



Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH



MEMORANDO DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

TABLA DE CONTENIDO

Presentación del Memorando.....	4
1. Introducción.....	6
2. Antecedentes y análisis multicausal del problema público	8
2.1. Breve contexto de la dinámica regulatoria sobre Empresas y Derechos Humanos a nivel global.....	9
2.2. El desarrollo de marcos regulatorios sobre empresas y derechos humanos en Colombia.....	11
2.3. Barreras en el reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresariales: el problema de política pública	14
2.3.1. La perspectiva de las externalidades negativas frente a los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial: las fallas del mercado	18
2.3.2. La asignación presupuestal como desafío principal en la implementación de las acciones interinstitucionales sobre empresas y derechos humanos: el caso colombiano.....	20
2.3.3. La dinámica regulatoria del campo de las empresas y los derechos humanos en Colombia: desafíos en la coherencia política y el fortalecimiento de capacidades en las instituciones públicas	23
2.3.4. La búsqueda de consensos en torno al futuro de nuevas regulaciones sobre empresas y derechos humanos en Colombia: la polarización entre un instrumento jurídicamente vinculante y las normas de “derecho blando”	23
3. Definición de alternativas.....	25
3.1. Descripción de alternativas	28
3.2. Evaluación de alternativas	29
4. Recomendación de Política pública.....	32
4.1. Estrategia para la gestión de actores.....	34
4.2. Efectos imprevistos de la recomendación y conclusión	35
5. Bibliografía	36
6. Anexos	40



Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH



MEMORANDO DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS



PRESENTACIÓN DEL MEMORANDO

MEMORANDO DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario presenta el Memorando de Política Pública sobre empresas y derechos humanos. Este documento se ha elaborado con el propósito de enriquecer la discusión y establecer una hoja de ruta clara y efectiva para el Gobierno Nacional en esta importante materia. Su objetivo es ofrecer al Gobierno Nacional de Colombia una serie de recomendaciones prácticas y estratégicas para abordar eficazmente los problemas que surgen en la intersección de empresas y derechos humanos. El documento se basa en una investigación preliminar que incluye entrevistas, grupos focales y el análisis de informes y estudios académicos.

Las empresas juegan un papel crucial en la generación de empleo, la creación de riqueza y el bienestar social. Contribuyen significativamente al impulso de la economía nacional y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, cuando las actividades empresariales no respetan los derechos humanos, pueden generar graves impactos negativos que afectan tanto a la sociedad en su conjunto como a individuos y comunidades específicas.

En 2011, tras décadas de debate, Naciones Unidas publicó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que establecen la necesidad de proteger, respetar y remediar los derechos humanos en contextos empresariales. Siguiendo esta línea, en 2014, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la Resolución 26/9, que inició las discusiones sobre un instrumento legalmente vinculante para regular las actividades de empresas transnacionales y otras empresas. Más recientemente, en 2023, la OCDE actualizó sus Líneas Directrices sobre empresas transnacionales, subrayando la importancia de que las empresas contribuyan al progreso económico, ambiental y social,

gestionando adecuadamente los impactos sobre los derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que las denuncias relacionadas con violaciones de derechos humanos en contextos empresariales abarcan una amplia gama de derechos, incluyendo el derecho a la vida, la propiedad, la participación, los derechos laborales, los derechos de los pueblos étnicos, la salud, el medio ambiente, el agua potable y saneamiento, la privacidad y el acceso a la información, entre otros.

Ante este panorama, se hace evidente la necesidad de una intervención estatal robusta a través de marcos regulatorios y políticas públicas que promuevan y garanticen el respeto y la protección de los derechos humanos en todas las actividades empresariales. Este memorando de política pública ofrece información detallada y propone diversas alternativas para que los tomadores de decisiones puedan abordar esta temática de manera integral y efectiva.

El documento identifica las barreras actuales para el reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial en Colombia, incluyendo la débil implementación de políticas públicas, la presencia de conflicto armado y actores ilegales, la asimetría de la información y la baja rendición de cuentas, las dificultades en la participación de las partes interesadas y la priorización de beneficios económicos sobre los derechos humanos.

Estas problemáticas resultan en incumplimientos de las obligaciones en derechos humanos, aumento de la conflictividad social y ambiental, y sobrecostos económicos y reputacionales para las empresas, además de restricciones al acceso a medidas de reparación judicial y no judicial para los afectados.

Con el objetivo de reducir los riesgos e impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial en Colombia, el memorando propone acciones clave como fortalecer los mecanismos de implementación de políticas



públicas, establecer medidas específicas para contextos de conflicto armado, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, fomentar la participación de la sociedad civil y desarrollar marcos normativos claros que guíen la conducta empresarial responsable. Además, se busca fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia y las medidas de reparación.

El desarrollo de estas acciones está orientado a cumplir con las obligaciones de derechos humanos a nivel estatal, desescalar la conflictividad social y ambiental en contextos empresariales, implementar prácticas empresariales responsables y asegurar el acceso a la justicia y la reparación para las víctimas.

Este documento técnico ha sido el resultado del diálogo con diferentes actores de la sociedad civil, las empresas, la academia y entidades públicas que han aportado durante los últimos años en la consolidación de una agenda de derechos humanos y empresas en Colombia. El memorando de política pública fue socializado y discutido con las

instituciones que conforman el Gobierno Nacional, incluyendo reuniones bilaterales con ministros y viceministros de áreas estratégicas, y ha sido presentado a la Comisión Intersectorial para los Derechos Humanos y el DIH.

Los comentarios y retroalimentación recibidos han sido incorporados para enriquecer y fortalecer el contenido del memorando que ahora se publica. Sin embargo, entendemos que este proceso de diálogo es continuo y dinámico. Este Memorando de Política Pública sobre Empresas y Derechos Humanos no pretende ser un documento final, sino un punto de partida para la reflexión y el debate a nivel nacional. Buscamos fomentar una conducta empresarial que respete y proteja los derechos humanos, invitando a todas las partes interesadas a seguir participando activamente en la construcción de un marco regulatorio más sólido y efectivo. Juntos, podemos avanzar hacia un desarrollo económico sostenible, basado en el principio de dignidad humana.





Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH



1. INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

Uno de los países con mayor situación de riesgo y vulneración de los derechos humanos en contextos empresariales en América Latina ha sido Colombia. Según un informe del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (2020), entre 2015 y 2019, el país fue el más peligroso para los defensores de derechos humanos relacionados con denuncias contra empresas, con más de 181 casos documentados en diferentes sectores económicos. Según el Sistema de Análisis Estratégico para la Transformación de la Conflictividad Ambiental (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 2022), entre 1990 y 2022, hubo más de 75 conflictos socioambientales en los sectores de hidrocarburos (54,6%), minería (18,6%), infraestructura (18,6%), energía (6,6%) y agroquímicos (1,3%).

Las barreras en el reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial impiden la garantía y el goce efectivo de los derechos, especialmente de las poblaciones más vulnerables. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019), las denuncias relacionadas con las afectaciones a los derechos en contextos empresariales están asociadas principalmente al derecho a la vida, la propiedad, la participación, los derechos laborales, los derechos de los pueblos étnicos, la salud, el medio ambiente, el agua potable y saneamiento, la privacidad y el acceso a la información, entre otros.

Este panorama ha demandado la intervención estatal a través de marcos regulatorios y políticas públicas orientadas a las necesidades específicas en materia de protección y respeto de los derechos humanos en la actividad empresarial. Sin embargo, una de las brechas en este proceso ha sido la falta de voluntad política de los Estados para implementar acciones centradas en los riesgos e impactos a los derechos humanos, con especial énfasis en las personas y comunidades potencialmente afectadas.

Progresivamente, algunas leyes e iniciativas regulatorias en países europeos han marcado una tendencia hacia la obligatoriedad en procesos como la debida diligencia, para robustecer un marco preventivo y de gestión de los derechos humanos en la actividad empresarial. No obstante, los crecientes casos de conflictividad socioambiental y

procesos judiciales han resaltado la necesidad de garantizar una mayor efectividad en la implementación de los marcos regulatorios, especialmente en el acceso a medidas de reparación en casos de vulneraciones a los derechos humanos.

Este contexto ha conducido a la necesidad de implementar instrumentos como el "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe" o Acuerdo de Escazú, el cual entró en vigor en 2021 y, en el caso de Colombia, fue aprobado en 2022. Dicho instrumento cuenta con disposiciones específicas para defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, incluyendo la actividad empresarial. El abordaje de la conflictividad socioambiental, desde la perspectiva del Acuerdo de Escazú, propone la redefinición del enfoque de las políticas públicas y de los marcos regulatorios en la agenda de empresa y derechos humanos, con especial prioridad en la protección, la participación y el acceso a la justicia de las personas y comunidades afectadas.

El objetivo de este memorando de política pública es brindar recomendaciones al Gobierno Nacional para tomar decisiones frente al desarrollo de una agenda de empresas y derechos humanos en Colombia, según las circunstancias y necesidades que actualmente demanda la sociedad para una conducta empresarial responsable con los derechos humanos. Para tal fin, se empleó el recaudo de información primaria a través de ocho entrevistas y un grupo focal. Adicionalmente, se incluyeron fuentes de información secundaria mediante informes, investigaciones académicas y documentos de evaluación sobre las políticas y marcos regulatorios de empresas y derechos humanos en América Latina.

El documento se estructura de la siguiente manera: primero, se exponen los antecedentes y el análisis multicausal del problema de política pública que se busca resolver. Luego, se desarrolla un análisis del problema público, considerando las principales restricciones que enfrenta. Como tercer elemento, se presenta la definición y evaluación de alternativas propuestas. Finalmente, se evidencian los hallazgos principales y la selección de la alternativa de política pública propuesta.



Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH



2. ANTECEDENTES Y ANÁLISIS MULTICAUSAL DEL PROBLEMA PÚBLICO



2.1. BREVE CONTEXTO DE LA DINÁMICA REGULATORIA SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS A NIVEL GLOBAL

Desde la década del setenta, la preocupación sobre la responsabilidad de las empresas en los impactos a los derechos humanos surgió en un contexto de apertura económica global y crecimiento de las empresas transnacionales. En noviembre de 1977, la Organización Internacional del Trabajo aprobó la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social. Dicho instrumento fue uno de los primeros precedentes frente a la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos (OIT, 2021).

Paralelamente, durante el mismo periodo, organizaciones activistas a nivel internacional impulsaron dentro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el llamado a una regulación estricta de las empresas transnacionales, en respuesta a las demandas y conflictos sobre casos de impactos a los derechos humanos en contextos empresariales (Ruggie, 2018). Pese a los intentos en más de cuatro décadas por un instrumento internacional vinculante para regular las empresas transnacionales (Khoury, 2018), el Consejo de Derechos Humanos de la ONU no logró el consenso suficiente para su aprobación.

Sin embargo, el aumento de acciones legales en contra de las empresas por daños y perjuicios (especialmente de los noventa en adelante¹), sumado al aumento de denuncias relacionadas con vulneraciones a los derechos humanos y las empresas, lograron posicionar de nuevo la discusión en la ONU sobre la necesidad de un estándar internacional, con

¹ Según Khoury (2018), existen algunos casos emblemáticos en Estados Unidos y Reino Unido que lograron posicionar la discusión respecto a la responsabilidad penal corporativa y la relación con los derechos humanos. Algunos casos expuestos por la autora son los siguientes: "Examples in tort include *Wiwa v Dutch Shell Petroleum* (settled in 2009 for US\$15.5 million), *Doe I v Unocal* (settled in 2005 on confidential terms), *Xiaoning et al. v Yahoo! China et al.* (settled in 2007 on confidential terms), *Motto v Trafigura* (settled in 2012 for £105 million). Both the UK and the USA have legislation meant to address corporate criminal liability. Legislation in the UK includes the *Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act (2007, for a discussion see Tombs and Whyte, 2010a)*. For an overview of American federal law criminal liability see Doyle (2013). Examples of settlements in criminal courts count several banks for their role in the sub-prime crisis including *Bank of America* (close to US\$75 billion), *JPMorgan Chase* (over US\$27 billion), *Citigroup* (over US\$12 billion), *Goldman Sachs* (almost US\$1 billion); *BNP Paribas* (settled US\$9 billion for breaches of American sanctions against Sudan and Iran); *BP* (settled US\$13 billion for the *Deepwater Horizon* oil spill); *Toyota* (settled US\$1.2 billion for faulty parts in some cars)" (p. 504).

reglas de juego claras, frente a la protección y el respeto de los derechos humanos en la actividad empresarial.

En el año 2011, se logró la aprobación del Consejo de Naciones Unidas para un estándar denominado Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (en adelante Principios Rectores). Los Principios Rectores son una guía internacional que parte del reconocimiento de tres elementos centrales: primero, la obligación de los estados de proteger los derechos humanos; segundo, el rol de las empresas como actores de la sociedad que tienen el deber de cumplir con los derechos humanos y las leyes aplicables; tercero, que, en caso de incumplimiento de los derechos y obligaciones, se cuente con recursos adecuados y efectivos de remediación. Pese a no tener un carácter jurídicamente vinculante, los Principios Rectores fueron el punto de partida para que tanto los estados como las empresas desarrollaran marcos regulatorios en esta materia.

