

Guía para la construcción de una Política Pública de Derechos Humanos y Empresa con enfoque territorial

Documento orientativo para el desarrollo e implementación de una política pública en entidades territoriales

diciembre de 2017



Foto: Santa Fe de Antioquia- Colombia; Sustentia- 2017

Documento elaborado por Sustentia Innovación Social

Las opiniones y posturas expresadas en este documento son exclusivamente de sus autores y no se corresponden necesariamente con las de las otras entidades socias del proyecto: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID y Consejería Presidencial de Derechos Humanos de Colombia

Proyecto financiado por:

Autores:

Vidal Martín Hernando, Carlos Cordero Sanz, Juanjo Cordero Sanz , Mar Carneiro Freire, e Iñigo Montero de Espinosa Candau- Sustentia Innovación Social – 2017

Agradecimientos

Sustentia Innovación Social reconoce y agradece la dedicación, así como las contribuciones estratégicas realizadas a: Maria José Romero Cristancho , Hans Jimenez Martinez, Luisa Fernanda Samaniego Arango, Nathalia Carolina Rodriguez Martinez, de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos del Gobierno de Colombia; Jose Fernando Gómez Rojas, de la Alcaldía de Santiago de Cali; Carlos Mario Venegas, de la Gobernación de Antioquia; y a Begoña Fernández Fernández de la AECID, Cooperación Española.

También Sustentia agradece especialmente a todas las personas que han participado mediante entrevistas, talleres y diálogos en el trabajo de campo en Antioquia, Cali y Bogotá, que han permitido generar ideas e insumos que han sido muy valiosos para el contenido de esta guía.

Prefacio

Esta Guía busca ser una herramienta flexible y útil para las instituciones públicas descentralizadas y territoriales del Estado, Empresas y Sociedad Civil, y no busca nada más que promover la reflexión sobre retos, así como aportar ideas y líneas posibles para ayudar a la implementación eficaz de los principios Rectores de empresas y derechos humanos mediante políticas públicas en los territorios. Cualquier Institución Pública Territorial o Local debe definir su propia estrategia para abordar este reto.

Índice

1) Introducción y contexto	4
2) Objeto y alcance.....	5
3) Los Principios Rectores y las Políticas Públicas sobre Derechos Humanos y Empresa	5
a. La obligación del Estado de Proteger y Remediar.....	5
b. El papel de las políticas públicas eficaces	6
c. El Estado no sólo es el gobierno central: la descentralización del Estado.....	6
d. La propuesta de Naciones Unidas sobre el PNA y las competencias del nivel territorial .	7
e. Las políticas públicas no sólo es el Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Empresa	7
4) La importancia de territorializar las políticas públicas en Derechos Humanos y Empresa...	8
5) Marco de desarrollo de la Política de DHE: paso a paso.....	10
6) Tareas sustantivas de la territorialización y vías para llevarlas a cabo	14
a. Identificación de riesgos.....	14
b. Identificar e involucrar a actores clave	15
c. Asegurar la voluntad política: es esencial el Compromiso Político explícito de la entidad	17
d. Asegurar la coherencia de políticas	17
e. La importancia de la participación como principio en la construcción e implementación de la política pública de Derechos Humanos y Empresa	19
f. Principios que deben orientar un Plan territorial de DHE.....	21
g. La construcción del Plan territorial de DHE.....	22
h. Palancas de cambio e incentivos para el cambio en la responsabilidad de respetar	23
i. Acompañamiento y apoyo las empresas y la sociedad civil.....	28
j. La importancia de la evaluación y mejora basada en los resultados.....	29
7) Los aspectos de DHE que son precisos abordar en el territorio	30
a. Medidas de formulación de principios de gobierno y planificación del territorio.....	30
b. Procedimientos de gestión, contratación e inversión.....	31
c. Medidas de protección social e igualdad.....	33
d. Medidas relacionadas con el medio ambiente y la tierra	34
e. Medidas para garantizar la seguridad pública y privada en el territorio	35
f. Mecanismos integrales y eficaces de acceso al remedio	35
g. Contribución a una estrategia integral Derechos Humanos, Empresa y Paz.....	36
8) Aspectos claves en la Estrategia a implementar	37
9) Recomendaciones generales.....	38

1) Introducción y contexto

Guía para la construcción de una Política Pública de Derechos Humanos y Empresa con enfoque territorial es un documento orientativo para el desarrollo e implementación de esta política pública en los niveles subnacionales del Estado.

Hace parte del proyecto de *Asistencia técnica a autoridades territoriales para la implementación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas (DHE) y su inclusión en políticas territoriales, en el marco de la promoción de una cultura respetuosa de los Derechos Humanos en Colombia*, prestada por Sustentia Innovación Social a la Consejería Presidencial para los derechos humanos del Gobierno de Colombia, y financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Una de las líneas de trabajo priorizadas por la Consejería Presidencial de Derechos Humanos en el marco de sus competencias es el tema de Empresa y Derechos Humanos y la implementación del Plan Nacional de Acción (primer país en América Latina con esta herramienta) aprobado en diciembre de 2015. Entre otras, es competencia de la Consejería proponer y adelantar actividades dirigidas al fortalecimiento institucional en materia de Derechos Humanos dirigido a entidades territoriales, promoviendo la transición de una cultura de violencia a una cultura de paz y reconciliación a nivel nacional, regional y local, en coordinación con las entidades competentes, respondiendo al contexto actual del país y vinculando al sector privado en este propósito.

Colombia tiene el reto de consolidar sus avances en el tema de DHE para garantizar la sostenibilidad de la estrategia y su continuidad en el tiempo. Lo anterior, a partir de la generación de herramientas que aporten a la apropiación y fortalecimiento de capacidades de los actores involucrados en la implementación de la política. En este sentido es necesario adelantar procesos de fortalecimiento del conocimiento técnico que permitan la apropiación de políticas nacionales a nivel territorial y el desarrollo de las suyas propias, para garantizar la involucración activa de las autoridades territoriales en el escalado de una política pública clave para el momento del país como es la de derechos humanos y empresa. Este documento hace parte de este afán junto con otros dos que resultan de la misma asistencia técnica:

- Recomendaciones estratégicas para la futura política pública en Empresa y Derechos Humanos de la Gobernación de Antioquia
- Recomendaciones estratégicas para la futura política pública en Empresa y Derechos Humanos de la Alcaldía de Santiago de Cali

Aunque en su compilación parte de la experiencia de trabajo con estas dos entidades en Colombia (la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Cali), la presente guía tiene vocación de ser un material de aplicación global, útil para cualquier entidad subnacional en cualquier país del mundo, como parte del compromiso de los actores en la implementación eficaz de los Principios Rectores de ONU sobre DHE.

2) Objeto y alcance

Desde la aprobación de los Principios Rectores en 2011 se han sucedido en el mundo cambios y han surgido iniciativas que evidencian que desde distintos ámbitos se está aprovechando la oportunidad que supuso su aprobación por consenso de todos los países presentes en la Asamblea General. Pero hay que seguir insistiendo en la importancia de que los Principios Rectores sean aplicados, y que las medidas prácticas que proponen se hagan efectivas en los niveles subnacionales, donde en muchas ocasiones se encuentran los mayores problemas de la relación entre los derechos humanos y las prácticas de las empresas.

Desde la perspectiva de la obligación del Estado de proteger los derechos humanos y proveer acceso eficaz a remedio, y tomando como base las propuestas que facilitan los Principios Rectores de ONU en el ámbito de actuación del Estado, el documento promueve el trabajo estrecho entre todas las partes interesadas del territorio en el que se trabaje la política pública, y de forma coordinada entre los distintos entes del Estado y el gobierno los niveles central, regional y territorial.

No pretende ser un documento exhaustivo, sino promover reflexiones y orientaciones prácticas para facilitar el desarrollo de una política pública en derechos humanos y empresa en cualquier entidad subnacional que quiera abordar este ámbito de la política pública en un contexto económica y social cada vez más globalizado y complejo.

Anima a observar como referencia la normativa internacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario, el Plan Nacional de Acción y/o cualquier otra política pública con creada al efecto y los Principios Rectores de ONU sobre Derechos Humanos y Empresa.

3) Los Principios Rectores y las Políticas Públicas sobre Derechos Humanos y Empresa

a. La obligación del Estado de Proteger y Remediar

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

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

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

b. El papel de las políticas públicas eficaces

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

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

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

c. El Estado no sólo es el gobierno central: la descentralización del Estado

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

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

d. La propuesta de Naciones Unidas sobre el PNA y las competencias del nivel territorial

Desde que los Principios Rectores fueron aprobados en 2011 se han desarrollado varias herramientas prácticas de elaboración de Planes Nacionales de Acción. Estas herramientas, las fases y acciones que proponen son aplicables en cualquier nivel, realizando las adaptaciones que correspondan para atender a las competencias y alcance de las políticas públicas que corresponden a cada nivel territorial.

