSABLE – OCDE – 2018- <https://mneguidelines.oecd.org/Guia-de-la-OCDE-de-debida-diligencia-para-una-conducta-empresarial-responsable.pdf>
- PREGUNTAS FRECUENTES ACERCA DE LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS Naciones Unidas- 2014- [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ\\_PrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR_SP.pdf)