Los Principios Rectores impulsaron su implementación en diferentes países a través de un instrumento de política pública denominado Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA). Los PNA fueron considerados el vehículo principal para garantizar la implementación de los Principios Rectores y promover una agenda de empresas y derechos humanos ajustada a la necesidades y circunstancias específicas de los países miembros de Naciones Unidas².

Según el Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos (2016), los PNA se definen como una estrategia política de un Estado para proteger contra los impactos negativos de las empresas en los derechos humanos. Existen cuatro pilares para la eficacia de un PNA: 1) Que se basen en los Principios Rectores; 2) Específicos para el contexto particular de cada país; 3) inclusivos y transparentes; 4) deben ser revisados y actualizados regularmente. Con corte al año 2023, se han adoptado más de 32 PNA en 28 países, de los cuales Colombia fue el primer país en América Latina que formuló un PNA. Las temáticas priorizadas en estos instrumentos han estado relacionadas con derechos laborales, ambientales y

² El grupo de trabajo de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos instó al desarrollo de los Planes Nacionales de Acción para la implementación de los Principios Rectores, mediante su informe A/HRC/20/29 del año 2012.



mecanismos de protección a población vulnerable en contextos empresariales (Fundación Ideas para la Paz, 2021).

No obstante, los Principios Rectores y los PNA son solo uno de varios estándares e instrumentos que hacen parte de la dinámica regulatoria de empresas y derechos humanos. De manera progresiva, algunos países han decidido fortalecer los marcos regulatorios frente a la conducta empresarial, entre los cuales se destaca: el proyecto de tratado internacional vinculante sobre empresas y derechos humanos (actualmente en discusión), las iniciativas legislativas de debida diligencia en derechos humanos (con mayor fuerza en la Unión Europea), la actualización de estándares relacionados con la promoción de una conducta empresarial responsable, iniciativas de reporte y gestión de sostenibilidad para el sector corporativo, entre otros (Véase anexo 1).

Paralelamente, la entrada en vigor del "Acuerdo de Escazú"³ en el año 2021, el cual contiene disposiciones específicas relacionadas con el acceso a la información ambiental, la participación y la protección de los defensores de derechos humanos y del ambiente, ha sido considerado como un

³ El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o "Acuerdo de Escazú" entró en vigor el 22 de abril de 2021. Dicho instrumento ha sido ratificado por más de 15 países de la región y 10 países están pendientes de ratificarlo, entre ellos Colombia.

instrumento internacional que fortalece la implementación de los Principios Rectores, especialmente en el acceso a la justicia. Según el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (2020), el Acuerdo de Escazú busca promover una conducta empresarial responsable con los derechos humanos, mayor certeza jurídica, la prevención de conflictos socioambientales, la transparencia y la rendición de cuentas.

A pesar de los avances progresivos en materia de regulación y desarrollo de políticas públicas, uno de los desafíos estructurales a nivel global ha sido la gestión de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial, especialmente en el componente de remediación o reparación. En este sentido, uno de los retos más relevantes dentro del campo de las empresas y los derechos humanos ha sido el acceso a la justicia, un punto que los PNA no han logrado atender apropiadamente (Cantú, 2017). Lo anterior ha puesto en discusión la necesidad de implementar instrumentos como el Acuerdo de Escazú, en aras de contribuir y fortalecer la prevención, investigación y reparación frente a los impactos a los derechos humanos en contextos empresariales (Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, 2020).





2.2. EL DESARROLLO DE MARCOS REGULATORIOS SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

El ordenamiento constitucional colombiano asigna a las empresas una función social⁴, lo cual deriva en obligaciones y responsabilidades con la sociedad⁵ (Velásquez et al, 2021). Además de su función económica, las empresas tienen el deber de respetar los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, que tienen el mismo rango de la constitución⁶ y deben ser acatarse sin distinción alguna⁷.

Sin embargo, no existe un cuerpo normativo que regule la actividad empresarial frente a los derechos humanos, salvo los precedentes jurisprudenciales que han desarrollado

⁴ "La función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen. La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad" (Sentencia C-595 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ Constitución Política de Colombia de 1991, título XII, Capítulo 1, artículo 330.

⁶ Corte Constitucional, sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013 y C-111 de 2019 Constitución Política de Colombia de 1991, título II, Capítulo 5, artículo 93.

⁷ Específicamente, la Sentencia C-386 de 2000 establece las limitaciones que tienen los empleadores (o las empresas) en función del deber de respetar los derechos humanos, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad.

disposiciones específicas en relación con el ambiente sano, los derechos laborales, el derecho a la participación, entre otros⁸.

La dinámica regulatoria del campo de las empresas y los derechos humanos en Colombia se ha encausado a la formulación de instrumentos de política pública, en respuesta a las tendencias globales sobre la materia.

Colombia formuló su primer PNA en 2015 para ratificar el cumplimiento de los Principios Rectores y definir las expectativas del país frente a la conducta empresarial sobre los derechos humanos. En este proceso se planteó la formulación de los Lineamientos para una Política Pública de Derechos Humanos y Empresas en 2014.

Tomando como referente las actividades con mayor impacto a los derechos humanos y los índices de conflictividad social, dicho instrumento priorizó tres sectores de la economía: minero-energético, infraestructura y agroindustria (Romero et al, 2023). El PNA se estructuró sobre los pilares de proteger, respetar y remediar de los Principios Rectores, a partir de la definición de orientaciones específicas para entidades públicas y actores empresariales:

Su vigencia fue de tres años y tuvo dos informes de seguimiento y monitoreo a la

⁸ Véase: Sentencia C-386 de 2000, SU-123 de 2018, SU-095 de 2018.

TABLA 1. LÍNEAS DE ACCIÓN PNA EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS 2015-2018

Pilar I: el deber del Estado de proteger los derechos humanos	Pilar II: La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos	Pilar III: Acceso a mecanismos de reparación
Coordinación institucional a partir de la coherencia y eficacia de sus políticas institucionales	Cultura de derechos humanos y construcción de paz en el sector empresarial	Fortalecer los mecanismos judiciales y administrativos de acceso a remediación
Estado como actor económico	Debida diligencia en derechos humanos en el sector empresarial	Fortalecer los mecanismos no judiciales de remediación
Orientación del Estado para el respeto de los derechos humanos	Respeto a los derechos humanos como ventaja competitiva a través de incentivos en grandes, medianas y pequeñas empresas.	
Participación efectiva de la sociedad civil		
Debida diligencia en derechos humanos	Debida Diligencia en derechos humanos	
	Responsabilidad social empresarial en armonía con los derechos humanos	

Fuente: Elaboración Propia



implementación en 2017 y 2018. Tras culminar los tres años de vigencia del primer PNA, en 2020 se renovó el PNA. En concreto, esta versión también se estructuró sobre la definición de acciones en función de los pilares de los Principios Rectores. No obstante, a diferencia del PNA anterior, su enfoque estuvo centrado en la respuesta de las empresas frente a la pandemia por el COVID-19 y no estableció la priorización de sectores. A continuación, se presentan las líneas de acción generales del instrumento:

TABLA 2. LÍNEAS DE ACCIÓN PNA EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS 2020-2022		
Pilar I: el deber del Estado de proteger los derechos humanos	Pilar II: La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos	Pilar III: Acceso a mecanismos de reparación
Promover un enfoque de derechos humanos en la reactivación económica y social	Dotar a las empresas de herramientas con el fin de que cumplan su responsabilidad de respetar los derechos humanos	Acceso a los mecanismos judiciales de reparación
Fomentar la creación de normatividad y estrategias que promueva el respeto de los derechos humanos en el desarrollo de actividades empresariales	Fomento de la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos	Acceso a los mecanismos no judiciales de reparación
Difusión del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos y de instrumentos y estrategias relacionadas con la promoción de estos derechos	Capacitar a las empresas públicas y privadas en la necesidad de mitigar las consecuencias sobre las posibles afectaciones a los derechos humanos en razón a sus operaciones o productos o servicios prestados haciendo énfasis en aquellas que se encuentran en la región	
Promover la inclusión y la no discriminación en la actividad empresarial	Llevar un seguimiento sobre como las acciones de las empresas impactan los derechos humanos	
Articular espacios de diálogo social y participación efectiva		
En zonas afectadas por la violencia proveer orientación y asistencia a las empresas que allí se encuentran, con el fin de promover la promoción, protección y garantía de los derechos humanos		
Proveer orientación y asistencia a las empresas y emprendimientos enfocadas en la población vulnerable		
Estrategias de participación para personas en proceso de reintegración, así como iniciativas que fortalezcan la estabilización y consolidación del país		
El Estado como actor económico		

Fuente: Elaboración Propia



En el balance de las dos versiones del PNA de empresas y derechos humanos, hay que destacar algunos estudios realizados por sectores de la sociedad civil y academia sobre el impacto de ambos instrumentos frente a la situación de los derechos humanos en contextos empresariales (Mesa por los Derechos Humanos frente al Poder Empresarial, 2023; Romero et al, 2023; Tacha et al, 2022; Fundación Ideas para la Paz, 2021). Además, este memorando de política pública tomó como referente algunas de las reflexiones más relevantes frente a las fortalezas y debilidades de los PNA 2015-2018 y 2020-2022, analizadas a partir de los criterios de coherencia, eficacia, eficiencia, impacto, participación, pertinencia y sostenibilidad (Véase anexo 2).





- *Externalidades negativas no asumidas por terceros responsables*
- *Pérdida de confianza y litigiosidad en el sistema de justicia*
- *Dificultades en la reputación en casos de abusos a los DDHH e incentivos negativos para una conducta empresarial responsable con los DDHH*
- *No reconocimiento de la sociedad frente a la eficacia de los mecanismos de reparación y aumento de violencia y vías de hecho*
- *Ausencia de transparencia y rendición de cuentas*

Restricciones en el acceso a la reparación judicial y no judicial

- *Aumento de demandas judiciales y no judiciales por la violación de derechos relacionados con la participación, el ambiente, la salud, entre otros*
- *Riesgo de desplazamiento*
- *Incremento de amenazas y homicidios contra defensores de DDHH y del ambiente*
- *Disputas por el uso de la tierra y el ordenamiento territorial*
- *Ruptura en el tejido social y territorial en entornos empresariales*
- *Limitación de la participación, la libertad de expresión y veeduría en la sociedad civil*

Aumento de la conflictividad social y ambiental en contextos empresariales

2.3. BARRERAS EN EL RECONOCIMIENTO Y ABORDAJE DE LOS IMPACTOS A LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACTIVIDAD EMPRESARIALES: EL PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Pese a la existencia de los Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos en Colombia, uno de los problemas estructurales en su implementación ha sido las barreras en el reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial.

- *Uso de la violencia que disuaden la denuncia por parte de la sociedad civil y las empresas*
- *Coerción, extorsión, secuestro y vínculos con grupos armados ilegales en la actividad empresarial*
- *Baja presencia estatal en entornos empresariales*
- *Presencia de economías ilegales para el aprovechamiento de recursos*
- *Débil respuesta del Estado ante situaciones de violencia en entornos empresariales*

Conflicto armado y presencia de grupos armados ilegales (GAI)

- *Desconocimiento y disputas por los valores y creencias de la tierra en el territorio*
- *Bajo conocimiento y educación sobre DDHH en los entornos donde operan las empresas*
- *Débil acceso a mecanismos de participación en comunidades potencialmente afectadas y no reconocimiento de enfoques diferenciales (étnicos, género, entre otros)*
- *Incumplimiento de estándares de derechos a la participación*

Dificultades en la participación de las partes afectadas

Fuente: Elaboración Propia



Diagrama 1: Árbol del problema

Sobrecostos económicos, reputacionales y operacionales para las empresas

- *Impacto reputacional*
- *Sobrecostos, dilataciones y riesgo de suspensión total de operaciones empresariales*
- *Impacto en la licencia social para operar en una empresa*
- *Sanciones, multas y litigios judiciales nacionales e internacionales*
- *Riesgos en la sostenibilidad de la actividad empresarial en el mediano y largo plazo*

Incumplimiento de las Obligaciones estatales en DDHH

- *Sanciones económicas y comerciales*
- *Nula transparencia y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los DDHH*
- *Aumento del gasto público por la no atención oportuna de los impactos negativos en DDHH*
- *Desestímulo en la inversión empresarial*
- *Aumento de la desigualdad y las brechas en el desarrollo humano*
- *Demandas y litigios internacionales por incumplimiento de instrumentos internacionales*
- *Profundización de la situación de DDHH y afectación directa a personas y comunidades*

Barreras en el reconocimiento y abordaje de los impactos a los Derechos Humanos que puede ocasionar la actividad empresarial en Colombia

Débil implementación de políticas públicas sobre Empresas y DDHH

- *Acciones estatales dispersas y con baja incidencia en la gestión de los impactos a los DDHH*
- *Desconocimiento de obligaciones específicas en las instituciones públicas y empresas estatales*
- *Ausencia de una línea base que permita definir el problema en contextos diversos*
- *Corrupción, omisión y actos de mala fe para favorecer intereses particulares*
- *Baja o nula asignación presupuestal para la implementación*

Asimetría en la información y baja o nula rendición de cuentas

- *Ausencia de regulación sobre la rendición de cuentas y bajos incentivos para hacer pública la información*
- *Baja o nula información para el seguimiento y monitoreo por parte del Estado en DDHH*
- *Poco o nulo interés en hacer reportes en DDHH por los costos que podría implicar para una empresa*

Asimetría en la información y baja o nula rendición de cuentas

- *Modelo de negocio basado en la rendición de costos sin importar implicaciones en los DDHH*
- *Desconocimiento sobre los impactos en DDHH en toda la cadena de suministro*
- *Interés en algunas empresas en mantener el status quo con baja o nula regulación en DDHH*
- *Resistencia a las evaluaciones de Impacto a los DDHH*
- *Percepción de los impactos a los DDHH como un factor ajeno a la empresa*



Lo anterior obedece a múltiples relaciones multicausales descritas a continuación.

