

Evaluación del Plan Nacional de Acción (PNA) de Colombia sobre Empresas y Derechos Humanos

Resumen de la Evaluación

Septiembre 2016



En diciembre de 2015, el gobierno colombiano publicó su Plan Nacional de Acción (PNA) sobre empresas y derechos humanos. En respuesta, la Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR, por sus siglas en inglés) y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia, y Sociedad (Dejusticia) llevaron a cabo una evaluación estructurada del PNA colombiano, usando la 'lista de control de PNAs' desarrollada y publicada por ICAR y el Instituto Danés de Derechos Humanos (DIHR, por sus siglas en inglés).¹ La lista de control del PNA establece una serie de veinticinco criterios que abordan tanto el contenido del PNA como el proceso de elaboración del mismo.

Al analizar el cumplimiento del PNA colombiano con los criterios de la lista de control de PNAs, ICAR y Dejusticia llevaron a cabo investigaciones del escritorio y consultas directas con organizaciones de sociedad civil colombianas que habían estado involucradas en el desarrollo del PNA o que se ven afectadas por el contenido del PNA.² A partir de las investigaciones existentes y las experiencias de la sociedad civil colombiana, la evaluación de ICAR y Dejusticia del PNA colombiano está concebida como un documento vivo, sujeto a revisión y examinación futura, a medida que el proceso del PNA continúe en el país.

Esta evaluación forma parte de un esfuerzo mayor por ICAR para evaluar todos los PNAs existentes. En noviembre de 2015, ICAR y la Coalición Europea por la Justicia Corporativa (ECCJ, por sus siglas en inglés) publicaron una versión actualizada de su informe conjunto, *Assessments of Existing National Action Plans (NAPs) on Business and Human Rights*,³ que evalúa sistemáticamente los PNAs del Reino Unido, los Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Lituania, y Suecia. Este informe se actualizará a finales de 2016, en conjunto con ECCJ y Dejusticia, para incluir la evaluación colombiana, una evaluación del PNA noruego si una traducción al inglés está disponible en el futuro próximo, y cualquier otro PNA que se publique en los próximos meses.

Claret Vargas, Investigadora *Senior*
Centro de Estudios de Derecho, Justicia, y Sociedad (Dejusticia)

Cindy Woods, Asociada Legal y Política
Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR)

RESUMEN DE EVALUACIÓN: PLAN NACIONAL DE ACCIÓN DE COLOMBIA

Introducción

El gobierno colombiano anunció su decisión de crear un Plan Nacional de Acción (PNA) sobre empresas y derechos humanos a principios de 2015.⁴ El proceso de creación fue dirigido por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, con el acompañamiento del Ministerio de la Presidencia. Se creó una comisión técnica para guiar el proceso de redactar un borrador, y el borrador fue publicado en octubre de 2015. El PNA fue oficialmente lanzado en diciembre de 2015.

El PNA colombiano está organizado alrededor de los tres pilares de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos (PRs) de la ONU. El contenido substantivo del PNA está dividido en once líneas de acción principales, que son organizados debajo de los tres pilares, y contienen múltiples puntos de acción. Además del contenido específico, el PNA da prioridad a cuatro sectores claves: la energía, la minería, a agro-industria, y la infraestructura de las carreteras.

Este resumen provee tendencias claves en términos del proceso y contenido, que se identifican a través de la adjunta evaluación del PNA colombiano. Se espera que otros países que están considerando la creación de un PNA utilicen esta evaluación para informar sus propios procesos de redacción.

Proceso

Los aspectos positivos del proceso de elaboración el PNA incluyen: (1) la entidad del gobierno encargado de supervisar el proceso fue claramente identificada; (2) varias entidades del gobierno estuvieron involucradas en el proceso a través de un grupo de trabajo inter-gubernamental; (3) varios actores gubernamentales, no-gubernamentales, e internacionales estuvieron involucrados en el proceso a través de un comité de dirección; (4) se establecieron medidas de seguimiento e implementación; y (5) se llevaron a cabo cuatro consultas públicas del borrador del PNA con partes interesadas (“stakeholders”) antes del lanzamiento del PNA final.