Fases en el diseño, implementación y seguimiento del Plan de Acción

Fase 1: Inicio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitar y divulgar un compromiso formal 2. Establecer una plataforma de colaboración interna y designar una entidad líder. 3. Establecer una plataforma de compromiso con grupos de interés no gubernamentales. 4. Desarrollar y publicar un plan de trabajo y asignar recursos adecuados.
Fase 2: Evaluación y consulta	<ol style="list-style-type: none"> 5. Conocer los impactos negativos de las corporaciones sobre los derechos humanos. 6. Identificar lagunas en la implementación de los Principios Rectores por parte de estado (regional y local) y de empresas. 7. Consultar a los grupos de interés e identificar las áreas prioritarias.
Fase 3: Elaboración del borrador inicial del Plan	<ol style="list-style-type: none"> 8. Elaborar el borrador inicial del Plan de Acción. 9. Consultar el borrador del Plan de Acción con los grupos de interés. 10. Finalizar y lanzar el Plan de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos inicial.
Fase 4: Implementación	<ol style="list-style-type: none"> 11. Implementar acciones y continuar con la colaboración interna. 12. Asegurar la supervisión y control por parte de los grupos de interés.
Fase 5: Actualización	<ol style="list-style-type: none"> 13. Evaluar los impactos de anteriores de la política pública e identificar lagunas. 14. Consultar con los grupos de interés e identificar áreas prioritarias. 15. Elaborar un borrador actualizado del Plan de Acción. Consultar. Finalizar y lanzar.

e. Las políticas públicas no sólo es el Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Empresa

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

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

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

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

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

4) La importancia de territorializar las políticas públicas en Derechos Humanos y Empresa

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

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

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

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

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

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

En este escenario de una institucionalidad descentralizada, es muy importante asegurar una coherencia vertical y horizontal en las políticas públicas en los distintos niveles del Estado (Gobierno Central, Gobernaciones y Municipios). A este respecto, la obligación del Estado de proteger los DDHH es única y no puede contener contradicciones o reducir los estándares de protección en sus distintos niveles. Por ello, esta obligación también conlleva establecer los mecanismos de coordinación necesarios para articular la respuesta eficaz desde el Estado.

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

5) Marco de desarrollo de la Política de DHE: paso a paso

Con el objetivo de poder facilitar un proceso ordenado de elaboración, implementación y seguimiento de la Política Pública en Derechos Humanos y Empresa que esté orientado a la eficacia y donde se garantice la coherencia, a continuación se plantea una hoja de ruta esquemática por fases. Obviamente este marco debe entenderse como una referencia que cada institución pública descentralizada deberá adaptar a su propia naturaleza, contexto y capacidades.

Bajo una lógica de proceso se plantean cuatro grandes fases donde se recogen algunas de las actividades o ámbitos de trabajo a desarrollar. Es posible que, atendiendo a su contexto, la secuencia cronológica que a continuación se propone no resulte ser la más adecuada para una institución determinada, por lo que el siguiente esquema exige ser adaptado al propio contexto para hacerlo más eficaz.



Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

Fase I - Análisis: en esta primera fase se buscará entender los impactos y riesgos más relevantes; identificar y conocer a los actores, analizando el papel de cada uno de ellos en la política pública; comprender las relaciones que existen entre las distintas políticas públicas y cómo estas afectan a la eficacia de la política DHE en proteger los derechos y remediar; identificar factores de contexto que son oportunidades o barreras para la política de DHE; así

como analizar la estrategia dirigida a generar voluntades en los actores claves para la política de DHE.

Fase II – Institucional: en esta fase se trabaja fundamentalmente dentro de la institución con el fin de poder desarrollar el compromiso y el liderazgo necesarios para el impulso de la Política de DHE. Para ello es imprescindible trabajar internamente la sensibilización y entendimiento de lo que significa DHE dentro de los órganos políticos y de la alta dirección de la institución. Es difícil conseguir el compromiso y la decisión política si no hay un entendimiento profundo y suficiente de la relevancia y transversalidad de esta política, en coherencia a lo que establecen los Principios Rectores de Naciones Unidas. Una vez la alta dirección asume la voluntad política, ésta debe ser plasmada en un compromiso político, donde se establezcan prioridades.

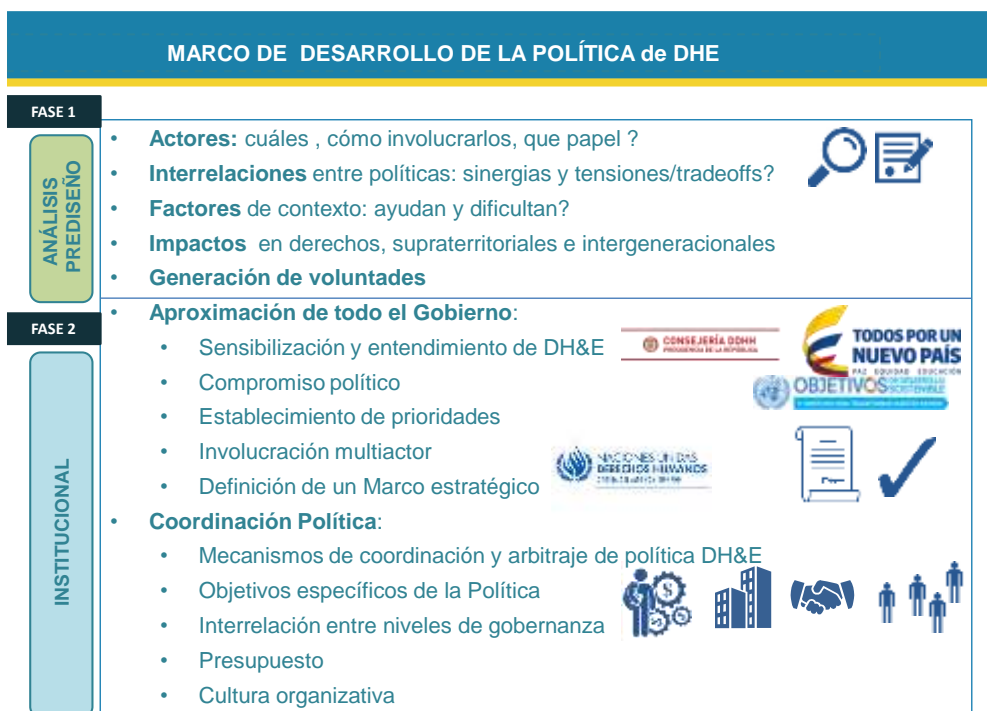
Esta fase también estará dedicada a trabajar, desde la institución la involucración de los distintos actores claves para la política que se quiere desarrollar: empresas, sociedad civil, sindicatos, asociaciones empresariales, defensoría del pueblo, procuraduría, etc. Además es el momento de decidir cómo se plantea la relación multiactor. Todo ello se recogerá en un marco estratégico que defina cómo se plantea la institución abordar el compromiso que tiene en el desarrollo de la política pública de DHE.

La tercera gran actividad que se propone realizar en la fase institucional es la relacionada con la coordinación de la política, donde se asegure la coherencia horizontal y vertical de la Política de DHE. Para ello se deben identificar, definir o revisar los mecanismos de coordinación y arbitraje entre políticas de la misma institución. Es muy frecuente que se den situaciones en las que se generen tensiones entre políticas debido a la implementación de la Política de DHE, y ejemplo de ello pueden encontrarse en lo relativo a la atracción de inversiones o el fomento de infraestructuras. Por ello es necesario definir previamente los mecanismos donde se resuelvan dichas tensiones. Otro tema relevante es el relacionado con la definición de objetivos específicos de la Política de DHE, donde se habrá de asegurar que todas las áreas de la institución tienen claras las metas y el sentido de esta política en la parte que les afecta. Para asegurar la coherencia también se debe trabajar la interrelación entre los distintos niveles de gobernanza (desde lo local, lo departamental y lo nacional), y en cada una de las políticas que se ven afectadas por esta Política de DHE, o que afectan y generan riesgos o impactos en derechos humanos identificados. Esta coordinación también debe implementarse con otros poderes del Estado cuya naturaleza sea la supervisión, la garantía o el acceso a la justicia y al remedio.

En esta fase, otra línea de actuación que se propone es la relacionada con la cultura organizativa de la propia institución. La estrategia debe adaptarse a la cultura de la institución específica, para que ésta sea apropiada por parte de las personas que la componen, e incorporada con naturalidad en los procesos. Es cierto que, en el proceso de incorporación de un enfoque de protección de derechos humanos, puede suscitarse un choque cultural en algunas lógicas y procedimientos de la gestión pública. Sin embargo, se debe trabajar para que esta situación sea superada, con un mejor entendimiento del enfoque y de las prioridades emanadas del compromiso institucional de la Política de DHE.

En último lugar pero con gran relevancia para el éxito de la estrategia en DHE, se plantea la necesidad de asociar recursos reales y presupuesto asignado a la Política de DHE. Un riesgo muy frecuente y que debe evitarse es que tanto el compromiso como la política de DHE queden como algo retórico, útil sólo para presentaciones públicas, y que no transforme realmente la gestión pública desde un enfoque de protección de derechos. Sin duda ésta es una de las barreras que en la práctica se producen a la hora de definir una política pública

aparentemente intangible para muchas personas, tanto en la propia institución pública, como en organizaciones, instituciones y empresas externas. Por ello, es necesario anclarla al presupuesto de la institución pública, y por tanto al instrumento de planificación que lo recoja, con el fin de poder enganchar el futuro plan de acción, con recursos asignados.



Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

Fase III- Planificación e implementación: en esta tercera fase el objetivo principal es planificar, operativizar e implementar la Política de DHE. Para ello se debe partir de un diagnóstico sobre riesgos e impactos de las actividades de las empresas en derechos humanos, donde se pueda categorizar por su gravedad, y que permita aportar un mapa de prioridades desde un enfoque de derechos humanos.