Como primera causa, la débil implementación de políticas públicas sobre empresas y derechos humanos ha estado relacionada con la falta de asignación presupuestal (Fundación Ideas para la Paz, 2021; Entrevista Sociedad Civil 1 y Sociedad Civil 2, 17 y 23 de octubre de 2023, Grupo focal empresas 1, 11 de octubre de 2023) y el desconocimiento de las obligaciones específicas en derechos humanos por parte de las entidades públicas y las empresas del Estado. Lo anterior implica una desarticulación entre las competencias de cada entidad y las acciones establecidas en los PNA, lo cual afecta el nivel de coherencia entre las políticas y el ordenamiento jurídico en esta materia, sumado a la débil respuesta del Estado frente a los escenarios de riesgo e impacto a los derechos humanos en contextos empresariales (Entrevista representante institución 1 y Entrevista Sociedad Civil 2, 11 de septiembre y 23 de octubre de 2023).

Por otra parte, la ausencia de una línea base sobre empresas y derechos humanos dificulta un análisis contextual y situado que debe tener un instrumento de política pública, a la luz de las necesidades y particularidades de cada territorio (Entrevista Sociedad Civil 1 y 2, 6 y 23 de octubre de 2023; Fundación Ideas para la Paz, 2021). Lo anterior genera una débil eficacia en el seguimiento y monitoreo de instrumentos como los PNA, los cuales redundan en acciones dispersas sin la definición de indicadores que permitan medir resultados frente a la prevención, mitigación y reparación de impactos a los derechos humanos (Tacha et al, 2022).

La segunda causa se encuentra asociada a la actividad empresarial en entornos de conflicto armado o presencia de grupos armados ilegales, los cuales profundizan los riesgos y amenazas en contra de líderes, las personas y comunidades locales, incluyendo los grupos potencialmente vulnerables⁹ y los trabajadores de la empresa (OCDE, 2021). Dicho escenario puede incidir negativamente en la participación de los grupos de interés, los procesos de denuncia y la labor de defensa de los derechos humanos y del ambiente, sumado a los riesgos de desplazamiento de las comunidades afectadas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

⁹ Los grupos especialmente vulnerables pueden identificarse en función de su etnia, raza, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, entre otros.

Igualmente, en dichos entornos las empresas pueden ser proclives a contribuir o relacionarse con impactos adversos a los derechos humanos (OCDE, 2021). El desarrollo de prácticas ilegales como la extorsión, el secuestro y los vínculos con actores armados ilegales representan un escenario de riesgo que puede implicar, de manera directa o indirecta, a un actor empresarial en graves violaciones a los derechos humanos. En concreto, las medidas de protección privada o pública que adopten las empresas sin respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario pueden agravar los riesgos e impactos a los derechos humanos, especialmente en personas y comunidades vulnerables.

La tercera causa obedece a la falta de transparencia y asimetría en la información, lo que genera una brecha frente al reconocimiento de los impactos a los derechos humanos y, en consecuencia, no se abordarán oportunamente. A nivel institucional, no existe un sistema de información público que permita aplicar medidas preventivas, de mitigación y reparación frente a los riesgos e impactos a los derechos humanos, lo cual limita el acceso a la justicia (Entrevista Sociedad Civil 1, 23 de octubre de 2023) e incrementa los sobrecostos para el Estado por el abordaje extemporáneo de dichos impactos. Lo anterior debilita mecanismos como la debida diligencia en derechos humanos, en tanto las restricciones en la información afectan la participación de las partes interesadas, la rendición de cuentas y la adopción de medidas centradas en las personas y comunidades potencialmente afectadas.

Desde las empresas (tanto privadas como públicas), pese a la existencia de procesos de debida diligencia y evaluaciones de impacto a los derechos humanos, una de las grandes dificultades es que estos procesos son voluntarios y no es obligatorio publicar los resultados de dichas evaluaciones. Ello limita la participación de las comunidades afectadas y puede agudizar los escenarios de conflictividad social y ambiental.

La cuarta causa comprende las dificultades en la participación de las partes afectadas. Por una parte, la restricción del derecho a la participación de las comunidades potencialmente afectadas, sumado al desconocimiento de los enfoques diferenciales pueden limitar la identificación



y gestión de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial (CIDH, 2018, p.38). Para el caso de los grupos étnicos, la consulta previa ha sido uno de los derechos fundamentales con mayor desarrollo jurisprudencial en Colombia, debido a los múltiples casos de vulneración de este derecho en la actividad empresarial en contextos territoriales étnicos¹⁰.

Finalmente, la quinta causa relaciona los

¹⁰ Al respecto, existen precedentes jurisprudenciales que establecen el vínculo entre los estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos y el derecho a la participación en comunidades étnicas, como por ejemplo la Sentencia SU-123 de 2018.

modelos de negocio de las empresas donde no es asumida la responsabilidad de respetar los derechos humanos (Gregg, 2022; Deva, 2018). Ello desencadena factores como la resistencia al desarrollo de procesos de debida diligencia transparentes, el no reconocimiento de riesgos e impactos a los derechos humanos asociados a la cadena de suministro de la empresa y poco interés o nulo en reconocer y asumir las externalidades negativas que su actividad pueda generar, centrándose exclusivamente en la maximización de beneficios económicos individuales.





2.3.1. LA PERSPECTIVA DE LAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS FRENTE A LOS IMPACTOS A LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL: LAS FALLAS DEL MERCADO

Las fallas del mercado ocurren cuando el mercado, por sí mismo, no realiza una asignación eficiente de los recursos. Lo anterior se ve reflejado en los precios de los bienes y servicios, los cuales no incluyen los costos y beneficios netos (Stiglitz, 2000). Al presentarse esta situación, la intervención estatal es necesaria para evitar las consecuencias de dichas fallas del mercado para la sociedad, entre las cuales se encuentran la violación de derechos humanos en las cadenas de suministro, la pérdida de bienestar económico y social, altos niveles de desigualdad económica y social, corrupción y falta de transparencia, afectaciones ambientales, impactos en la competitividad y la sostenibilidad económica, entre otros.

La definición del problema de política pública sobre las empresas y los derechos humanos en este documento propone, como punto de partida, que los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial son constitutivos de una externalidad negativa, es decir, representan un costo social que, al no ser reconocido ni abordado, implica un fallo del mercado (Stiglitz, 2000).

Los ejemplos de una externalidad negativa pueden ser diversos: la contaminación del aire, la afectación a la salud, bajas condiciones laborales, entre otros. Pese a que el concepto de externalidad tiende a ser asociado con los efectos ambientales de una actividad, las externalidades también se relacionan con los efectos sociales que una actividad económica puede generar, como es el caso de los riesgos e impactos a los derechos humanos. Lo anterior ha sido reconocido por Naciones Unidas a través de los Principios Marco sobre los Derechos Humanos, los cuales establecen la relación entre los derechos humanos y el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible¹¹.

El no reconocimiento y la gestión inadecuada de las externalidades negativas que una

¹¹ Los Principios Marco sobre Derechos Humanos y el Medio Ambiente fueron aprobados en 2018 por el Consejo de Derechos Humanos. Para más información, véase OHCHR (2018).

determinada actividad económica puede impactar drásticamente en la pérdida de bienestar para la sociedad. Esto significa que el costo social de la actividad de una empresa tiene consecuencias distributivas, en términos de quién compensa el perjuicio causado a las personas o la sociedad por el daño causado. Al no existir un reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos, los costos para la sociedad son mayores que los beneficios percibidos por esa actividad, generando así ineficiencia económica (Stiglitz, 2000). En consecuencia, dicha ineficiencia trae consigo impactos en la equidad y la justicia social, la disminución de la productividad, la pérdida de confianza en las instituciones, la profundización de la desigualdad y el incremento de conflictos.

Para lograr una solución frente a las externalidades, pueden existir dos alternativas: las soluciones privadas o la intervención estatal. En cuanto a las soluciones privadas, puede ocurrir que: 1) una organización tenga la capacidad suficiente para abordar las externalidades que genera; 2) acuerdos entre las partes privadas bajo los derechos de propiedad para alcanzar la eficiencia; 3) compensación de las externalidades mediante el uso del sistema jurídico. Sobre la intervención estatal, se proponen cuatro métodos: multas e impuestos, subvenciones, permisos transferibles y regulación (Stiglitz, 2000).

En relación con las soluciones a las externalidades asociadas con los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial, la intervención estatal en Colombia ha estado dirigida a: 1) mecanismos de regulación mediante instrumentos de política pública como los PNA; 2) la aplicación de sanciones como multas, suspensión o cancelación de la personería Jurídica, publicidad de la sanción impuesta y cierre de sus establecimientos¹²; 3) uso del sistema jurídico a través de disposiciones normativas relacionadas con el daño ambiental, contratación pública y la violación de derechos fundamentales (Velásquez et al, 2021).

En cuanto a las soluciones privadas, de acuerdo con Aaronson y Higham (2013), los impactos a los derechos humanos por parte de las empresas implican mayores costos, baja reputación, riesgos operativos y pérdida de confianza de inversionistas y consumidores. En ese contexto, la dinámica del mercado ha obligado a desarrollar estrategias preventivas

¹² Ley 906 de 2004, artículo 91.



y de gestión frente a los riesgos e impactos de los derechos humanos en las empresas, junto a la implementación progresiva de estándares internacionales, directrices y demás normas de desempeño (Anexo 1).

Sin embargo, una de las principales limitaciones de dichas soluciones ha sido el bajo efecto que han tenido frente a las situaciones de vulneración a los derechos humanos por parte de empresas en el mundo, especialmente en la reparación a las víctimas. Según Deva (2018), esto puede ocurrir porque no necesariamente todas las empresas tienen razones para cumplir los derechos humanos y asumir su responsabilidad. De igual modo, pueden existir Estados que no tengan la capacidad ni estén interesados en actuar de forma contundente frente a este tipo de empresas o formas de conducta.

Adicionalmente, en cuanto a la intervención estatal, una de las debilidades estructurales obedece a las restricciones en el acceso a la justicia y la reparación por parte de las víctimas de vulneraciones a los derechos humanos en la actividad empresarial (Tacha et al, 2022; Rodríguez, 2019; Mehra, 2018).

Por ejemplo, la rendición de cuentas y la responsabilidad jurídica de las empresas, en particular las transnacionales, el “principio de separación” establecido en el derecho público nacional e internacional implica que las empresas matrices, subsidiarias y proveedores que operan en distintas jurisdicciones son tratadas como entidades legales independientes. Ello conduce a que las víctimas presenten amplias dificultades para exigir la reparación frente a casos de impactos a los derechos humanos que ocurran a lo largo de la cadena de suministro (Wolfsteller y Li, 2022).

En este contexto, la intervención del Estado es fundamental para remediar los fallos de mercado y la pérdida de bienestar que puede ocasionar el no reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial. Esto significa que las empresas deben asumir los costes sociales de las externalidades impuestas (Mankiw, 2012; Stiglitz, 2000) en relación con los derechos humanos. No obstante, este tipo de soluciones enfrenta múltiples restricciones y desafíos que serán abordadas en la siguiente sección.





2.3.2. LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL COMO DESAFÍO PRINCIPAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ACCIONES INTERINSTITUCIONALES SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS: EL CASO COLOMBIANO

Como se evidenció en acápite anteriores, la asignación presupuestal para los instrumentos de política sobre empresas y derechos humanos en Colombia es determinante en su implementación. Según Homes y Sunstein (2011), “los costos afectan el alcance, la intensidad y la consistencia de la exigibilidad de los derechos” (p.120). Esta perspectiva propone una lectura más realista frente a la competencia por los recursos escasos que enfrentan los derechos básicos y los valores sociales, donde es posible incluir los derechos humanos en el ámbito de la actividad empresarial.