Sin embargo, el proceso de consulta ha sido muy criticado por no incluir, en medidas significativas, a comunidades en riesgo y en situación de vulnerabilidad, incluyendo comunidades indígenas, comunidades afro-descendientes, campesinos, y colombianos que viven fuera del país como resultado del conflicto interno, así como otras comunidades afectadas. Varias ONGs Colombianas y organizaciones de la sociedad civil, al igual que los autores de este informe, han mencionado estas fallas, y algunos han criticado fuertemente y públicamente el proceso de consulta.

Adicionalmente, mientras el PNA establece un sistema de evaluación y seguimiento, se podría mejorar estos mecanismos a través de un compromiso explícito por parte del gobierno colombiano a

elaborar una segunda iteración del PNA, después del cumplimiento de los tres años de efectividad del PNA inicial. El proceso de revisión también puede ser mejorado a través la inclusión de comunidades afectadas, organizaciones que defienden los derechos de estas comunidades, y organizaciones de sociedad civil más allá de organizaciones con interés corporativos (aunque estas organizaciones tienen legitimidad) en el proceso de diseño, elaboración, y formulación del contenido del PNA revisado.

Otro punto débil en el proceso de elaboración el PNA colombiano fue el hecho de que no se elaboró ni publicó una de crear y publicar una evaluación nacional de líneas de base (ENLB).⁵ Al no llevar a cabo una ENLB, el gobierno colombiano perdió la oportunidad de mapear el contexto colombiano único, en relación a empresas y derechos humanos e identificar los puntos de déficit de gobernanza que deben ser abordados en el contexto del PNA para mejorar la protección de derechos humanos en actividades corporativas. Además, la falta de una evaluación de línea base resultó en quejas que el PNA no toma en cuenta las realidades en el terreno de las comunidades afectadas, incluidos los obstáculos para tener acceso a remedio judicial u otros mecanismos de protección o de rendición de cuentas. El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU ha insistido, en sus informes temáticos de 2014 y 2015, sobre la importancia de ENLBs en la elaboración de PNAs, así como en el desarrollo de medidas adecuadas para evaluar los impactos y la implementación del PNA.⁶

Otra falla del gobierno en este proceso fue que no se publicaron términos de referencia ni una línea de tiempo general para el proceso de crear un PNA.

Contenido

En general, el contenido del PNA se alinea con múltiples buenas prácticas establecidas en relación al tema de empresas y derechos humanos, particularmente en relación a la provisión de información a compañías para que éstas entiendan sus obligaciones en materia de derechos humanos. El PNA también le dio prioridad a varias, pero no a todas, las actividades empresariales que tienen el mayor riesgo de darse en un contexto que podría llevar a violaciones de los derechos humanos.

Un aspecto positivo del PNA colombiano es que identifica bien qué agencia, ministerio, u oficina del estado es responsable por la implementación de cada punto de acción contenido dentro del PNA. Cada punto identifica específicamente al órgano del estado que va a dirigir o supervisar la implementación del punto establecido. Al mismo modo, todos los puntos de son prospectivos. Adicionalmente, el PNA establece un marco bien desarrollado para la evaluación y seguimiento del plan. El PNA es un “plan vivo, en revisión constante” y contempla informes anuales a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.⁷ Se contempla que información se hará pública también. El PNA también establece rondas regionales bianuales para revisar y evaluar la implementación del PNA en terreno. Además, después del término de validez del PNA, la evaluación final se completará

dentro de diez meses. Estos mecanismos de seguimiento deben ser fortalecidos con un compromiso explícito del gobierno a redactar otra iteración del PNA.