Otra de las actividades fundamentales en esta fase, y de todas ellas, es la generación y promoción de sistemas multiactor de diálogo con los distintos actores, que permitan un debate sustantivo, con el objetivo de identificar riesgos e impactos en DDHH, y de recoger propuestas y recomendaciones que puedan ser insumos de la Política y el Plan de DHE. Por supuesto, es recomendable que este tipo de actividades se sistematicen para todas las fases del proceso, y serán un insumo de primer orden en la actividad de diagnóstico que se ha descrito. Uno de los objetivos de esta fase tercera es construir un Plan de DHE donde se recojan todas las líneas de actuación desde las políticas públicas, las prioridades y los objetivos establecidos para ellas, las áreas o departamentos responsables, el cronograma o plan, así como los recursos asociados a las acciones, y dotarlos de un presupuesto equilibrado.

En esta fase es muy relevante que se evidencie explícitamente el liderazgo de la institución pública en el desarrollo e implementación de la Política de DHE. No cabe esperar que el resto de actores reaccionen si no se evidencia la voluntad política de la institución. Para ello es importante definir una estrategia en la que se decida qué palancas se van a emplear desde la institución pública (contratación pública, concesiones, acuerdos de inversión, licencias,

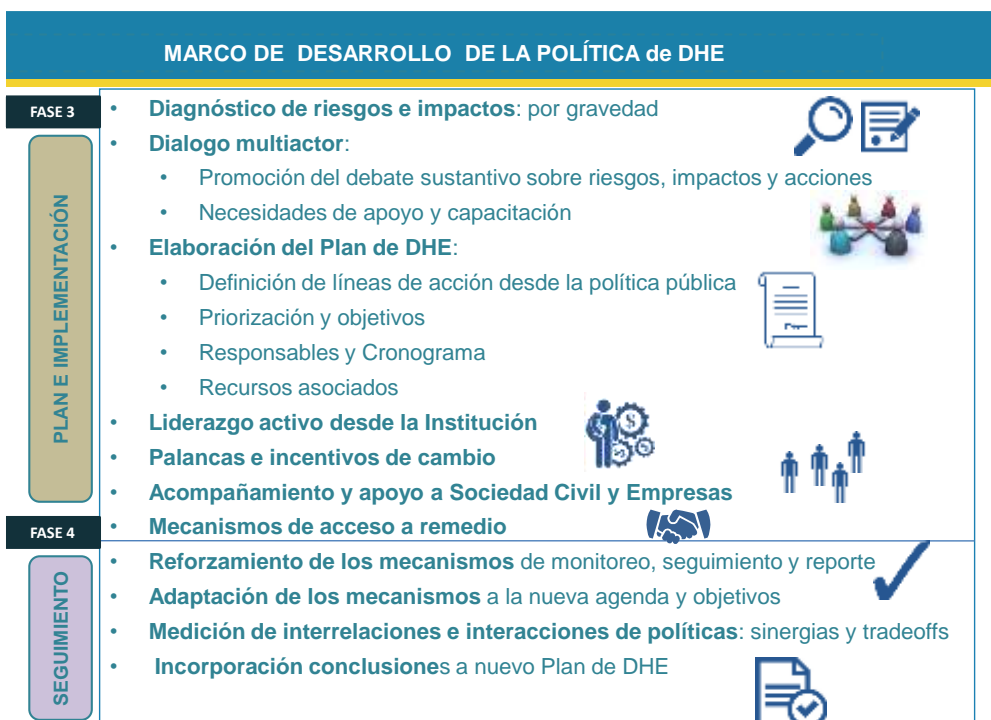
requisitos de transparencia, etc) para incentivar o desincentivar comportamientos relacionados con la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.

El Plan también debería incluir actividades de acompañamiento y apoyo a la Sociedad Civil y a las Empresas, tanto en actividades de capacitación y sensibilización para que cada uno entienda y desarrolle eficazmente su papel, como en la parte de asistencia y orientación, en las actividades de diálogo, y en los procesos de acceso al remedio.

Otra línea de actuación que es clave en esta fase de planificación es la referida a trabajar desde la institución pública para mejorar el acceso y la eficacia de los mecanismos de acceso a remedio, en la medida del ámbito y jurisdicción de cada institución, así como para impulsar mejoras en los ámbitos donde se hayan identificado brechas.

Fase IV- Seguimiento: en esta cuarta fase se busca asegurar el monitoreo, el seguimiento y la información relativa a la rendición de cuentas, tanto interna como externa. Para ello, en esta fase se deben identificar los mecanismos de seguimiento, y proponer adaptaciones y refuerzos para que puedan seguir las variables y datos que se consideran relevantes en la política y en el plan. Estos mecanismos de seguimiento deben estar adaptados a la nueva agenda de DHE y a los objetivos definidos. Por otro lado se debe buscar cómo medir las interrelaciones e interacciones entre las diversas políticas públicas de la institución, con el fin de identificar sinergias que se puedan aprovechar, y tensiones o *tradeoffs* que haya que gestionar.

Finalmente en esta fase se propone que se realicen evaluaciones que permitan identificar lecciones aprendidas y obtener conclusiones a tener en cuenta en el siguiente Plan de DHE de la institución. Obviamente esto se haría bajo la lógica del ciclo de mejora continua, donde esta última fase alimentaría la siguiente fase de diagnóstico y planificación.



Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

6) Tareas sustantivas de la territorialización y vías para llevarlas a cabo

A continuación se presentan algunas orientaciones prácticas sobre cómo abordar algunas las actividades desde una entidad territorial definidas en el apartado anterior “Marco de desarrollo de la Política de DHE: paso a paso”. No pretenden ser explicaciones exhaustivas sino orientadoras. Por otro lado aunque se ha buscado en este apartado una lógica temoral no dan explicaciones de cada acción acción de cada Fase, sino que se aborda de manera transversal. La razón es que hay algunos aspectos que deben ser entendidos en las distintas fases, y de manera relacionada.

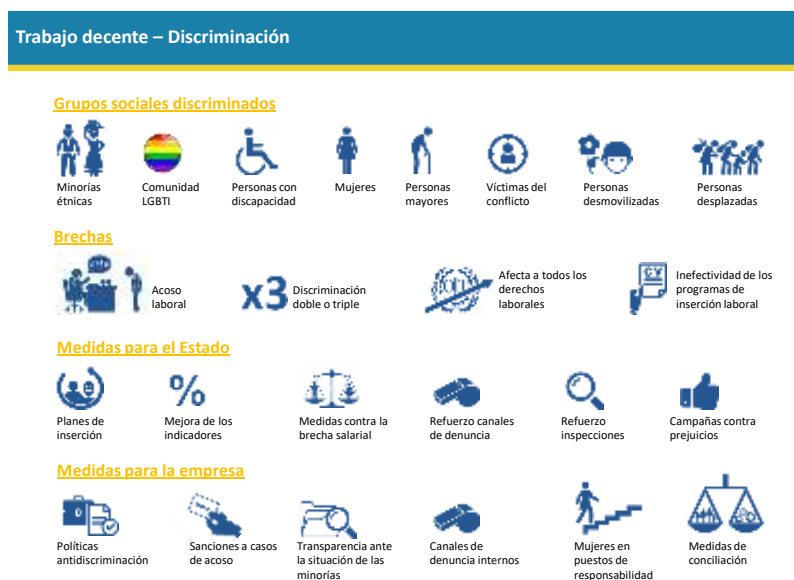
a. Identificación de riesgos

Tanto el Consejo ONU de Derechos Humanos como los propios Principios Rectores ONU hacen gran hincapié en la necesidad de que las autoridades públicas pongan en marcha una combinación de medidas obligatorias y facultativas dirigidas a trasladar la protección internacional a la realidad de su jurisdicción.

Esto implica, en primer lugar, identificar los riesgos más graves que se dan en el territorio, los derechos que se encuentran más expuestos debido a las circunstancias locales, y la asunción de medidas específicas que permitan priorizar aquellos riesgos e impactos de mayor gravedad. En esta misma línea, los Principios Rectores ONU afirman que “(e)n la práctica, ciertos derechos humanos pueden estar expuestos a un riesgo mayor que otros en determinados sectores o contextos, razón por la cual se les prestará una atención especial. Sin embargo, las situaciones pueden cambiar, de modo que deberá examinarse periódicamente la situación de todos los derechos humanos”.

Resulta fundamental identificar los riesgos e impactos específicos en el territorio jurisdiccional de la entidad, dentro de la diversidad de áreas geográficas, grupos poblacionales y actividades empresariales que puedan existir.

Ejemplo:



32

Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

Es preciso analizar en detalle qué riesgos en derechos presentan aquellos sectores señalados como más importantes en el modelo de desarrollo económico del territorio, generalmente recogido en su Plan de Desarrollo (o plan estratégico).

Para ello, es importante contar con los ejercicios de diagnóstico que ya se hayan realizado en el territorio y, teniendo en cuenta estos esfuerzos, que la entidad se dote de una metodología transversal de identificación y análisis de riesgos e impactos en derechos humanos.

Esta metodología debería estar asociada a su Plan de Desarrollo, el cual trata de dar respuesta a determinados problemas identificados en el territorio, muchos de los cuales afectan de manera directa o indirecta a derechos fundamentales específicos, por lo que debería ser una fuente clave para la identificación y gestión de riesgos e impactos.