Para el caso de Colombia, durante el periodo comprendido entre 2020-2023 los rubros del presupuesto general de la nación relacionados con derechos humanos ascendieron a más de 4 billones de pesos, desagregados de la siguiente manera:

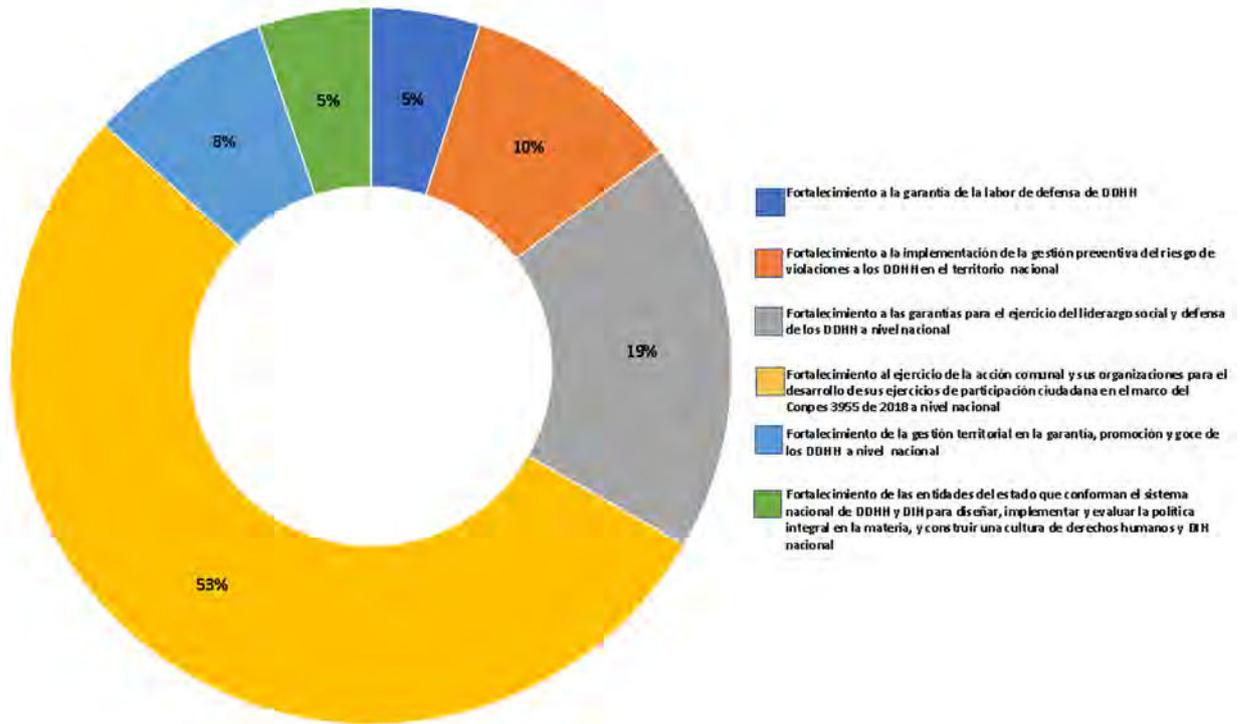
TABLA 3. APROPIACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS PROGRAMAS RELACIONADOS CON DERECHOS HUMANOS 2020-2023	
PRINCIPALES PROGRAMAS	APROPIACION VIGENTE (2020-2023)
Implementación de estrategias en DDHH, Paz e Infancia	\$1.721.663.802.947
Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos	\$1.377.339.423.420
Fortalecimiento de concertación; garantía, prevención y respeto de los derechos humanos	\$849.234.332.586
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	\$106.663.744.090
C-Transferencias	\$61.724.261.000
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	\$34.015.165.383
Efectividad de la investigación penal y técnico científica	\$13.632.876.500
TOTAL GENERAL	\$4.164.273.605.926

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de hacienda y Crédito Público (2023)

Al momento de evaluar las acciones asociadas a los programas relacionados con derechos humanos, no existe un rubro específico para acciones o medidas en derechos humanos y empresas. No obstante, con el fin de establecer una relación entre los programas que pueden tener una relación directa o indirecta con la protección y el respeto de los derechos humanos en la actividad empresarial, se identificaron algunas estrategias y su respectiva asignación presupuestal en el periodo analizado:



GRÁFICO 1. TOTAL ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL ACCIONES RELACIONADAS CON EMPRESAS Y DDHH 2020-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de hacienda y Crédito Público (2023)

TABLA 4. ACCIONES EN DERECHOS HUMANOS CON RELACIÓN DIRECTA O INDIRECTA CON LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL	Total asignación presupuestal 2020-2023
Fortalecimiento a la garantía de la labor de defensa de derechos humanos	\$5.000.000.000
Fortalecimiento a la implementación de la gestión preventiva del riesgo de violaciones a los derechos humanos en el territorio nacional	\$10.150.000.000
Fortalecimiento a las garantías para el ejercicio del liderazgo social y defensa de los derechos humanos a nivel nacional	\$18.956.322.501
Fortalecimiento al ejercicio de la acción comunal y sus organizaciones para el desarrollo de sus ejercicios de participación ciudadana en el marco del Conpes 3955 de 2018 a nivel nacional	\$54.710.107.711
Fortalecimiento de la gestión territorial en la garantía, promoción y goce de los derechos humanos a nivel nacional	\$8.385.930.000
Fortalecimiento de las entidades del estado que conforman el sistema nacional de derechos humanos y DIH para diseñar, implementar y evaluar la política integral en la materia, y construir una cultura de derechos humanos y DIH nacional	\$5.192.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de hacienda y Crédito Público (2023)



El balance frente a las asignaciones presupuestales para las acciones en derechos humanos que guardan una relación directa o indirecta con el componente de empresas y derechos humanos arroja importantes conclusiones. En primera medida, los rubros para las acciones institucionales que pueden contribuir a la prevención y mitigación de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial representa el 2.46% del total de las apropiaciones presupuestales vigentes para los programas relacionados con derechos humanos.

Paralelamente, del total de la asignación presupuestal para acciones en derechos humanos entre 2020 y 2023, el fortalecimiento de las entidades del estado que conforman el sistema nacional de derechos humanos y DIH para diseñar, implementar y evaluar la política integral en la materia, y construir una

cultura de derechos humanos y DIH nacional tuvo una apropiación del 0,1%. El anterior escenario evidencia las considerables brechas en la definición presupuestal para la intervención del Estado frente a la protección de los derechos humanos, sumado a la no especificidad de programas asociadas al componente de empresa y derechos humanos.

Finalmente, la no asignación específica de presupuesto para acciones en empresas y derechos humanos refleja su baja relevancia o posicionamiento en la agenda pública del país. Pese a la ratificación de los Principios Rectores en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, lo cual ha ocurrido con los Planes de gobiernos anteriores, una adecuada intervención y gobernanza estatal implica, como mínimo, contar con las condiciones presupuestales para su funcionamiento.





2.3.3. LA DINÁMICA REGULATORIA DEL CAMPO DE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA: DESAFÍOS EN LA COHERENCIA POLÍTICA Y EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Desde la óptica de los Principios Rectores, la coherencia política significa que los Estados deben asegurar la armonización de leyes, políticas públicas y regulaciones que permitan garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos en la actividad empresarial. Para el caso de Colombia, el desconocimiento de los derechos humanos por una gran parte de funcionarios y entidades públicas genera una importante restricción en la coordinación interinstitucional y sentido de apropiación respecto a la implementación de acciones en derechos humanos y empresas (Entrevista Sociedad Civil 1, 2 y 3 y Representante institución 1, 6, 17, 23 de octubre y 11 de septiembre de 2023).

Adicionalmente, las dificultades en la armonización de las políticas y marcos regulatorios han conducido a la dispersión de acciones y débil articulación interinstitucional frente a los instrumentos de política sobre empresas y derechos humanos, tomando en consideración la experiencia de los dos PNA desarrollados en Colombia (Fundación Ideas para la Paz, 2021). Ello dificulta una respuesta efectiva por parte del Estado frente a los casos de riesgo e impactos a los derechos humanos, lo cual puede desencadenar el aumento de demandas judiciales nacionales e internacionales, sobrecostos, la agudización de la conflictividad socioambiental, entre otros.

Para este estudio, se realizó un análisis de acciones de derechos humanos y empresas en más de catorce entidades del orden nacional, a partir de una solicitud de información de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en julio de 2023. Como resultado, la gran mayoría de acciones estaban asociadas al Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Acción en Derechos Humanos, convenios y estrategias institucionales internas, pero sin una relación directa con un marco de política específico en empresas y derechos humanos (Véase anexo 4).

2.3.4. LA BÚSQUEDA DE CONSENSOS EN TORNO AL FUTURO DE NUEVAS REGULACIONES SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA: LA POLARIZACIÓN ENTRE UN INSTRUMENTO JURÍDICAMENTE VINCULANTE Y LAS NORMAS DE "DERECHO BLANDO"

El balance frente a la implementación de los Principios Rectores en Colombia ha puesto sobre la mesa diversas reflexiones. Por un lado, uno de los aspectos positivos ha sido el posicionamiento del campo de las empresas y los derechos humanos en la agenda pública del país, logrando así una estrategia específica orientada al diálogo entre la institucionalidad, la sociedad civil y las empresas (Entrevista Representante institución 1, 23 de octubre de 2023). En consecuencia, definir cuál es la expectativa del Gobierno frente al comportamiento de las empresas, fortalecer la coherencia en las políticas y estrategias a nivel interinstitucional y el reconocimiento del Estado como actor económico ha sido valorado como un avance considerable del país en la protección y el respeto de los derechos humanos a través de los PNA (Entrevista Empresa 1, 6 de octubre de 2023; Grupo focal empresas 1, 11 de octubre de 2023).

Por otro lado, dentro de los aspectos negativos se destaca el excesivo énfasis en las medidas preventivas y el débil desarrollo del pilar de remediación de los Principios Rectores. Desde la perspectiva de varios sectores de la sociedad civil, instrumentos de política como los PNA han conducido al paradigma de la voluntariedad por parte de las empresas, en el cual no se reconoce la responsabilidad de las empresas frente a la violación de derechos humanos, lo cual restringe el acceso a la justicia por parte de las víctimas (Entrevista Sociedad Civil 2 y 3, 17 y 23 de octubre de 2023; Tacha et al, 2022; Mesa por los Derechos frente al Poder Empresarial, 2023).

La discusión en torno a la necesidad de desarrollar marcos regulatorios vinculantes frente a la responsabilidad de las empresas



con los derechos humanos ha puesto sobre la mesa propuestas como el proyecto de Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos. Al respecto, desde la óptica de diversos sectores de la sociedad civil, un instrumento jurídicamente vinculante podría resolver uno de los problemas estructurales dentro del campo de las empresas y los derechos humanos: el acceso a la justicia y la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos (Entrevista Sociedad Civil 2 y 3, 17 y 23 de octubre de 2023; Tacha et al, 2022; Mesa por los Derechos frente al Poder Empresarial, 2023; Atabongawung, 2021; Vargas, 2018).

Actualmente, el Gobierno de Colombia ha tenido una posición a favor en las negociaciones en Naciones Unidas sobre el proyecto de Tratado Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos, aprobado mediante Resolución 26/9 de 2014. Estas discusiones han tenido una duración de nueve años, con la posibilidad de prolongarse conforme a las posibilidades de consenso al interior del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Vargas, 2018; Ruggie, 2018; Rodríguez, 2018).

Mientras se da continuidad al proceso de negociación, el cual puede ser de larga duración y está sujeta a la factibilidad política internacional, tanto los sectores de sociedad civil como las empresas se encuentran a la expectativa sobre una orientación o directriz del Gobierno colombiano frente a la agenda de empresas y derechos humanos (Entrevista Empresa 1, Entrevista sociedad civil 2 y Entrevista representante institución 1, 6 de octubre, 5 y 11 de septiembre de 2023). Sumado a esto, las restricciones frente a los tiempos y trámites a nivel legislativo y administrativo repercuten drásticamente en las decisiones frente a la solución que deberá proponer el Gobierno Nacional en los próximos tres años.

El anterior panorama ha puesto en discusión el carácter voluntario de los Principios Rectores versus la necesidad de obligaciones jurídicas que propondría un eventual tratado internacional vinculante. Sin embargo, según Rodríguez (2018), los Principios Rectores no son el centro sino uno de múltiples aspectos normativos que conforman un ecosistema regulatorio de las empresas y los derechos humanos. En dicho ecosistema, existen normas de derecho "duro" y "blando" que son utilizadas por los Estados, la sociedad civil y

las empresas.

Bajo esta perspectiva, el tratado vinculante es parte del conjunto de herramientas, alternativas de política pública u otras estrategias/alternativas del nivel local que contribuyen al proceso de gobernanza¹³ de los derechos humanos y las empresas (Rodríguez, 2018). En este sentido, la relación con otros instrumentos internacionales y marcos regulatorios (de derecho duro y blando) son de carácter complementario y están encausados al mismo propósito: la protección de los derechos humanos en la actividad empresarial.

En consecuencia, la definición de alternativas frente a las barreras en el reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial enfrenta el desafío de armonizar, por un lado, la discusión a nivel internacional sobre un tratado vinculante de empresas y derechos humanos y, por otro lado, la implementación de medidas y estrategias a nivel estatal que atiendan a las necesidades y demandas de corto plazo que permitan garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en el país. Lo anterior conduce a un proceso donde los estándares e instrumentos jurídicos son un medio y no el fin en sí mismo frente al problema de política pública sobre empresas y derechos humanos en Colombia. A continuación, se describirán las alternativas de política pública propuestas para el presente memorando.