Un aspecto negativo del PNA colombiano es que muchos de los puntos de acción son demasiados imprecisos, haciendo difícil discernir los pasos concretos que las agencias o a los ministerios gubernamentales se comprometen a tomar de acuerdo al PNA. Esto dificulta la capacidad de personas interesadas, incluyendo actores internos al gobierno, de responsabilizar a las entidades gubernamentales apropiadas, cuando éstas no cumplan con sus compromisos. Un gran porcentaje de los puntos de acción no tienen que ver con la regulación de la conducta de empresas, y nombran a varias agencias gubernamentales como responsables por las tareas de “apoyar,” “reforzar,” “garantizar,” y “promover” varios estándares o programas. Por ejemplo, el punto de acción 4.9 compromete el Ministerio de Trabajo a “fortalecer[] las acciones dirigidas a proteger los derechos de libertad sindical y negociación colectiva.”⁸ De modo parecido, el punto de acción 7.3 compromete al mismo ministerio a “garantizar[] el respeto de los derechos laborales.”⁹ Este tipo de lenguaje ambiguo hace que la naturaleza, el alcance, y el proceso exacto del compromiso del gobierno sean difíciles de definir. Otra debilidad del PNA es que, aunque el plan establece plazos específicos para algunos puntos de acción, la mayoría de los puntos de acción no contienen plazos específicos, lo cual dificulta el proceso de pedirle una rendición de cuentas al gobierno durante la implementación e evaluación del PNA.

Además, hay pocos detalles sobre las medidas de rendición de cuentas que el PNA va a apoyar, en relación a violaciones de derechos humanos pasados y futuros.

Un importante cambio en la situación de Colombia durante los tres años del PNA, y durante el proceso de su revisión constante, es el proceso del paz. Ahora que se ha firmado un acuerdo de paz, es aconsejable que el PNA sea revisado después del plebiscito, asumiendo que el acuerdo de paz se ratifique, para armonizar más explícitamente el PNA con las provisiones relevantes del acuerdo, incluyendo los términos referentes a la rendición de cuentas de terceros en el punto cinco del acuerdo (acuerdo sobre las Víctimas del conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición).¹⁰

NOTAS FINALES

¹ DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS & INTERNATIONAL CORPORATE ACCOUNTABILITY ROUNDTABLE, NATIONAL ACTION PLANS ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS: A TOOLKIT FOR THE DEVELOPMENT,

² Dejusticia y ICAR agradecen a Tierra Digna por convocar una serie de reuniones para organizaciones de sociedad civil que trabajan en Colombia sobre cuestiones relacionadas con empresas y derechos humanos. Intervenciones recientes (cartas abiertas y las solicitudes de información) por los participantes en estas reuniones se citan en este informe. Dejusticia y ICAR también agradecen a la Asociación Ambiente y Sociedad por sus comentarios sobre el PNA Colombiano.

³ INTERNATIONAL CORPORATE ACCOUNTABILITY ROUNDTABLE & EUROPEAN COALITION FOR CORPORATE JUSTICE, ASSESSMENTS OF EXISTING NATIONAL ACTION PLANS (NAPs) ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS, NOVEMBER 2015 UPDATE (2015).

⁴ *Colombia Avanza: Hacia la Construcción de un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos*, CONSEJERÍA DDHH, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (Oct. 20, 2015), disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2015/Paginas/Colombia-Avanza-Plan-Nacional-Accion.aspx>.

⁵ Un PNA es una herramienta para la evaluación de la implementación de un estado de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos del ONU y otros marcos de empresas y derechos humanos. DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS & INTERNATIONAL CORPORATE ACCOUNTABILITY ROUNDTABLE, NATIONAL ACTION PLANS ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS: A TOOLKIT FOR THE DEVELOPMENT, IMPLEMENTATION, AND REVIEW OF STATE COMMITMENTS ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS (2014) 31-33 [*en adelante* NAPs Toolkit].

⁶ United Nations, General Assembly, *Report of The Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, A/70/216 (July 30, 2015) disponible en [UNdocs.org/A/70/216](http://undocs.org/A/70/216), paras. 71-72; United Nations, General Assembly. *Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, A/69/263 (August 5, 2014), disponible en [UNdocs.org/A/69/263](http://undocs.org/A/69/263), paras. 20-24. Ver también, generalmente, NAPs Toolkit, *supra* note 2.

⁷ CONSEJERÍA DDHH, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PLAN DE ACCIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS 3 (2015).

⁸ *Id.* at 195 pt. 4.9.

⁹ *Id.*, at 19, pt. 7.3

¹⁰ Alto Comisionado para la Paz, *Preguntas y respuestas sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición*, disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/preguntas-respuestas-victimas.html> (última visita, 12 septiembre de 2016) (ver la sección de Q&A en punto 5 del acuerdo).