La metodología debería incluir un levantamiento riguroso e incluyente de información sobre impactos y riesgos más relevantes en derechos humanos por su gravedad, con el fin de realizar un plan que actúe sobre las prioridades del territorio en la protección de los derechos humanos en el ámbito de las actividades empresariales y económicas.

Esta identificación de riesgos de vulneración de los DH por actividades empresariales, debe realizarse con la participación de los distintos actores (públicos, privados y sociedad civil), pero especialmente de las partes afectadas. Para ello, se tomarán como insumos las aportaciones realizadas en los procesos de dialogo participativo que se establezcan desde la propia política pública, como se propone en otro punto de este documento. Un ejemplo de este ejercicio es el realizado en Colombia los años 2016 y 2017 en el Proyecto de Capacitación para el Dialogo para a territorialización del Plan Nacional de Acción en EDH¹.

b. Identificar e involucrar a actores clave

La construcción del plan de DHE debe cumplir con el criterio de amplia participación, tal y como se recoge en el siguiente apartado, para ello, es necesario que la entidad involucre en el proceso a través de relaciones de confianza a distintos actores clave, que a su vez promuevan la participación de otros actores en sus ámbitos de influencia.

En estos acercamientos se debe plantear a los actores una hoja de ruta clara sobre el proceso que se quiere liderar desde la entidad territorial, señalando los objetivos que busca, los principios y normativa en que se basa, la metodología de construcción de plan, plazos e hitos más relevantes.

Los actores clave son tanto a nivel interno, como externo. En la propia entidad, es importante involucrar al nivel directivo, pues las medidas que recogerá el plan afectarán los objetivos y planes de trabajo de sus direcciones. Esto es clave tanto para contar con el apoyo de las medidas en los niveles jerárquicos en los que se tienen que aprobar, como para contar con el conocimiento y la dedicación del personal del área en el análisis de riesgos y la definición y seguimiento de las acciones, que recogerá el plan.

Dentro de la estructura de la entidad, habrá direcciones más relevantes para el plan, por tener una relación más directa con aspectos de DHE, por ejemplo: contratación pública, desarrollo económico, planeación, participación, etc. También deben tenerse en cuenta a los directivos de empresas públicas dependientes de la entidad territorial.

¹ [Documento de conclusiones proyecto Colombia innovación DDHH y empresa](http://www.sustentia.com/wp-content/uploads/2017/10/Conclusiones-de-Proyecto-Retos-territoriales-Implementación-del-PNA-17072017.pdf) Sustentia 2017
<http://www.sustentia.com/wp-content/uploads/2017/10/Conclusiones-de-Proyecto-Retos-territoriales-Implementación-del-PNA-17072017.pdf>

Respecto de otras entidades públicas, como se recogía anteriormente, son relevantes aquellas que bien sean a nivel nacional o territorial, tengan un mandato de implementar políticas de DHE o estén implementando planes al respecto, por ejemplo: Defensorías del Pueblo, instituciones nacionales de derechos humanos, o la entidad del Gobierno de la que dependa la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos del país.

También son relevantes otras entidades públicas con funciones normativas, de control, capacitación, sanción, investigación, etc. en temas relacionados con DHE, y que tengan competencias en el territorio. Por ejemplo: autoridades ambientales, entidades del sistema judicial, Fiscalía, organismos de supervisión de cumplimiento normativo sobre empresas, organismos de desarrollo local, empresas públicas, etc.

Ejemplo:

Actores	Perfil
Entidades Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones públicas con responsabilidad en la implementación del Plan Nacional de Acción - Consejería Presidencial de los DDHH, Dirección de Postconflicto - Ministerios y Secretarías de Interior, Comercio, Trabajo, Ambiente - Defensoría, Procuraduría - Gobernaciones y Alcaldías
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas locales, nacionales y multinacionales - Asociaciones empresariales y gremiales - Sectores productivos priorizados - Cooperativas y empresas de economía social - Cámaras de comercio - Empresas públicas
OSC y Sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> - Defensores de derechos humanos, medioambiente, víctimas del conflicto, desarrollo local y comunitario - Grupos en situación de vulnerabilidad: grupos étnicos, mujeres, niños y niñas, adolescentes, LGBTI, personas con discapacidad - Sindicatos de los sectores productivos priorizados - Mesas de derechos humanos - Universidades

Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

Respecto al sector empresarial, es útil identificar empresas líderes en la implementación de políticas de DHE en sus organizaciones, que cuenten con un compromiso público al respecto y voluntad política para impulsar un proceso en el territorio. También hay que contar con las asociaciones gremiales, especialmente de aquellos sectores económicos identificados como más importantes en el territorio, tal y como recoja el Plan de Desarrollo del territorio.

También resulta crucial contar con la participación de la sociedad civil. Se deben identificar organizaciones que estén trabajando sobre los temas más relevantes en cuanto a los derechos humanos y las actividades empresariales. De manera temática serán muchas las organizaciones que trabajen en la defensa de derechos que potencialmente puedan verse afectadas por las actividades empresariales en el territorio. Por ello, es importante que se identifique a aquellas que ya tienen un interés previo y han venido trabajando en el tema, de manera que tengan un acercamiento más sencillo al proceso. Es especialmente importante que se asegure la participación de los grupos potencialmente afectados por los riesgos más graves.

Tanto con el sector privado, como con sociedad civil se propone establecer unos primeros vínculos de confianza y compromiso de participación en el proceso con empresas y organizaciones de referencia, de manera que en próximos pasos éstas puedan promover la participación más amplia del sector empresarial y social.

c. Asegurar la voluntad política: es esencial el Compromiso Político explícito de la entidad

En su obligación de proteger, respetar y remediar los DDHH en su relación con las actividades económicas en el ámbito territorial, la entidad debe enunciar públicamente su compromiso político. Este sería un primer paso para construir la política pública, pues asienta las bases de por qué, para qué y cómo se quiere construir dicha política pública.

Pero para que este primer paso sea factible, es necesario que se movilicen las voluntades políticas que lo hagan posible, y que muevan la posterior definición e implementación de un plan. Pueden encontrarse resistencias o falta de visión sobre estas políticas en niveles directivos que dificulten que se produzca este compromiso político, por lo que es recomendable identificar aliados internos, que apoyen este proceso desde sus distintas responsabilidades y funciones en la entidad; y externos, especialmente otras instituciones públicas y organismos internacionales, que ya estén implementando políticas en DH y empresa y que aporten una mayor relevancia al tema, de manera que pueda entrar en la agenda política de la entidad.

En este sentido, puede buscarse la articulación con instituciones públicas de ámbito nacional, que tengan un mandato para llevar estas políticas a los territorios, como pueden ser las Defensorías del Pueblo, instituciones nacionales de derechos humanos, o la entidad del Gobierno de la que dependa la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos del país, etc. En el siguiente apartado se incluyen más referencias al respecto, no únicamente de actores públicos.

En cuanto al contenido del compromiso debería incluir tanto la operativa propia de la entidad como la expectativa de cumplimiento que tiene en relación a las empresas que operan en su jurisdicción.

Sería adecuado, de igual manera, que también se incluyera una identificación de la dependencia específica responsable de desarrollar dicho compromiso, así como una previsión temporal que indique cuándo y de qué manera la entidad prevé publicar sus compromisos específicos, a través de un plan de acción.

A efectos de certeza legal, cobra gran importancia dotar de formalidad y relevancia a la asunción de este compromiso público. También es relevante darle una amplia difusión tanto interna (entre los empleados de la entidad), como externa (a la ciudadanía en general, otras entidades públicas, sector privado, organizaciones de la sociedad civil).

d. Asegurar la coherencia de políticas

A la hora de construir un plan territorial en DHE, es preciso que la entidad se apoye tanto en estándares y normativas ya existentes en el plano internacional, nacional y sub nacional como en las iniciativas emprendidas desde las diferentes autoridades en cada uno de esos planos. A esta se le denomina coordinación vertical de políticas, que resulta clave para el éxito final de la política desarrollada en el ámbito territorial.

Por otra parte, articular medidas coherentes con las ya existentes es esencial, al igual que el hecho de que las acciones dirigidas desde un área de la entidad tengan en cuenta las desarrolladas por otros. Esta coherencia debe ir más allá, y garantizarse entre las distintas entidades públicas con presencia en el territorio. Así pues, las iniciativas desarrolladas desde la entidad deberán ser coherentes y apoyarse en las que implementen instituciones del orden nacional y sub nacional.

En la medida en que la entidad territorial tenga naturaleza local (alcaldía, municipalidad o ayuntamiento), debe incluir en su articulación las iniciativas sobre DHE existentes tanto del

orden nacional, como regional o departamental en donde esté ubicado. Asimismo será muy adecuado establecer articulaciones con las iniciativas de alcaldías cercanas para buscar abordar los problemas comunes de manera coordinada.

Si se trata de una entidad territorial de ámbito regional, provincial o departamental, en cuya jurisdicción existirán otras entidades de orden local (alcaldías, municipalidades, etc.), entonces la coherencia vertical debe ser considerada también hacia estas entidades, buscando coordinar esta política pública, y su plan, con estas entidades de orden local y otras instituciones de actuación territorial, muchas veces responsables de garantizar la implementación y eficacia de las políticas, así como las gestoras de las medidas de supervisión, apoyo o mecanismos de remedio.

El plan que se defina debería dejar claro qué sistema de coordinación se establece con todos estos actores que operan en el territorio, y que pueden actuar de forma temprana, preventiva y más eficaz en muchos de los casos de protección, respeto y remedio.