¹³ Particularmente, dentro del campo de las empresas y los derechos humanos, el cual incluye los PR, emergen formas de gobernanza de carácter policéntrico (Rodríguez, 2018; Catá, 2018). Esto corresponde a sistemas de regulación diferentes a los marcos convencionales derivados de ordenes jurídicos nacionales que respaldan políticas asociadas a instrumentos generales o universales (Catá, 2018). Como resultado, la responsabilidad en la garantía de los derechos humanos no recae exclusivamente en el estado, en tanto involucran a otros actores y sujetos que contribuyen a los marcos regulatorios como las empresas y la sociedad civil.



Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH



3. DEFINICIÓN DE ALTERNATIVAS



3. DEFINICIÓN DE ALTERNATIVAS

A partir de las relaciones multicausales en la anterior sección, la selección de alternativas estará precedida por la identificación de metas que conduzcan a la solución del problema público expuesto en la sección anterior, las cuales se relacionan a continuación:

a. Fortalecer los mecanismos de implementación de los instrumentos y políticas públicas relacionadas con el componente de empresas y derechos humanos. La adecuada coordinación interinstitucional y coherencia en las políticas y acciones en derechos humanos permite mayor transversalidad y eficacia orientada a resultados, especialmente en la gestión de los riesgos e impactos a los derechos humanos. Lo anterior, en concordancia con las competencias de cada entidad y una asignación presupuestal específica. Asimismo, fortalece el monitoreo y seguimiento mediante indicadores de resultado que permitan medir la eficacia de los instrumentos y políticas.

b. Establecer acciones específicas para prevenir y gestionar los impactos a los derechos humanos en contextos de actividad empresarial con presencia de conflicto y actores armados ilegales. El abordaje diferencial de los impactos a los derechos humanos en entornos empresariales con conflicto y actores armados ilegales puede contribuir a la disminución de riesgos y amenazas a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, especialmente en las personas y comunidades vulnerables. Paralelamente, dicha gestión puede favorecer directa o indirectamente la construcción de paz en territorios afectados por la violencia y fortalecer la presencia del Estado.

c. Fortalecer la rendición de cuentas y transparencia sobre el abordaje de los riesgos e impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial. El acceso a la información fortalece el monitoreo y evaluación sobre los riesgos e impactos a los derechos humanos, a efectos de tomar medidas que permitan una gestión oportuna e involucre a las partes interesadas, especialmente las potencialmente afectadas. Lo anterior contribuye a implementar procesos de debida diligencia ajustados a las necesidades y circunstancias específicas, bajo

un enfoque participativo y de transparencia. d. Fortalecer la participación de la sociedad civil, con especial énfasis en las personas y comunidades afectadas y atendiendo a los enfoques diferenciales correspondientes. La existencia de un proceso participativo amplio e incluyente garantiza la legitimidad y sostenibilidad de la alternativa seleccionada. Paralelamente, dentro de los procesos de reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial, la participación fortalece la eficacia de las medidas preventivas, de mitigación y reparación, especialmente en la inclusión de las comunidades potencialmente afectadas y los grupos de interés. Se debe fortalecer las capacidades para la participación y la inclusión de los enfoques diferenciales étnicos, de género, discapacidad, entre otros.

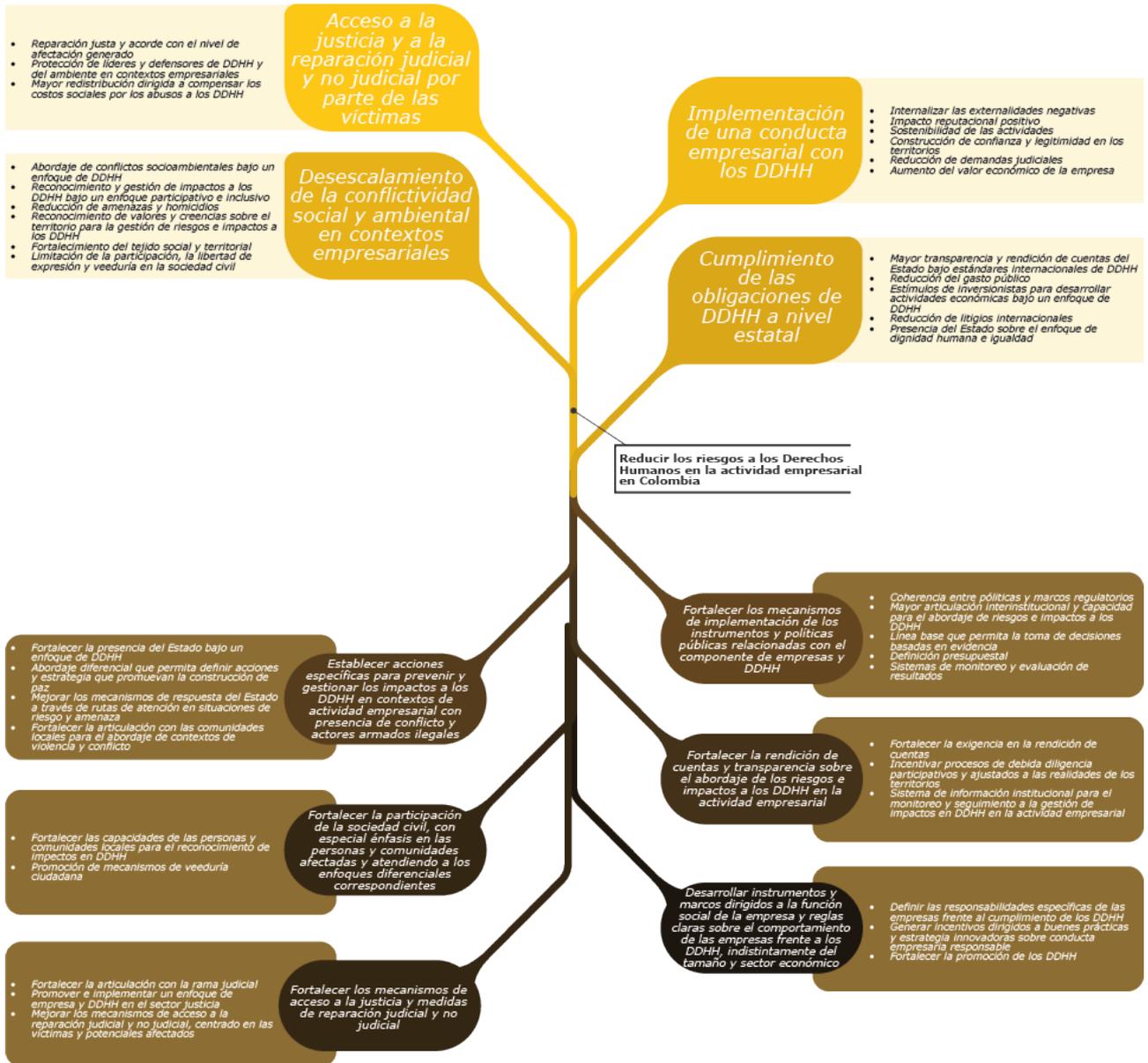
e. Desarrollar instrumentos y marcos dirigidos a la función social de la empresa y a la definición de reglas claras sobre el comportamiento de las empresas frente a los derechos humanos, independientemente del tamaño y sector económico. El desarrollo de un marco normativo y de políticas públicas frente a la función social y las obligaciones que ello deriva para una empresa, permite definir cuáles son sus responsabilidades frente al cumplimiento de los derechos humanos en el territorio nacional. Lo anterior puede aportar a la reducción de demandas judiciales y del gasto público para la gestión de conflictos relacionados con la actividad empresarial.

f. Fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia y medidas de reparación judicial y no judicial. Esta meta permite generar una asignación redistributiva de los impactos de las externalidades relacionadas con la vulneración a los derechos humanos cometidos por terceros, centrado en la reparación a las personas y comunidades afectadas. Igualmente, promueve la rendición de cuentas, aumenta la prevención y disminuye los riesgos de impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial.

Las metas expuestas en el Diagrama 2 permiten contribuir al objetivo principal, correspondiente a reducir los riesgos e impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial en Colombia, generando así un mayor bienestar social y un mercado eficiente basado en el cumplimiento de los derechos humanos.



Diagrama 2: Árbol de medios y fines



Fuente: Elaboración Propia



3.1. DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVAS

Status quo: A nivel nacional, el Decreto 2647 de 2022 establece como función de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH la formulación, adopción e implementación de un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa. La vigencia del segundo PNA culminó en 2022, lo cual habilitaría su actualización. Sin embargo, no existe una evaluación o balance de la implementación de las acciones del PNA 2020-2022 que aporte a las nuevas acciones que eventualmente se definirían en un nuevo PNA.

Política Pública sobre Empresas y Derechos Humanos bajo la figura CONPES¹⁴: Esta alternativa se enmarca dentro del Sistema Nacional de Derechos Humanos y busca robustecer la formulación, implementación y seguimiento de acciones en materia de derechos humanos y empresas. Para ello, se propone el desarrollo paralelo de una línea base o diagnóstico que permita recolectar la evidencia suficiente para formular una política pública que incluya una definición del problema público, asignación presupuestal, armonización y complementariedad con marcos regulatorios ya existentes, definición de indicadores de resultado y asignación de responsabilidades específicas tanto para las entidades públicas como para las empresas, con una vigencia de mediano y largo plazo. Finalmente, es importante resaltar que la propuesta de una política pública sobre empresas y derechos humanos fue realizada por la Mesa de Trabajo para la Construcción del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos¹⁵ (2023).

Proyecto de ley de empresas y derechos humanos: De acuerdo con Deva (2018), las empresas tienen obligaciones jurídicamente vinculantes frente a los derechos humanos y no expectativas sociales frente a su

responsabilidad. Lo anterior, en tanto el cumplimiento de los derechos humanos no es algo negociable u opcional (Bilchitz y Deva, 2013, p. 13). Esta alternativa propone un desarrollo normativo más explícito frente a las responsabilidades en materia de protección y respeto de los derechos humanos, sumado a la reparación judicial en casos de vulneración por parte de empresas. Paralelamente, a través de este mecanismo se realizaría la exigencia de rendición de cuentas frente a la gestión de impactos en derechos humanos, sumado al desarrollo del componente de reparación. A nivel global existen experiencias legislativas de países relacionadas con la regulación de la conducta empresarial, entre ellas Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Alemania, Países Bajos, entre otros (Véase Anexo 1).

Decreto reglamentario sobre derechos humanos y empresa: la expedición de un decreto reglamentario sobre derechos humanos y empresa puede contribuir a la articulación y coordinación de las diferentes entidades del Gobierno Nacional, en cabeza del presidente de la República. Además, al tener un ámbito de aplicación con fuerza de ley, las medidas para la protección y el respeto de los derechos humanos en la actividad empresarial pueden tener un mayor cumplimiento y seguimiento al ser de carácter obligatorio. Es importante aclarar que la alternativa fue propuesta a partir de los diálogos interinstitucionales internos sobre el presente memorando de política pública, realizados en el primer semestre del 2024. Por lo tanto, en la evaluación propuesta en el numeral 3.2. No se contempló esta alternativa para mantener el resultado propuesto en 2023, conforme al análisis técnico que en ese momento se desarrolló por parte del equipo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH.

¹⁴ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

¹⁵ En julio de 2023, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH recibió un documento denominado "RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN EMPRESAS Y DDHH EN COLOMBIA".



3.2. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

A nivel Una vez descritas las alternativas, se realizará la evaluación correspondiente a partir de los criterios descritos a continuación:

Tabla 5. Definición de criterios para la selección de alternativas

Criterio	Definición	Sistema de Puntuación
Pertinencia	Responde a las necesidades de la población, meta, objetivos y políticas del país, o los cambios en el contexto donde se lleva a cabo la intervención (CEPAL, 2011).	<p>vAlto(3): En la alternativa se aplica de manera altamente relevante los aspectos del criterio. Cualquier deficiencia es menor.</p> <p>Medio(2): En la alternativa, se aborda de manera buena el criterio, pero existen falencias en su aplicación.</p> <p>Bajo(1): El criterio se aborda de manera dispersa en la alternativa y existen debilidades importantes en su aplicación.</p>
Eficiencia	Corresponde al grado que una intervención produce o puede producir resultados de forma económica y a tiempo (OCDE, 2019) ¿La alternativa da un buen uso de los recursos para lograr una gestión adecuada?	
Coherencia	Evalúa cómo las políticas propuestas se alinean o complementan con otras políticas existentes, tanto a nivel nacional como internacional (OCDE, 2019). ¿La alternativa se articula adecuadamente con otros marcos regulatorios y programas ya existentes sin duplicar esfuerzos?	
Participación de los grupos de interés	El nivel de participación e inclusión de las partes interesadas, reconociendo los enfoques diferenciales y su incidencia en la formulación, implementación y evaluación de la alternativa ¿La alternativa tiene las condiciones para garantizar una participación amplia e incluyente de todas las partes interesadas, incluyendo a las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad?	
Viabilidad política, económica y técnica	La alternativa cuenta con recursos técnicos y financieros para la formulación, implementación y evaluación. Adicionalmente, cuenta con voluntad política por parte de los tomadores de decisión ¿La alternativa posee recursos técnicos y financieros suficientes para su aplicación? ¿Qué nivel de factibilidad política tiene en el país?	
Sostenibilidad	Medida en que los cambios positivos alcanzados por la intervención probablemente perduren una vez esta concluya ¿La alternativa tiene la capacidad de mantener los cambios positivos en el mediano y largo plazo?	