La coherencia horizontal, por otra parte, debe ser asegurada al interior de las distintas políticas de la entidad, buscando la armonización y coordinación entre direcciones, áreas, secretarías y departamentos bajo un enfoque de derechos humanos. Pero también debe ir más allá de la propia institución, y garantizarse entre las distintas entidades públicas con presencia en el territorio, que velan por la protección de derechos.

En este sentido, es imprescindible articular con enfoque de derechos humanos medidas coherentes con las ya existentes en el Plan de Desarrollo. La coordinación, interinstitucional o interna, no se puede dejar a la improvisación y requiere un sistema, mecanismos y recursos destinados para garantizar la coherencia, y por ello el plan debe abordar medidas en este ámbito.



Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

e. La importancia de la participación como principio en la construcción e implementación de la política pública de Derechos Humanos y Empresa

La participación de las partes interesadas en la elaboración de las políticas públicas es un principio básico de la democracia y del gobierno abierto. También lo es en otros ámbitos de relación entre las instituciones y la ciudadanía como la elección de representantes o el cuidado de lo público, pero se entiende que es un componente esencial de cualquier proceso dirigido a desarrollar principios, compromisos, incentivos y desincentivos para promover comportamientos favorables a la convivencia, la paz, la dignidad de las personas y el cuidado del ambiente, sea cual sea el ámbito de acción.

Además de un principio la es un derecho humano, y un mecanismo que favorece la confianza en los procesos y en las instituciones democráticas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece en su artículo 21 que Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) indica que todos los ciudadanos gozarán del derecho y la oportunidad para participar en la dirección de los asuntos públicos directamente, o por medio de representantes libremente elegidos. En esa misma línea, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (1969) indica que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente, o por medio de representantes libremente elegidos.

La Carta Democrática Interamericana (2001) establece en su artículo 2 que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad, conforme al respectivo orden constitucional. En el artículo 6 establece que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia. En este sentido, los textos de normativa internacional cada vez son más concretos en cuanto a la relación entre la participación directa de la ciudadanía, el ejercicio y la protección de un derecho y el refuerzo de democracia.

El Grupo de Trabajo de ONU sobre empresas y derechos humanos desarrolla los conceptos “transparentes e inclusivos” en relación a los procesos de construcción de los Planes Nacionales de Acción². Lo mismo ocurre con las iniciativas que promueven la elaboración de esta política pública en los niveles subnacionales, donde casi siempre están las mayores complejidades, y los problemas y necesidades correspondientes a las casuísticas del desarrollo institucional, la configuración humana y territorial, y los conflictos que surgen en la relación entre las prácticas empresariales y los derechos humanos.



² Guía ONU sobre la elaboración de Planes Nacionales de Acción: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf

También es en los niveles subnacionales donde la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible presenta mayores retos en muchos lugares del mundo. En sus desarrollos más recientes, varios documentos de divulgación de conocimiento sobre el tema de empresa y derechos humanos establecen la importancia estratégica del trabajo preventivo sobre riesgos e impactos en derechos humanos como uno de los más eficaces mecanismos de contribución de las empresas al logro de los ODS. Es un asunto de política pública y de prácticas privadas.

Una política pública abierta y participativa, que ha escuchado a las partes interesadas y es pertinente para establecer los principios, compromisos, incentivos y desincentivos al comportamiento de las empresas en relación a la prevención y remedio de riesgos y e impactos en derechos humanos desde la visión del territorio, puede contribuir positivamente a prevenir conflictos, orientar estrategias eficaces de contribución de los actores privados al desarrollo sostenible, favorecer la convivencia y la paz.

La política pública de protección de derechos humanos y empresa es un instrumento de gobierno pero necesita de la participación pertinente de todos los actores para ser eficaz. Identificar de abajo a arriba permite asignar prioridades sobre las que trabajar en base a situaciones reales, e identificar las brechas horizontales y verticales en todas las políticas públicas y marcos legales que habrá que considerar y revisar como parte de la obligación de proteger, para no generar compartimentos estancos de gestión sino generar políticas públicas cada vez más integrales.

La sociedad civil y las comunidades son imprescindibles para identificar tempranamente los riesgos, analizar los impactos y preocupaciones sobre derechos humanos en relación a la actividad empresarial. También para profundizar en el contexto humano, étnico, cultural, social, ambiental, etc. del territorio, y ayudar a dar prioridad a los temas que debe abordar la política. También será muy útil conocer sus propuestas de solución. Lo mismo puede ocurrir con las empresas. Además de tener la responsabilidad de respetar y remediar cuando se produzcan impactos en derechos y en el ambiente en su cadena de valor, tienen el conocimiento sobre los retos que enfrentan a la hora de desarrollar una aproximación eficaz para el territorio de su debida diligencia.

Además de un número significativo de representantes de las instancias de las entidades públicas del territorio en materia de empresa y derechos humanos relevantes en el contexto específico, algunos de los posibles grupos de interés que habría que considerar para desarrollar una participación incluyente podrían ser: representantes de la institución nacional de derechos humanos en el territorio, organizaciones de la sociedad civil, representantes de comunidades indígenas y étnicas, sindicatos, víctimas y/o sus representantes legítimos, personas defensoras de derechos, representantes de colectivos en situación de vulnerabilidad y de grupos que pueden estar especialmente expuestos a riesgo (niños, mujeres, comunidades y minorías étnicas e indígenas, personas con algún tipo de discapacidad, etc.), representantes de empresas y de organizaciones empresariales, y otras partes interesadas del territorio en el que se desarrolle el proceso.

Será muy útil identificar redes y plataformas de trabajo, diálogo, capacitación, estudio, etc. que ya estén trabajando sobre el tema y buscar posibles alianzas y apoyos. Es necesario considerar la participación de todos los grupos de interés, facilitarles información y tener en cuenta sus aportaciones de forma adecuada. La participación incluye todas las fases de la vida de la política pública: desde su línea de base a su diseño, consulta, aprobación, implementación, seguimiento, evaluación y actualización. Se debe establecer un marco y

sistema de participación que permita que esta sea eficaz, a través de comisiones, redes o procesos.

La organización de la participación puede incluir distintos tipos de acciones, tanto la publicación de consultas abiertas en las que cualquier parte interesada pueda hacer sus aportaciones, como la identificación proactiva de actores para los que diseñar acciones específicas y pertinentes de participación, según el momento de desarrollo de la política pública: talleres, entrevistas, presentaciones, etc.

También será conveniente tener en cuenta la necesidad de crear entornos favorables para la participación, según las características de los actores y el contexto del territorio. Así se podrán crear acciones conjuntas con varios actores, o específicas con uno o algunos si el contexto lo requiere. Por otra parte, la participación requiere conocimiento e información, para lo que será muy útil identificar de forma temprana qué información es necesario facilitar y qué posibles brechas de conocimiento sobre el tema hay que cubrir con los participantes, planificando actividades de sensibilización y capacitación para garantizar que los actores participen de forma eficaz.

Es útil una participación estructurada en los niveles necesarios, pero siempre lo más pegada posible al territorio y a su diversidad. La mayoría de las veces, un solo municipio no representa un territorio. Es necesario entender e incorporar su diversidad para incluir en la política los riesgos, impactos y preocupaciones que realmente la representan.

Es necesario salir de las oficinas e interactuar con las partes interesadas. Aprender de los problemas escuchando a las personas y comunidades afectadas, a las empresas del territorio y a cualquier parte interesada. Las personas quieren conocer y participar en el desarrollo y la protección de sus derechos, y saber qué hacen los responsables de protegerlos y de facilitar el acceso al remedio. Las personas afectadas quieren hablar sobre sus intereses y preocupaciones en relación a riesgos e impactos sufridos, y ser escuchadas. Pueden pedir compromisos y respuestas, y conocer la evaluación de su cumplimiento.

Una estrategia de participación requiere prever y asignar recursos humanos y económicos, y también es probablemente una de las inversiones públicas con mejor y mayor retorno.

f. Principios que deben orientar un Plan territorial de DHE

La construcción del Plan de DHE debería contar con unos principios orientadores, a continuación se proponen algunos que se consideran claves y comunes para cualquier entorno, si bien pueden incorporarse otros.

- **Participación:** Se debe buscar la participación más amplia y representativa del sector público, privado y de la sociedad civil, y en concreto de los colectivos vulnerables y los potencialmente afectados por las actividades empresariales. Esta participación debe incorporarse tanto en la definición del plan, como en el seguimiento y la evaluación de su eficacia.
- **Transparencia:** Relacionado con el principio anterior, se debe facilitar a todas las partes información suficiente para poder participar adecuadamente, así como para que la entidad realice una rendición de cuentas de cómo se ha implementado el plan y cuáles fueron sus resultados.
- **Priorización:** El criterio más importante para establecer la prioridad de las distintas acciones debe estar basado en la gravedad del riesgo en DH, que se trata de evitar con

tales acciones. Es decir, las acciones más prioritarias del plan serán aquellas que abordan los riesgos más graves de vulneración de DH, así como las que proveen mecanismos de remedio eficaces ante impactos producidos.

- **Progresividad:** La entidad debe tener en cuenta que las consecuencias negativas sobre los DH por actividades empresariales, no podrán ser abordadas de manera completa y simultánea. Relacionado con el criterio anterior, el Plan debe dar prioridad a aquellas relacionadas con riesgos más graves. El plan debe tener un carácter progresivo para incluir objetivos realistas, dado que en muchos casos se estarán comenzando procesos cuya duración irá más allá del plazo de ejecución del Plan. Por ello, la elaboración de un nuevo plan de DHE debe partir siempre de lo planteado y realizado por el plan anterior.
- **Articulación y coordinación:** El plan de DHE debe ser coherente con el resto de políticas y planes de la entidad, pudiendo incorporar nuevos criterios y medidas para asegurar la protección de los DH en las actividades empresariales. Se trata de un plan articulador cuyas acciones concretas afectarán a distintos planes, protocolos y procedimientos de la entidad, por ello es imprescindible la coordinación interna, tanto en el diseño, como en la implementación y seguimiento. También será necesaria la articulación con otras entidades públicas, tanto del ámbito nacional, como territorial, que ya cuenten con planes y normativa al respecto y sobre la que haya que mantener una coherencia como entidades del Estado.
- **Seguimiento y evaluación:** El plan debe contar con mecanismos de seguimiento y evaluación, de manera que se establezcan las responsabilidades al respecto, así como el procedimiento para llevarlos a cabo. Es crucial para la legitimidad del proceso, el que se provea información al respecto a las partes interesadas y a la ciudadanía en general.

g. La construcción del Plan territorial de DHE

Tanto los riesgos como los sectores económicos analizados previamente necesitan acciones específicas, destinadas a dar respuesta a sus principales problemas de una manera adecuada y eficaz. En la definición de las acciones más adecuadas para abordar estos riesgos, es importante contar con el conocimiento ya existente en la entidad, así como con otros actores (públicos, privados y sociedad civil), esto será importante para reforzar su eficacia y legitimidad, así como para conocer sus distintas posiciones (grado de apoyo u oposición) de cara a la implementación.

Continuando con la vinculación con el Plan de Desarrollo (o estratégico) de la entidad, un buen punto de partida para la construcción del plan de DHE, es buscarle una articulación y coherencia con los objetivos, líneas de acción e indicadores ya recogidos en el Plan de Desarrollo. Como se decía anteriormente, en muchos casos estas líneas de acción ya están abordando temas relacionados con los derechos humanos y las actividades empresariales.

Se trata pues de relacionar las distintas líneas de acción de DHE, que se definan para responder a los riesgos identificados, con el día a día de la entidad y especialmente con el cumplimiento de sus metas e indicadores de Plan de Desarrollo.

Cada área o departamento tiene una misión, funciones y objetivos definidos, en este sentido será necesario realizar un análisis transversal para entender cómo se deberían incorporar

criterios de derechos humanos en las actividades y procedimientos que les relacionan con empresas, o que afectan al modelo de desarrollo económico del territorio. Direcciones y áreas con funciones administrativas en sectores como el minero, con la protección del medio ambiente, con la protección de los Derechos Humanos, con la planificación y ordenamiento territorial, la transparencia, la participación ciudadana, con la seguridad, con la protección de minorías y pueblos indígenas, con la planificación de infraestructuras, o con el desarrollo económico, entre otras áreas de gobierno de lo público, sin duda alguna tendrían que analizar donde debería ser más eficaz incorporar criterios de protección de derechos humanos entre otros.

Este trabajo de identificación de líneas de acción sobre DH&E se debería hacer analizando sus funciones y procesos, conjuntamente con el área, e incorporando acciones coherentes con Plan de Desarrollo, anclándolas a las metas de cada una. Se debe buscar con ello la integración de estas medidas en la operativa y la gestión ordinaria de la entidad, de manera que se evite en lo posible crear nuevos procedimientos, sino más bien modificar los existentes.

El desarrollo de estas líneas específicas en DHE requiere ser dotado de coherencia con las distintas políticas y planes vigentes en la entidad. Exige una sistematización que sea acorde a las normativas y competencias de la entidad. En la medida que las acciones definidas por el plan de DHE queden vinculadas con los objetivos del Plan de Desarrollo mejor se asegurará su implementación.

Además, la elaboración de un plan específico debe llevar asignada una identificación de personas responsables de la implementación de cada línea de acción, tanto en el ámbito de la Administración como en el de las empresas. En este sentido es relevante tener en cuenta la obligación que para el Estado marcan el Principio 3.d de los Principios Rectores ONU: el Estado debe “asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades”.

En la misma línea, es preciso que el plan de acción de la entidad incluya plazos para cada línea de acción y le asigne un presupuesto que haga viable su ejecución.

h. Palancas de cambio e incentivos para el cambio en la responsabilidad de respetar

Una de las cuestiones que casi todas las empresas e instituciones se hacen es cómo generar incentivos que hagan que el comportamiento y la gestión de las empresas esté más orientado a criterios de respeto a derechos humanos. Es claro que se si se quiere incidir para que una cultura y contexto cambie, y en algunos casos de forma urgente o de corto plazo, como es en el ámbito del respeto de los derechos humanos, cualquier estrategia debe incluir incentivos y desincentivos para que se incorporen variables y criterios nuevos en las decisiones de inversión y gestión de las empresas, así como un cambio de cultura corporativa en este ámbito.

La cuestión no es si hay que incluir incentivos o desincentivos para que la gestión empresarial priorice criterios de derechos humanos en sus decisiones, si no cuales son coherentes con un enfoque de derechos humanos y con la normativa internacional, y a la vez son más eficaces en este objetivo transformador. Es claro que el respeto a los derechos humanos por parte de las empresas es una expectativa, esperable, básica y universal en el marco de normativa internacional, por tanto establecer incentivos positivos directos (fiscales o económicos) a las empresas que respetan en sus ámbitos de actuación económica sería incongruente con la misma.

Respetar los Derechos Humanos es un deber exigible en el comportamiento de cualquier empresa, desde el punto de vista de la Normativa Internacional de DDHH y los Principios Rectores, por lo que tendría que ser esperable sin generar premios por hacerlo, ni incentivos extra, pero la realidad demuestra que las lógicas tradicionales de la economía, ni el contexto cultural de gestión, muchas veces lo asumen como tal. Por otro lado el Estado, y en su caso la Administración territorial (Gobernación o la Alcaldía), tiene herramientas que pueden condicionar el contexto y prioridades de las relaciones económicas con las empresas como actor económico que es (gasto público, regulación, supervisión, compras, concesiones, licencias,...). Por ello el tener una estrategia que condicione los comportamientos del mercado a través de decisiones de la Gobernación o Alcaldía como actor económico es la palanca más eficiente para generar los incentivos correctos, y es coherente con un enfoque de derechos humanos.

A continuación se enuncian algunos incentivos que consideramos que podrían incluirse en la estrategia de la Institución pública dentro de sus competencias, aunque pueden existir otros.

Algunos instrumentos esenciales que pueden ayudar a condicionar positivamente comportamientos empresariales y alinearlos con su responsabilidad de respetar los DDHH pueden ser los siguientes:

- a) Debida diligencia en DDHH.- Entendida como el enfoque de gestión de la actividad económica orientado al respeto a los derechos humanos, la debida diligencia representa una oportunidad clave para la Administración a la hora de vincular y apoyar a las empresas en el ámbito de DHE.



Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

Algunas de las vías a través de las cuales la Administración puede operativizar la debida diligencia pueden ser:

- Exigiendo requisitos de debida diligencia de naturaleza general a través de su normativa, o bien exigiendo requisitos asociados a sectores específicos. Esta decisión dependerá, y se ajustará, a la relevancia de los riesgos en derechos asignados a unos y otros sectores económicos en el ámbito de su competencia³.
- Incluyendo criterios de debida diligencia en DDHH en la decisión de compras públicas: valorando el sistema de debida diligencia empresa y sus resultados

³ Loi de Devoir de Vigilance (deber de vigilar de las matrices a su cadena de suministro) – Francia – 2015-
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2017/05/09/devoir-de-vigilance-des-societes-meres-et-des-entreprises-donneuses-d-ordre>

junto a otros criterios de selección⁴; incorporando la debida diligencia como requisito en los TDR de las convocatorias; incorporando la debida diligencia como requisito en la ejecución del contrato, o de otras formas.⁵

- A través de las empresas públicas de medio o gran tamaño (proveedores de servicios públicos), que como se indicaba anteriormente deberían implementar un sistema de gestión de la debida diligencia, las autoridades pueden valerse de su influencia en otras empresas con las que éstas se relacionan, pudiendo liderar así cambios sustantivos en la debida diligencia de su sector económico⁶.
- Estableciendo como requisito de celebración de acuerdos de inversión o concesión a empresas que tengan implementado de manera eficaz un sistema de gestión de su debida diligencia en DDHH. Para ello, sería muy aconsejable seguir lo establecido en el documento de [Naciones Unidas Principios para Contratación Responsable](#)⁷.
- Estableciendo como requisito para apoyar a empresas, a través de garantías económicas o subvenciones específicas, el que demuestren que tengan implementado de manera eficaz un sistema de gestión de su debida diligencia en DDHH⁸.

b) Mecanismos de remedio.-

A través del diseño y puesta en marcha de mecanismos eficaces de acceso a remedio, la Administración territorial puede y debe promover la vinculación de empresas de diverso tamaño y naturaleza a la apropiación de los estándares internacionales en DHE.

La palanca de cambio real sería el incorporar como requisito en las relaciones del apartado anterior (regulación, compra y subcontratación pública, acuerdos de inversión y concesiones, empresas públicas, subvenciones y garantías públicas...) el que la empresa se vincule a uno o varios mecanismos de remedio no judicial, para los casos que haya reclamaciones sobre sus impactos.