Fuente: Elaboración Propia



Para llevar a cabo la evaluación de criterios, se asignaron tres niveles de calificación numérica así: bajo (1), medio (2) y alto (3), y el puntaje ganador en cada una de las cuadrículas, corresponde al número que más se repite de acuerdo con la valoración asignada de manera individual (Véase anexo 2). La valoración tuvo como soporte el análisis de las fuentes primarias a través de entrevistas y grupos focales realizados, sumado a las fuentes secundarias disponibles.

A partir de los resultados de la evaluación, la alternativa que obtuvo menor calificación fue el estatus quo, con nueve puntos. En términos de pertinencia, el estatus quo carece de un proceso de evaluación que permita determinar su relación con las necesidades, metas y objetivos que demanda la solución del problema público¹⁶. Respecto a la política pública de empresas y derechos humanos, el desarrollo de una línea base puede contribuir a la identificación de necesidades concretas y adecuadas a los contextos diversos donde se desarrolla la actividad empresarial. Para el caso del proyecto de ley, la alineación con estándares e instrumentos internacionales de derechos humanos puede fortalecer la regulación de las empresas frente al cumplimiento de los derechos humanos, lo cual favorece a las personas y comunidades afectadas.

En relación con la eficiencia, el estatus quo carece de un marco presupuestal para la implementación de acciones a nivel institucional, sumado a la falta de un sistema de monitoreo y evaluación que permita medir los resultados en el corto, mediano y largo plazo. En contraste, la política pública de empresas y derechos humanos puede lograr una mayor planificación presupuestal al articularse con el modelo CONPES e impulsar su implementación desde el nivel de planeación nacional. Para el caso del proyecto de ley, la eficiencia radica en mayor claridad legal y reducción de litigios en el mediano y largo plazo, los cuales representan altos costos para el Estado.

El nivel de coherencia en el estatus quo es bajo, en tanto no existe claridad frente a la relación entre las acciones institucionales y un enfoque transversal en derechos humanos¹⁷.

¹⁶ Los resultados de las entrevistas a los actores de sociedad civil y academia realizadas para el presente estudio coinciden en que la falta de una evaluación de impacto de los PNA dificulta los procesos de implementación y seguimiento en materia de empresas y derechos humanos en Colombia.

¹⁷ A partir del recaudo de información institucional sobre acciones en derechos humanos en más de 22 entidades realizado

Respecto a la política pública de empresas y derechos humanos, el desarrollo de una línea base puede fortalecer la coherencia y complementariedad de las políticas públicas y marcos regulatorios existentes (Fundación Ideas para la Paz, 2021), sumado a la coordinación interinstitucional efectuada en articulación con el Departamento Nacional de Planeación, el cual ejerce la secretaría técnica del CONPES. Para el caso del proyecto de ley, una legislación clara y vinculante puede proporcionar mayor coherencia entre los derechos humanos y las responsabilidades de las empresas.

Referente a la participación de los grupos de interés, el estatus quo enfrenta como dificultad el antecedente frente a la débil participación de la sociedad civil en los PNA, especialmente en la segunda versión. Dicho escenario ha generado falta de credibilidad y legitimidad de los PNA, sumado al desconocimiento de este instrumento en las entidades públicas. La política pública sobre empresas y derechos humanos puede diseñar una ruta metodológica para fortalecer la participación en los niveles de formulación, implementación y seguimiento. Sin embargo, uno de los desafíos que enfrenta es la capacidad presupuestal para garantizar un proceso participativo amplio y las restricciones de tiempo que conlleva el proceso de formulación de la política. Para el caso del proyecto de ley, la exigencia de rendición de cuentas y reparación judicial implican la participación de las partes afectadas; no obstante, al igual que la política pública, se requerirán de importantes presupuestos para garantizar una participación amplia y en tiempos relativamente reducidos.

La viabilidad política, económica y técnica en las tres alternativas arrojó los siguientes resultados: el estatus quo cuenta con mayor viabilidad a nivel institucional, teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 define como meta la actualización del PNA. Para el caso de la política pública, si bien los costos para su desarrollo pueden ser considerablemente mayores con respecto al PNA, la posibilidad de realizar el proceso desde el nivel ejecutivo puede ser favorable en términos de tiempo y podría redireccionar el enfoque convencional de los PNA. Para el caso del proyecto de ley, la viabilidad depende

por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH durante el segundo semestre de 2023, se identificó la débil implementación y correlación de las acciones institucionales frente a la protección de los derechos humanos en la actividad empresarial.



de la factibilidad política y el consenso en la rama legislativa, lo cual podría representar mayores tiempos y trámites para su aprobación.

Finalmente, el criterio de sostenibilidad en la política pública y el proyecto de ley arroja un resultado positivo, en tanto pueden estructurarse como políticas o leyes de Estado con una vigencia de mediano y largo plazo y con una mayor proyección en términos de seguimiento y monitoreo, mientras que el estatus quo puede enfrentar el riesgo de no

continuidad por los cambios de gobierno.

A partir de la evaluación de las alternativas frente a los criterios anteriormente expuestos, la alternativa con mayor puntuación fue la política pública sobre empresas y derechos humanos bajo el enfoque Conpes. Lo anterior, al considerar que obtuvo puntajes altos en criterios importantes para solucionar el problema público, entre los que destacan la viabilidad política, económica y técnica y la eficiencia en términos de tiempo.





Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH



4. RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



4. RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

La formulación de una política sobre empresas y derechos humanos, adaptada a la metodología Conpes, puede contribuir a la reducción de las barreras en el reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial en Colombia, conforme a los siguientes aspectos: 1) el desarrollo de una línea base genera mayor evidencia para la definición de acciones e indicadores que permitan resultados eficaces en el corto, mediano y largo plazo; 2) la definición presupuestal es determinante para asegurar la implementación de acciones públicas que contribuyan a la protección de los derechos humanos en contextos empresariales; 3) estructurar una política desde el sector de planeación nacional permite asegurar una mayor transversalidad y coordinación interinstitucional para el abordaje de los impactos a los derechos humanos que pueden causar las empresas, efectuando un mecanismo de seguimiento y monitoreo eficaz; 4) puede posibilitar espacios de participación y fortalecer los procesos de gobernanza estatal, empresarial y de sociedad civil, en articulación con marcos, estándares y estrategias locales que guarden relación con la política propuesta.

Pese a la existencia de instrumentos de política pública sobre derechos humanos y Empresas, aunado a los esfuerzos en la implementación de los Principios Rectores, el aumento de la conflictividad socio ambiental y el incremento de los riesgos y amenazas que enfrentan los defensores de derechos humanos y del ambiente en contextos empresariales

demandan respuestas contundentes por parte del Estado colombiano. Lo anterior demanda la implementación de nuevos instrumentos como el Acuerdo Escazú, el cual puede ser aplicado a través de la política pública de empresas y derechos humanos, a efectos de fortalecer aspectos como la transparencia y rendición de cuentas, la participación, el acceso a la justicia y la protección a defensores de derechos humanos y del ambiente.

Esta recomendación ha surtido un proceso de discusión y revisión al interior del Gobierno Nacional, con el fin de incorporar nuevos aportes y perspectivas para la construcción de la hoja de ruta para la agenda de derechos humanos y empresas en Colombia. Como resultado de las discusiones realizadas en el primer semestre de 2024, posterior al desarrollo del presente policy memo, se ha propuesto como nueva alternativa la expedición de un decreto sobre derechos humanos y empresa bajo la metodología Conpes, construido de manera paralela al desarrollo de la línea base sobre derechos humanos y empresa.

Finalmente, mantener el estatus quo puede debilitar la respuesta institucional ante los escenarios anteriormente descritos y afectar drásticamente a las personas y comunidades afectadas, sumado al incumplimiento de las obligaciones internacionales en derechos humanos por parte del Estado. Adicionalmente, esto puede conducir al aumento de disputas judiciales, la agudización de la conflictividad socioambiental y el incremento del gasto público, al no atender oportunamente los escenarios de riesgo e impacto a los derechos humanos.





4.1. ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN DE ACTORES

Para poder diseñar una estrategia de actores, se identificaron y organizaron a los actores de acuerdo con su nivel de poder e interés (diagrama 3). Posteriormente, se plantea generar y focalizar estrategias para la gestión de actores para maximizar la respuesta positiva con respecto a la implementación de la propuesta de política hecha.

Diagrama 3. Mapa de actores



Promoción (Advocacy): Fortalecer la importancia de la agenda de empresas y derechos humanos en actores institucionales estratégicos, mediante la presentación del problema público que se pretende resolver. Adicionalmente, generar procesos de articulación del orden nacional y territorial con las distintas entidades involucradas en el cumplimiento de la política, buscando así promover un proceso de gobernanza estatal más sólido y armonizando las acciones y políticas orientadas a la protección de los derechos humanos en la actividad empresarial.

promueva el cumplimiento de los objetivos de la recomendación de política expuesta. Adicionalmente, buscar apoyos económicos y técnicos para el desarrollo de procesos como la línea base y el enfoque participativo.

Compromiso cercano (close engagement): Generar mesas técnicas y mecanismos para el cumplimiento de la implementación de la política sobre empresas y derechos humanos. Por ejemplo, la creación de indicadores que permita hacer un seguimiento continuo y

Empoderamiento (Empowerment): articulación con organizaciones y plataformas de la sociedad, organizaciones sindicales y comunidades locales, con el fin de sensibilizar y concertar los mecanismos de implementación estipulados para la recomendación de política presentada.

Sensibilización (Awareness raising): Generar procesos pedagógicos y de sensibilización frente al enfoque de empresas y derechos humanos que pretende abordar la política, incluyendo sectores económicos que no poseen un enfoque de derechos humanos o están poco interesados.



4.2. EFECTOS IMPREVISTOS DE LA RECOMENDACIÓN Y CONCLUSIÓN

El presente memorando de política pública sobre las empresas y los derechos humanos es el intento por brindar una aproximación preliminar frente a los desafíos en el reconocimiento y abordaje de los impactos a los derechos humanos en la actividad empresarial. Es importante precisar que este documento es un punto de partida para posteriores desarrollos en materia de política pública o de cualquier instrumento que se pretenda desarrollar. Lo anterior supone que no todas las problemáticas y causas se encuentran reflejadas en esta primera aproximación, en tanto el posible desarrollo de una línea base o insumo diagnóstico sobre empresas y derechos humanos tendrá el propósito de brindar una lectura contextual y situada frente a la situación de derechos humanos en el contexto empresarial de Colombia.

Es importante destacar que los resultados de este primer estudio constituyen una primera base para la discusión entre diversos actores y grupos de interés, la cual deberá ser liderada y asumida por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH, en coordinación con las distintas entidades del Gobierno Nacional. Por lo tanto, en el marco de un proceso de diálogo transparente y de construcción colectiva, la definición de la agenda de las empresas y los derechos humanos en Colombia deberá ser el resultado de la pluralidad de visiones, perspectivas y reflexiones que aporten a un marco regulatorio orientado a las necesidades de la sociedad frente a la protección y el respeto de los derechos humanos en la actividad empresarial.

Sin duda, uno de los grandes retos de esta recomendación es el factor presupuestal, los tiempos requeridos y la participación de diversos sectores, especialmente los que históricamente han estado excluidos o marginados de esta discusión. Sumado a esto, la capacidad de la entidad coordinadora de la política debe ser lo suficientemente robusta para lograr el nivel de implementación esperado, en donde el respaldo político y la búsqueda de consensos es fundamental para lograr una verdadera política de Estado y no una política de papel.

Así las cosas, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario ha definido presentar el presente memorando de política pública a cada una de las entidades del Gobierno Nacional, con el fin de proponer una posición unificada frente a la hoja de ruta de empresas y derechos humanos en los próximos dos años. Paralelamente, se realizará el seguimiento a los proyectos legislativos y a las discusiones sobre el proyecto de Tratado Internacional Vinculante, los cuales serán complementarios al proceso de línea base en empresas y derechos humanos y la posible formulación de una política pública a mediano plazo.

Por consiguiente, se hace un especial llamado a cada una de las carteras de Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, con el objetivo de retroalimentar y contribuir a la apuesta gubernamental de construir una futura agenda de empresas y derechos humanos en Colombia. Lo anterior, en armonía con el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencial Mundial de la Vida", donde los derechos humanos son el eje transversal para alcanzar una verdadera sostenibilidad en el país. Lo anterior supone un compromiso de todo el Estado colombiano frente a un modelo de desarrollo económico en consonancia con la acción climática, los procesos de gobernanza de las comunidades, los territorios y las empresas que hoy contribuyen a la protección ambiental, el desarrollo económico y el desarrollo social.



Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH



5. BIBLIOGRAFÍA



5. BIBLIOGRAFÍA

Aaronson, S.A., & Higham, I. (2013). "Re-righting Business": John Ruggie and the Struggle to Develop International Human Rights Standards for Transnational Firms. *Human Rights Quarterly* 35(2), 333-264.