En esta tarea, la Administración territorial puede apostar por diferentes tipos de mecanismos: en primer lugar, debe promover un mecanismo público, administrativo, que atienda a la especificidad de las violaciones de DDHH causadas por actividad empresarial y cuya ruta o protocolo sea claro, accesible, adecuado y eficiente, y que cumpla lo establecido en el principio 31 de los [Principios Rectores](#) (Criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales).

Pero además, la Administración tiene interés en que existan y sean fortalecidos otro tipo de mecanismos privados, que también deben cumplir con los criterios de eficacia antes citados. En primer lugar, puede adoptar un papel proactivo a la hora de crear y fomentar la creación de mecanismos de acceso a remedio de naturaleza multiactor, esto es, con

⁴ Guía de Debita Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales de Áreas Afectadas por Conflictos y de Alto Riesgo - <http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>

⁵ Guía de contratación pública social - Una herramienta de transformación socioeconómica- Ayuntamiento de Barcelona - España- <http://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/es/>

⁶ Incorporación de Clausulas sociales en los contratos celebrados por Ayuntamiento de Madrid- http://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/Normativa/2016/ficheros/Instruccion1_2016.pdf

⁷ Naciones Unidas, Principios para Contratación Responsable, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Principles_ResponsableContracts_HR_PUB_15_1_SP.pdf

⁸ OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct (Draft 2.1)- <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-Responsible-Business-Conduct.pdf>

presencia de actores de diversa naturaleza en sus órganos de análisis, investigación y decisión, lo cual habría de redundar en la independencia de dicho mecanismo.

Una tercera vía sería el ofrecimiento de apoyo o requerir la generación de rutas claras de acceso a remedio cuando se han vulnerado derechos fundamentales en la gestión interna de cada empresa (también llamados “mecanismos operacionales de acceso a remedio” y recogidos en el Principio Rector ONU nº 29). Según el tamaño de la empresa, estos protocolos estarán dotados de mayor o menor complejidad, puesto que deben responder a la realidad de las características de la empresa y las circunstancias de su entorno y su operativa.

Para que todo esto pueda ser eficaz no basta con requerir o impulsar mecanismos de remedio no judiciales, sino que se debe hacer un mapa de los existentes, identificar las lagunas ante posibles impactos, y las barreras prácticas de acceso a los mismos por parte de las personas o comunidades afectadas por impactos de actividades empresariales. Uno de los grandes retos es conocer dónde se puede reclamar y cómo.

c) Regulación legal de la responsabilidad ante impactos en derechos.-

Atendiendo a criterios de gravedad, las autoridades públicas pueden asumir un papel de regulador (dentro de su competencia) ante impactos provocados por la actividad económica, ofreciendo por tanto seguridad jurídica para todos los ciudadanos ante determinados comportamientos y exigiendo, por ende, la asunción de dicha responsabilidad por parte de los responsables, bien sea a través de multas u otro tipo de sanciones acordes al ilícito incurrido.

En ese sentido, atendiendo a sus circunstancias específicas, la Administración pueda desarrollar una normativa específica, que puede referenciarse a un estándar, la cual en sus primeras fases podría enfocarse a tres ámbitos clave: Gobierno Corporativo⁹, Obligación de Análisis de los riesgos en DDHH en los Riesgos Corporativos¹⁰, y requerir procedimientos de Cumplimiento Legal (*compliance*)¹¹. Se podría articular mediante requisitos de Gobierno Corporativo (dando responsabilidad al Consejo de Dirección); definiendo requisitos para que los sistemas de análisis de riesgo contemplen e informen con los relacionados a los impactos en DDHH; o mediante la incorporación de requisitos de DDHH en estándares de Cumplimiento o *Compliance* en el empresa. Es posible que estos ámbitos vengán ya definidos por normativa nacional.

d) Transparencia y acceso a la información.-

⁹ Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2615064e.pdf?expires=1519319032&id=id&accname=guest&checksum=DBF3315F81DD7AA54649992BF6C23C55>

Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2615024e.pdf?expires=1519319708&id=id&accname=guest&checksum=6F64EBC57CFF5AC30A4AD524FE3A9B8C>

¹⁰ Norma o estándar de referencia ISO 31000 (Gestión de Riesgos) y Norma o estándar de referencia ISO 19600 – Sistemas de Gestión del Cumplimiento ; UNE 19601:2017

¹¹ La Fiscalía General del Reino de España imparte instrucciones para valorar la eficacia de los planes de compliance, https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/CIRCULAR%201-2016%20-%20PERSONAS%20JUR%C3%8DDICAS.pdf?idFile=cc42d8fd-09e1-4f5b-b38a-447f4f63a041 ;

Circular 1/2011, relativa a la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica número 5/2010

La Administración territorial puede impulsar este ámbito incorporando requisitos de transparencia activa (*reporting*) apropiados para los riesgos e impactos, y para el público destinatario, así como ampliando el derecho de acceso a la información de la ciudadanía y las comunidades para proyectos que tengan riesgos de impacto en derechos humanos. Estas son sin duda una palanca eficaz de cambio específica de la que pueden servirse las autoridades para promocionar la asunción de la debida diligencia en DDHH por parte de las empresas y el cumplimiento con su responsabilidad de respetar los DDHH y de remediar su vulneración es a través de la transparencia corporativa.

En esta línea, las autoridades pueden adoptar por dos vías diferentes para orientar su labor, las cuales son complementarias. Una de ellas es la adopción de normativas dirigidas a exigir a las empresas la publicación de determinada información corporativa relativa al cumplimiento de su obligación de respetar, incluyendo información no financiera sobre riesgos e impactos en derechos humanos. Un ejemplo de esta medida es la definida por la Unión Europea sobre la Información no Financiera que debe ser publicada por las empresas de más de 500 empleados¹². También entre otras está la iniciativa Británica enfocada a prevenir la esclavitud moderna y la Regulación Europea sobre Minerales de Conflicto¹³.

Otra opción es -a través de la elaboración de materiales específicos, guías o protocolos- ofrecer herramientas a las empresas para que, por un lado, hagan pública determinada información clave en DDHH (la cual será identificada por las propias autoridades de antemano) y, por otra, sean capaces de responder a requerimientos de información puntual sobre su comportamiento operativo y cumplimiento correspondiente, facilitando así el acceso a terceros a información corporativa sustantiva en DDHH.

El otro ámbito, más pegado a la necesidad de acceso a la información sobre proyectos específicos que tienen las comunidades y personas afectadas por ellos, es el de ampliar el alcance o limitar las excepciones de la normativa que regula el Derecho de Acceso a la Información.

¹² Unión Europea, Non-Financial Reporting Directive, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/non-financial-reporting_en

¹³ Reino Unido, Modern Slavery Act, 2015 <http://www.modernslaveryregistry.org/> y Regulación Europea sobre Minerales de Conflicto, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_es.htm

Ejemplos de tendencia Normativa sobre DH y empresas

Listado de normas internacionales que exigen reporting, transparencia y divulgación por parte de las empresas en cuestiones relacionadas con derechos humanos

- Ley Dodd Frank sobre minerales de conflicto - EEUU – 2010 
- Loi de Devoir de Vigilance (deber de vigilar de las matrices) – Francia – 2015 
- Responsible Business Initiative – Suiza – Iniciativa popular – 2016 
- Timber Regulation – Regulación de la industria maderera – Unión Europea – 2013 
- Regulación Europea sobre Minerales de Conflicto 
- Modern Slavery Act – Reino Unido – 2015 
- California Transparency in Supply Chains Act – 2010 
- Non-Financial Reporting Directive – Unión Europea – 2014 

Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

i. Acompañamiento y apoyo las empresas y la sociedad civil

A pesar del consenso existente a nivel internacional sobre la necesidad de involucrar tanto a las empresas como a la sociedad civil en la definición y la implementación de las políticas públicas en Derechos Humanos, su participación se ve limitada por el desconocimiento de las iniciativas y las herramientas disponibles.

A nivel territorial, este obstáculo se ve magnificado con frecuencia por las barreras de comunicación presentes en zonas alejadas de los principales núcleos urbanos y al alejamiento de los principios establecidos a nivel nacional o internacional respecto a la realidad concreta que enfrentan tanto la sociedad civil como las empresas. Sin embargo, es a nivel territorial cuando esta participación resulta más necesaria. Por un lado, el gran peso de las empresas en estos entornos como actor social y como agente de desarrollo económico hace esencial su participación en cualquier proceso que aspire a generar un cambio duradero en las dinámicas productivas. Por otra parte, la presencia de grupos sociales en situación de especial vulnerabilidad en determinados territorios plantea retos añadidos a la hora de alcanzar consensos duraderos y de garantizar un goce efectivo de derechos.

Por estos motivos, resulta fundamental asegurar que las políticas públicas en Empresa y Derechos Humanos sean difundidas en todo el territorio al que afectan con la mayor capilaridad posible, lo cual exige llevar a cabo iniciativas de socialización y capacitación dirigidas a la sociedad con el fin de que conozcan sus derechos y los mecanismos disponibles para ejercerlos. En ocasiones, este tipo de iniciativas cobra la misma importancia que el desarrollo de herramientas específicas, que pueden verse totalmente inutilizadas en caso de que no haya campañas de difusión que aseguren su conocimiento y accesibilidad por parte de los colectivos a los que están destinadas atendiendo a las barreras culturales o lingüísticas que puedan existir.