Atabongawung, Tamo. (2021). A legally-binding instrument on business and human rights: Implications for the right to development in Africa. *African Human Rights Law Journal*, 21(1), 262-289. <https://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2021/v21n1a12>

Bilchitz, D., & Deva, S. (2013). The human rights obligations of business: A critical framework for the future. In S. Deva & D. Bilchitz (Eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?* (pp. 1-26). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139568333.003

Cantú, H. (2017). Planes de acción nacional sobre empresas y derechos humanos: Sobre la instrumentalización del derecho internacional en el ámbito interno. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* Volume 17, 2017, Pages 113-144. <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2017.17.11033>

Centro de información sobre Empresas y Derechos Humanos (2020) Las personas defensoras de los derechos humanos y las empresas en Colombia. Recuperado de: https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/Las_Personas_Defensoras_de_los_Derechos_Humanos_y_las_Empresas_en_Colombia.pdf

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2015). Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa 2015-2018. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/NationalPlans/PNA_Colombia_9dic.pdf

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2020). Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2020/2022 "Juntos lo Hacemos Posible Resiliencia y Solidaridad". Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf>

Deva, S. (2018). Empresas y derechos humanos ¿momento de ir más allá del "presente"? En: Rodríguez, C. *Empresas y Derechos Humanos en el Siglo XXI. La actividad corporativa bajo la lupa, entre las regulaciones internacionales y la acción de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Fundación Ideas para La Paz (2021). Mínimos para un Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos exitoso Análisis de esta política pública en Colombia 2020-2022. Recuperado de: https://empresaspaiddhh.ideaspaz.org/sites/default/files/documentos-micro/FIP_NE_PNAEmpresas_web_Final_final.pdf

García, S. (2019). Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

Gregg B. (2021). Beyond due diligence: The Human Rights Corporation. *Human Rights Review* 22(1): 65-89. <https://doi.org/10.1007/s12142-020-00605-x>

Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos. (2014). Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf

GrupodeTrabajodelaONUsobrelasEmpresasylasDerechosHumanos.(2020).OrientaciónGobierno de Perú sobre Implementación de Acuerdo de Escazú. Recuperado de: <https://spcommreports.>



ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25468#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20Escaz%C3%BA%20ayudar%C3%ADa,en%20los%20derechos%20humanos%20e

Homes, S. y Susnstein, C. 2011. El costo de los derechos por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Human Rights Council. (2021). The Guiding Principles on Business and Human Rights: guidance on ensuring respect for human rights defenders Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises A/HRC/47/39/Add.2.

Indepaz .(2022). Conflictos Socioambientales en Colombia. Recuperado de: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Informe-Conflictos-Socioambientales-en-Colombia-final.pdf>
Khoury, S. (2018). Corporate (Non-)Accountability and Human Rights: Approaches from the Regional Human Rights Systems and Prospects for the ASEAN. Asian Journal of Social Science, 46(4/5), 503–523. <https://www.jstor.org/stable/26567262>

Mankiw, G. Principios de economía, sexta edición. México: CENCAGE LEARNING

Mehra, A. 2018. Siempre y de todas las formas: garantizar el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas. En: Empresas y Derechos Humanos en el Siglo XXI. La actividad corporativa bajo la lupa, entre las regulaciones internacionales y la acción de la sociedad civil. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Mesa de Trabajo para la Construcción del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. (2023). Recomendaciones para la construcción de una política pública en empresas y DDHH en Colombia. Documento interno.

Mesa por los derechos humanos frente al poder empresarial. (2023). Hacia un Tratado Vinculante en Derechos Humanos para las Empresas Transnacionales que fortalezca a Colombia como potencia mundial de la vida. 4 de octubre de 2023. Recuperado de: <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/colombia-mesa-de-sociedad-civil-solicita-al-gobierno-defender-el-tratado-vinculante-en-las-negociaciones-de-ginebra/>

Mesa por los derechos humanos frente al poder empresarial. (2023). Posturas de la Mesa sobre políticas públicas (PNA y PND). Documento interno.

OCDE (2019). "Mejores criterios para una mejor evaluación - Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización". Recuperado de: <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>

OCDE (2021), Marco de Monitoreo y Evaluación: Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo

Organización Internacional del Trabajo (2021) Los vínculos entre las normas internacionales del trabajo, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, y los Planes de Acción Nacionales sobre las empresas y los derechos humanos. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/briefingnote/wcms_831090.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). Diligencia debida intensificada en materia de derechos humanos para empresas en contextos afectados por conflictos; Una guía. Nueva York, Estados Unidos de América. Recuperado de: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/UNDP_Heightened_Human_Rights_Due_Diligence_for_Business_in_Conflict-Affected_Contexts_ES.pdf

Rodríguez, C.(2018). Empresas y derechos humanos. Un Marco conceptual y un mapa de



estrategias regulatorias. En: *Empresas y Derechos Humanos en el Siglo XXI. La actividad corporativa bajo la lupa, entre las regulaciones internacionales y la acción de la sociedad civil.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Romero et al. 2023. Retos y desafíos de los planes de acción nacionales sobre empresas y derechos humanos en tiempos de transición de gobierno. En: Rank, Barboza y Chungas. *POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANES DE ACCIÓN NACIONALES sobre empresas y derechos humanos en Latinoamérica.* Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. Recuperado de: https://www.kas.de/documents/271408/16552318/POLITICAS+PUBLICAS+LATINOAMERICA+MARZO+7+DE+2023+-+DIGITAL_compressed.pdf/93c2a58c-d89e-e9cc-877f-5bc77b656764?version=1.0&t=1678484300129

Ruggie, J. (2018). ¿Jerarquía o ecosistema? La regulación de los riesgos relativos a los derechos humanos provenientes de las empresas multinacionales. En: Rodríguez, C. *Empresas y Derechos Humanos en el Siglo XXI. La actividad corporativa bajo la lupa, entre las regulaciones internacionales y la acción de la sociedad civil.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Stiglitz, J. 2000. *La economía del sector público.* Barcelona: Antoni Bosch.

Tacha et al. (2022). *LTDA. Debates actuales en empresas y derechos humanos para enfrentar la desregulación del poder corporativo.* -1ª ed. Bogotá D.C: Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial SIEMBRA. Recuperado de: <https://www.centrosiembra.org/2023/03/24/conoce-la-nueva-publicacion-de-siembra-justicia-ltda-debates-actuales-en-empresas-y-derechos-humanos-para-enfrentar-la-desregulacion-del-poder-corporativo/>

Vargas, C. (2018). ¿Un tratamiento sobre empresas y derechos humanos? Un debate recurrente en un nuevo panorama de gobernanza. En: *Empresas y Derechos Humanos en el Siglo XXI. La actividad corporativa bajo la lupa, entre las regulaciones internacionales y la acción de la sociedad civil.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Velásquez et al. (2021). Colombia. En: Cantú, H. *Experiencias Latinoamericanas sobre reparación en materia de empresas y derechos humanos.* Bogotá: KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/271408/16552318/Experiencias+Latinoamericanas+sobre+reparaci%C3%B3n+en+materia+de+empresas+y+derechos+humanos+-+Humberto+Cant%C3%BA.pdf/70f15d4d-730a-8274-9f13-a4350f2370c4?t=1645812527356>

Wolfsteller, R., Li, Y. (2022). Business and Human Rights Regulation After the UN Guiding Principles: Accountability, Governance, Effectiveness. *Hum Rights Rev* 23, 1–17. <https://doi.org/10.1007/s12142-022-00656-2>



Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH

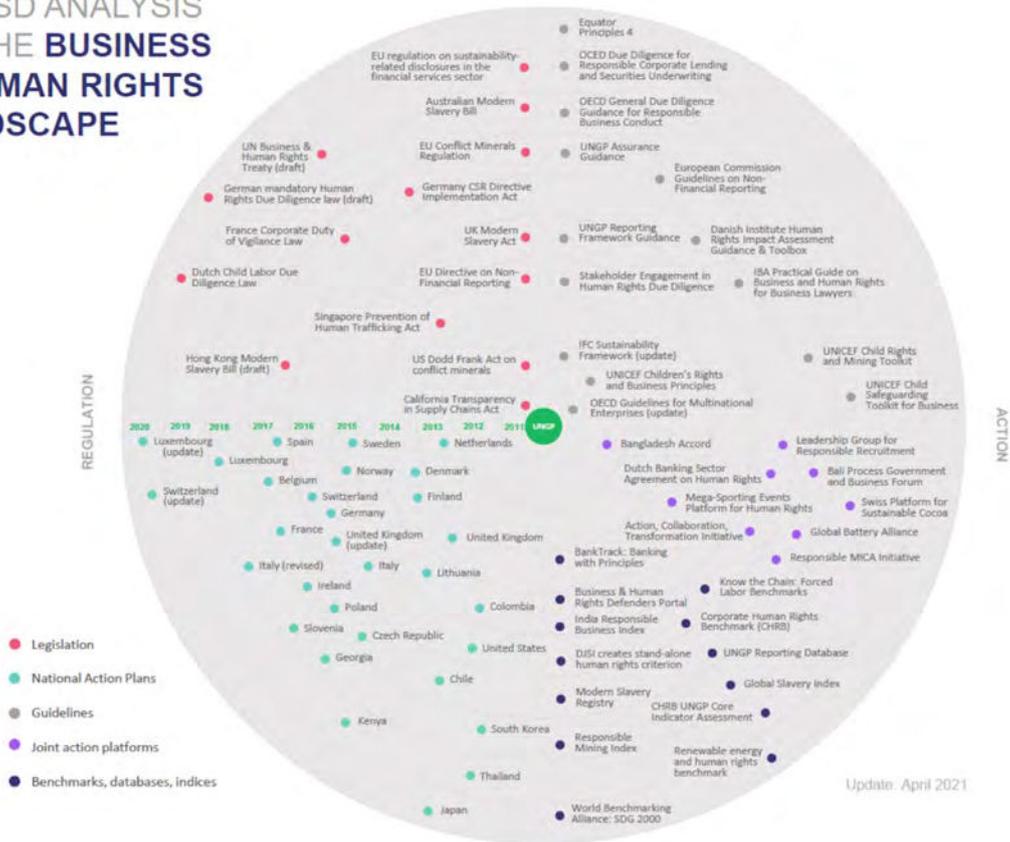


6. ANEXOS



Anexo 1. Dinámica regulatoria a nivel mundial sobre empresas y derechos humanos: aproximación general

WBCSD ANALYSIS OF THE BUSINESS & HUMAN RIGHTS LANDSCAPE



Tomado de: World Business Council for Sustainable Development (2021). Business and Human Rights Landscape. Recuperado de: <https://humanrights.wbcd.org/project/wbcd-business-and-human-rights-landscape/>





Tabla de iniciativas regulatorias, estándares e instrumentos internacionales relacionados con empresas y derechos humanos

Instrumento/ley/estándar	Fecha de Publicación	Resumen del Objeto
Declaración Universal de Derechos Humanos	1948	Establece derechos humanos fundamentales que deben ser universalmente protegidos.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	1966	Compromiso de los Estados para respetar y garantizar los derechos civiles y políticos.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	1966	Enfatiza los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al trabajo y a condiciones laborales justas.
Estándares SA8000	1997	Marco de responsabilidad social para mejorar las condiciones de trabajo y asegurar prácticas laborales éticas.
Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos	2000	Guía para empresas extractivas en la protección de los derechos humanos en la seguridad de sus operaciones.
Pacto Mundial de las Naciones Unidas	2000	Iniciativa para empresas comprometidas con prácticas responsables en áreas de derechos humanos, laborales, medio ambiente y anticorrupción.
Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos	2000	Guía para empresas extractivas en la protección de los derechos humanos en la seguridad de sus operaciones.
Iniciativa Global de Reporte de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GHG Protocol)	2001	Estándar global para la contabilidad y reporte de emisiones de gases de efecto invernadero.
Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)	2003	Estándar global para la buena gestión de los recursos petroleros, gasíferos y minerales, enfocado en la transparencia y la rendición de cuentas.
Principios de Inversión Responsable (PRI)	2006	Marco para incorporar cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza en decisiones de inversión.
Normas ISO 26000 sobre Responsabilidad Social	2010	Guía para las organizaciones sobre principios y temas centrales de responsabilidad social.
Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas	2011	Establece el marco de "Proteger, Respetar y Remediar" para abordar el impacto de las actividades empresariales en los derechos humanos.
Estándares de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social del IFC	2012	Marco para identificar y gestionar riesgos en proyectos, enfocado en impactos ambientales y sociales.
Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT	1977 (última actualización en 2017)	Orientaciones para empresas multinacionales, gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores sobre políticas sociales y prácticas laborales.
Marco de Reporte Global (GRI)	1997 (actualizaciones periódicas)	Estandariza el reporte de sostenibilidad para organizaciones, cubriendo temas sociales, ambientales y de gobernanza.



Principios de Ecuador	2003 (última revisión en 2019)	Marco de gestión de riesgos ambientales y sociales para la industria financiera en proyectos de desarrollo.
Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o "Acuerdo de Escazú"	2018 (entrada en vigencia para el año 2021)	Su objetivo principal es garantizar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Es el primer tratado internacional que incluye disposiciones específicas para la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.
Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales	Revisadas en 2011	Recomendaciones de políticas gubernamentales para prácticas empresariales responsables en operaciones globales.
Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Varias fechas	Normativas internacionales del trabajo que establecen estándares mínimos en temas laborales.
Modelo de Evaluación de Impacto Social (SIA)	Varias fechas	Metodología para evaluar los impactos sociales y culturales de proyectos de desarrollo y empresas.
Leyes e iniciativas relacionadas con debida diligencia		
Ley de Responsabilidad Social Empresarial de Dinamarca	2008	Objeto: Establece requisitos para que las grandes empresas informen sobre prácticas sociales y ambientales, incluyendo aspectos relacionados con los derechos humanos.
Ley sobre la Esclavitud Moderna del Reino Unido (UK Modern Slavery Act)	2015	Requiere que las empresas informen sobre las medidas tomadas para abordar la esclavitud moderna y la trata de personas en sus operaciones y cadenas de suministro.
Ley de Deber de Diligencia Corporativa de Francia	2017 (modificada en 2021)	Objeto: Impone a las empresas obligaciones de diligencia debida para prevenir violaciones de derechos humanos y ambientales en sus cadenas de suministro.
Ley de Responsabilidad Social de las Empresas de Alemania (CSR-RUG)	2017	Obliga a ciertas empresas a informar sobre prácticas sociales y ambientales en sus cadenas de suministro globales.
Ley de Diligencia Debida en Derechos Humanos de Suiza	En proceso de desarrollo (anunciada en 2020)	Objeto: Pretende establecer requisitos de debida diligencia en derechos humanos para las empresas con sede en Suiza.
Ley de Derechos Humanos y Empresas de los Países Bajos	En proceso de desarrollo (anunciada en 2020)	Obligar a las empresas a prevenir y abordar los impactos negativos en derechos humanos en sus cadenas de suministro.
Ley de Derechos Humanos y Empresas de Australia	En proceso de desarrollo (anunciada en 2020)	Objeto: Busca exigir a las empresas australianas que realicen debida diligencia en derechos humanos en sus operaciones globales.
Ley de Diligencia Debida en Derechos Humanos de Finlandia	En proceso de desarrollo (anunciada en 2020)	Objeto: Pretende establecer requisitos de debida diligencia en derechos humanos para las empresas finlandesas.



Consejería Presidencial
para los DDHH y DIH

Ley de Empresas y Derechos Humanos de España	En proceso de desarrollo (anunciada en 2020)	Objeto: Busca imponer obligaciones de debida diligencia en derechos humanos a las empresas españolas.
Propuesta de Ley de Diligencia Debida de la Unión Europea (UE)	En proceso de desarrollo (anunciada en 2021)	Busca imponer obligaciones de diligencia debida a las empresas en la UE para prevenir y abordar violaciones de derechos humanos y ambientales.
Ley de Responsabilidad Empresarial en Derechos Humanos de Noruega	En proceso de desarrollo (anunciada en 2021)	Busca establecer obligaciones de debida diligencia en derechos humanos para las empresas noruegas y multinacionales con sede en Noruega.
Ley de Diligencia Debida en Derechos Humanos y Ambiental de Luxemburgo	En proceso de desarrollo (anunciada en 2021)	Objeto: Busca introducir obligaciones de debida diligencia para prevenir violaciones de derechos humanos y ambientales por parte de las empresas luxemburguesas.
Ley de Diligencia Debida en Derechos Humanos de Quebec, Canadá	En proceso de desarrollo (anunciada en 2021)	Objeto: Propone establecer requisitos de debida diligencia en derechos humanos para ciertas empresas con sede en Quebec.
Ley de Diligencia Debida de California, EE. UU.	En proceso de desarrollo (anunciada en 2021)	Objeto: Busca requerir a las empresas con sede en California que realicen diligencia debida en derechos humanos y ambientales en sus cadenas de suministro.
Iniciativa de Debida Diligencia en Derechos Humanos de Sudáfrica	En proceso de desarrollo (anunciada en 2021)	Objeto: Busca establecer requisitos de debida diligencia en derechos humanos para las empresas sudafricanas.



Anexo 2. Balance de los PNA empresas y Derechos humanos a partir de fuentes primarias y secundarias

Tabla 3. Balance de los PNA Empresas y Derechos humanos 2015-2018 y 2020-2022			
Criterios	PNA 2015-2018	PNA 2020-2022	Recomendaciones Agenda 2024
Coherencia	Los planes envían un mensaje claro a diferentes ministerios y entidades del gobierno sobre sus roles como reguladores de la actividad empresarial y su impacto en los derechos humanos.	Las entidades estatales no se apropiaron de las acciones del plan, lo que dificultó el diálogo y la implementación efectiva.	El instrumento o medida que se adopte deberá contar con la participación de todas las entidades del Gobierno Nacional, asumiendo un compromiso directo en la implementación de un enfoque de empresa y derechos humanos en correspondencia con las competencias misionales
	Reconocimiento del Estado como actor económico	Reconocimiento del Estado como actor económico	
	Falta de coordinación con la rama judicial	Falta de coordinación con la rama judicial	
	Desconexión entre la política pública y la legislación, lo que resulta en la falta de una estrategia coherente para abordar los problemas relacionados con las empresas y los derechos humanos.	Desconexión entre la política pública y la legislación, lo que resulta en la falta de una estrategia coherente para abordar los problemas relacionados con las empresas y los derechos humanos.	
Eficacia	No claridad en la asignación presupuestal para la implementación	No claridad en la asignación presupuestal para la implementación	Se deberá contar con asignación presupuestal específica, la cual defina indicadores de resultado que permitan evaluar el impacto de los recursos en las acciones propuestas por cada entidad.
	No existe un mecanismo adecuado para el seguimiento y cumplimiento de los Planes, lo que impide la rendición de cuentas.	No existe un mecanismo adecuado para el seguimiento y cumplimiento de los Planes, lo que impide la rendición de cuentas.	



Eficiencia	La redacción del PNA puede ser compleja y ello reduce su calidad y viabilidad	La redacción del PNA puede ser compleja y ello reduce su calidad y viabilidad	Los actores y partes interesadas (no solo para las entidades públicas) deben entender el instrumento de política o medida para lograr mayor comprensión y cohesión frente al problema de interés público que se pretende resolver. La definición de metas con indicadores concretos y realizables asegura una mayor implementación y gestión de resultados en el corto, mediano y largo plazo.
	Exceso de metas y compromisos inalcanzables	Exceso de metas y compromisos inalcanzables	
	Débil enfoque en la justicia tributaria y la reparación	Débil enfoque en la justicia tributaria y la reparación	
	No aborda la desigualdad en el acceso a la justicia entre las empresas y las personas o comunidades afectadas o posiblemente afectadas	No aborda la desigualdad en el acceso a la justicia entre las empresas y las personas o comunidades afectadas o posiblemente afectadas	
	Sobreestimación de la capacidad gubernamental para implementar numerosas acciones, y falta de claridad en quién tiene el control y toma decisiones sobre los planes.	Sobreestimación de la capacidad gubernamental para implementar numerosas acciones, y falta de claridad en quién tiene el control y toma decisiones sobre los planes.	
	Permitió promover e incentivar el apoyo de actores como la cooperación internacional, lo que permitió una mayor incidencia del PNA.	Fue percibido como estático, con poca mejora respecto al primero, y fue criticado por su enfoque limitado y falta de ejecución efectiva.	
Impacto	Los Planes se basan en un paradigma de voluntariedad, lo que se considera insuficiente y contraproducente para abordar las violaciones de derechos humanos.	Los Planes se basan en un paradigma de voluntariedad, lo que se considera insuficiente y contraproducente para abordar las violaciones de derechos humanos.	El instrumento de política o medida deberá tener un enfoque de participación amplio, a efectos de reflejar las diferentes perspectivas, reflexiones y aproximaciones del problema público relacionado con empresas y derechos humanos. Paralelamente, es necesario considerar los aspectos críticos o "difíciles" del problema, con el fin de buscar mayores consensos o puntos de encuentro entre las partes interesadas. Finalmente, la relación con las discusiones a nivel internacional es necesarias para adecuar o ajustar los instrumentos o herramientas con las cuales se cuenta para desarrollar una agenda de empresas y derechos humanos con mayor impacto e incidencia.
	Muchas organizaciones territoriales no están familiarizadas con los Planes, y las entidades gubernamentales responden a problemas reales con abstracciones normativas sin acciones concretas.	Muchas organizaciones territoriales no están familiarizadas con los Planes, y las entidades gubernamentales responden a problemas reales con abstracciones normativas sin acciones concretas.	
	Existe un desconocimiento generalizado a nivel institucional sobre cómo abordar adecuadamente la protección de los derechos humanos en el contexto empresarial.	Existe un desconocimiento generalizado a nivel institucional sobre cómo abordar adecuadamente la protección de los derechos humanos en el contexto empresarial.	
	La adopción de procesos de debida diligencia tiende a quedarse en la prevención y no aborda adecuadamente la necesidad de acceso a la justicia y reparación de violaciones de derechos humanos.	La adopción de procesos de debida diligencia tiende a quedarse en la prevención y no aborda adecuadamente la necesidad de acceso a la justicia y reparación de violaciones de derechos humanos.	



Participación	Participación amplia que incluyó a más de 20.000 personas de los 32 departamentos de Colombia, sumado a la consulta de entidades y expertos.	Baja participación y dificultades en la inclusión de actores estratégicos para su formulación	Se deberá realizar un proceso participativo amplio que logre recoger las diferentes reflexiones, perspectivas y posturas frente al campo de las empresas y los derechos humanos en Colombia. En correspondencia con las necesidades regionales, el desarrollo de un diálogo participativo con enfoque territorial es determinante para asegurar acciones y/o medidas ajustadas a las necesidades o prioridades en los diferentes sectores y actores estratégicos.
	Participación limitada o nula de las víctimas y las personas y comunidades potencialmente afectadas	Participación limitada o nula de las víctimas y las personas y comunidades potencialmente afectadas	
	Se requiere un enfoque multiactor más fuerte y orientado a resultados para garantizar la eficacia de los planes.	Se requiere un enfoque multiactor más fuerte y orientado a resultados para garantizar la eficacia de los planes.	
	Facilitó la sinergia entre diferentes iniciativas y ayudó a generar proyectos con sociedad civil, lo que fomentó un diálogo productivo y una mayor comprensión del tema.	Débil continuidad de los espacios de participación y procesos de gobernanza especialmente de sociedad civil	
	Necesidad de mayor involucramiento activo del sector privado.	Necesidad de mayor involucramiento activo del sector privado.	
Pertinencia	Priorización de sectores de la economía	Estuvo dirigida a todas las empresas, sin priorización de sectores	Se deberá enfatizar la agenda global de acción climática, que demanda redireccionamiento del enfoque de las políticas y marcos relacionados con empresas y derechos humanos. Aspectos como la transición energética justa, la sostenibilidad social y ambiental y la implementación del Acuerdo de Escazú deben ser parte de las estrategias priorizadas en la futura agenda de empresa y derechos humanos. Lo anterior supone la redefinición del problema público y la definición de necesidades concretas que buscará resolver el instrumento o marco que se defina.
	Los PNA han tenido una incidencia limitada en la gestión de conflictos sociales y ambientales, y que no todos los sectores empresariales están igualmente informados o involucrados.	Los PNA han tenido una incidencia limitada en la gestión de conflictos sociales y ambientales, y que no todos los sectores empresariales están igualmente informados o involucrados.	
	El problema público se centra en la implementación de los Principios Rectores y no en los problemas específicos de Colombia en materia de derechos humanos y empresas	No reconocimiento del problema público que se pretende resolver, atendiendo a las necesidades concretas del país sobre empresas y derechos humanos.	
	Ausencia de una línea base	Ausencia de una línea base	
	Dado que las realidades territoriales son diversas, los planes deben adaptarse y desplegarse de manera diferenciada para ser efectivos en diferentes contextos. Los Planes se ven como inocuos y no se reflejan en cambios concretos en los territorios, siendo más un instrumento político que práctico.	Dado que las realidades territoriales son diversas, los planes deben adaptarse y desplegarse de manera diferenciada para ser efectivos en diferentes contextos. Los Planes se ven como inocuos y no se reflejan en cambios concretos en los territorios, siendo más un instrumento político que práctico.	



Sostenibilidad	Al ser el primer PNA, marcó un precedente en la agenda pública de Colombia sobre las empresas y los derechos humanos	Dificultades para mantener la continuidad y coherencia entre los distintos planes y políticas relacionadas con empresas y derechos humanos.	La vigencia del instrumento de política o medida no podrá estar suscrita a la vigencia del gobierno, lo cual afecta drásticamente su sostenibilidad. Deberá proponerse como una política de Estado, la cual debe contar con una vigencia mayor a ocho años para garantizar resultados concretos.
	Debilidad en asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los planes, más allá de los cambios de gobierno y políticas.	Debilidad en asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los planes, más allá de los cambios de gobierno y políticas.	

Anexo 3. Matriz multicriterio y calificación de alternativas

Criterio	Status quo	Política Pública sobre Empresa y Derechos Humanos CONPES	Proyecto de ley de empresa y derechos humanos
Pertinencia	1	3	3
Eficiencia	1	3	3
Coherencia	2	3	3
Participación de los grupos de interés	1	2	2
Viabilidad política, económica y técnica	3	3	2
Sostenibilidad	1	3	2
Total puntuación	9	17	15