Igualmente, las acciones dirigidas a empresas con el objetivo de promover una cultura corporativa basada en el respeto a los Derechos Humanos y a incluir criterios sociales y ambientales en las decisiones de negocio, deben atender a las características del medio en el

que se desarrollan sus actividades. De manera particular, es necesario asegurar que los compromisos propuestos se adaptan a las capacidades de las empresas y que ofrecen soluciones a los desafíos reales que enfrentan.

Finalmente, es necesario resaltar la importancia de realizar actividades de acompañamiento a lo largo de todo el proceso de implementación de la política pública asegurando que se respetan los compromisos establecidos y se reacciona a las necesidades que a lo largo del proceso manifiesten los distintos actores involucrados.

En el desarrollo de todas estas actividades, es especialmente recomendable promover espacios en los que participen conjuntamente las empresas y la sociedad civil, ya que esto puede contribuir de manera decisiva a fomentar la cultura de colaboración, evitar confrontaciones y asegurar que todas las partes involucradas parten de un entendimiento común de los aspectos fundamentales en materia de Empresa y Derechos Humanos.

j. La importancia de la evaluación y mejora basada en los resultados

Los mecanismos de evaluación, seguimiento y monitoreo de cualquier política de Derechos Humanos están directamente relacionadas con las expectativas de llevar a la práctica los objetivos marcados. Aunque las medidas hayan sido diseñadas como respuesta a un análisis previo de los retos y las necesidades existentes en un territorio, es posible que durante su implementación se manifiesten nuevos retos o necesidades que requieran adaptar las estrategias anteriormente definidas. En ausencia de una evaluación basada en resultados, se dificulta la extracción de lecciones aprendidas que orienten futuras adaptaciones, por lo que la toma de decisiones corre el riesgo de basarse en prioridades políticas antes que en la realidad económica y social de cada territorio.

Para permitir que la evaluación esté basada en criterios objetivos y comparables, es necesario que en el momento de concebir las distintas líneas de acción se tenga en cuenta cuáles son las fuentes de información y los recursos disponibles para medir los resultados. En ocasiones en las que esta medición no resulta factible, es recomendable reorientar la estrategia de intervención. Aunque una iniciativa responda de manera específica a una necesidad detectada, en caso de no contar con métodos de evaluación adecuados, no será posible medir la efectividad de la inversión realizada ni su eficacia frente a otras medidas posibles.

En definitiva, tomando el disfrute efectivo de derechos, la centralidad de la persona y el fomento del desarrollo local como objetivos primordiales de la territorialización de las políticas públicas en Derechos Humanos y Empresa, la evaluación y la mejora basadas en resultados aparecen como elementos indispensables.

Además de esto, el levantamiento de información a nivel territorial, cuando ésta es gestionada y compartida de manera adecuada, puede facilitar al intercambio de experiencias entre regiones y a llevar a cabo una definición de prioridades y una asignación de recursos a nivel nacional adecuadas a la relevancia de cada línea de acción y a las necesidades de cada territorio.

Sobre la forma en que debe realizarse esta evaluación, un aspecto que resulta de especial relevancia en el ámbito territorial es la participación directa de las comunidades afectadas y demás partes interesadas a través de canales de comunicación efectivos que tengan en cuenta aspectos lingüísticos y culturales.

A fin de garantizar que los mecanismos de evaluación cumplen con estos principios mínimos y que constituyen parte integral de la lógica de intervención, es necesario que en la misma política pública queden reflejados la metodología, los indicadores, las fuentes de información y los plazos definidos así como las instituciones o cargos responsables de llevar a cabo las distintas mediciones.

La definición transparente de los principios de evaluación establecidos y la comunicación de los resultados obtenidos a las partes interesadas será fundamental de cara a fomentar la fiscalización y colaboración por parte de comunidades y empresas.

7) Los aspectos de DHE que son precisos abordar en el territorio

La decisión de temas sobre los que trabajar saldrá del análisis del contexto real de riesgos, impactos y preocupaciones de los actores en el territorio, y formará parte del ciclo de participación de las partes interesadas. Se podrá tener en cuenta los estudios de contexto social y económico desarrollados previamente por actores públicos y privados, universidades, cooperación internacional y organismos multilaterales, etc. Pero es muy relevante dedicar recursos a levantar información orientada específicamente a los fines de la política pública en el contexto en el que se está desarrollando. Para ello existen múltiples mecanismos que ya se han mencionado al hablar de la participación: consultas abiertas en las que cualquier parte interesada pueda hacer sus aportaciones, diálogos y talleres participativos con uno o varios tipos de actores, redes locales y mesas temáticas, entrevistas, etc. Diagnóstico y línea de base son también instrumentos que permiten conocer la situación real en el momento del estudio de temas potenciales a abordar, y facilitan un punto de partida sobre el que establecer indicadores y metas de la política pública, para desarrollar el proceso de seguimiento a la implementación y evaluación de los resultados que acompañará a la política pública. En cualquier caso, con la información procedente de distintas técnicas y fuentes será necesario establecer prioridades.

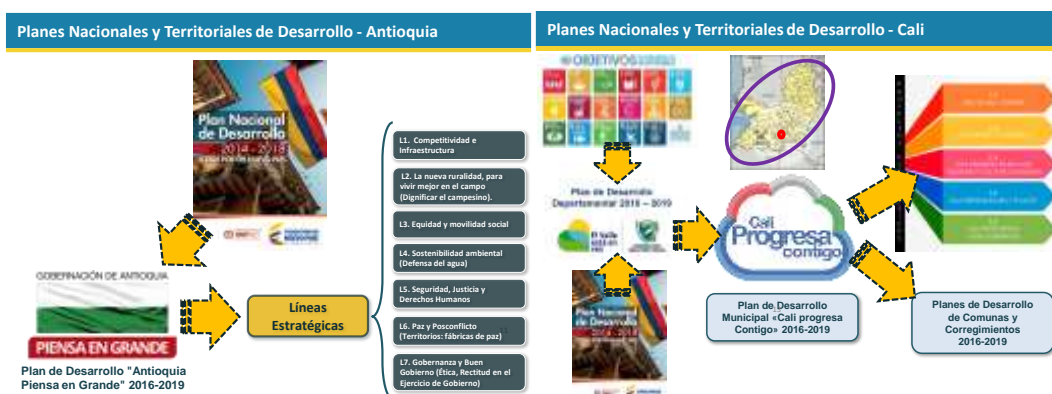
Para inspirar el diseño de estos procesos de consulta, participación y priorización a continuación se incluye un conjunto de temas sobre los que una política pública de derechos humanos y empresa puede trabajar. Esto siempre debe buscar la coherencia con las políticas públicas que en la práctica desarrollan los temas. Las medidas que aborde la política pública de derechos humanos y empresa respecto a cada tema se trabajarán para su apropiación por las entidades pertinentes y tenderán a ser incorporadas al resto de políticas públicas en cada área de competencia. La definición de temas siempre estará condicionada por las características de las actividades económicas del territorio, el contexto social y cultural y la institucionalidad.

a. Medidas de formulación de principios de gobierno y planificación del territorio

Serán medidas que se desarrollen en el más alto nivel de la gestión pública de los niveles subnacionales, y según las competencias de cada uno tienen un gran poder para condicionar el resto de medidas que deben atender a aspectos específicos. Son las líneas directrices que orientan el gobierno regional y/o municipal y su visión. Si se abordan los temas materiales y se trasladan de forma coherente en lo vertical (distintos niveles de gobierno territorial) y lo horizontal (distintas dependencias y políticas de gobierno en cada nivel territorial), tienen la capacidad de impulsar transformaciones de la realidad de un territorio.

- Incorporar enfoque y criterios de derechos humanos en los Planes de Desarrollo de Gobernaciones y alcaldías desde los principios y valores que lo inspiran, pasando por sus objetivos, resultados esperados e incorporándolos en las medidas.
- Incorporar enfoque y criterios de derechos humanos en la Política de Ordenación Territorial, garantizando la coherencia con ámbitos de política que protegen del impacto en derechos relacionados con el territorio y la tierra: impactos ambientales, derechos de los pueblos indígenas, la visión y planificación de desarrollo, la propiedad de la tierra y el reasentamiento, etc.
- Incorporar enfoque y criterios de derechos humanos en las políticas sectoriales (minería, energía, agricultura, pesca, logística y transporte, etc.) y de desarrollo económico (competitividad, emprendimiento, calidad, modernización, trámites, etc.). Estas políticas deben asegurar la coherencia con la Política de Derechos Humanos y Empresa. Todas las políticas relativas a la actividad económica y productiva deben estar coordinadas y referenciadas entre sí.
- Liderar con el ejemplo desde las empresas de titularidad pública (servicios públicos o de producción o con inversión) o los mecanismos de apoyo a la empresa y el emprendimiento (seguro, crédito, capacitación, etc.) incorporando el compromiso y la aplicación de la debida diligencia, desde políticas y riesgos hasta mecanismos de acceso a remedio.

Ejemplos:



Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

b. Procedimientos de gestión, contratación e inversión

La capacidad de influir en los procedimientos de gestión que deben hacer parte de una política pública de derechos humanos y empresa variarán dependiendo del nivel de gobierno subnacional en el que se esté desarrollando. Esto dependerá también de la distribución de competencias que tenga el país en sus distintos niveles de gobierno. Una constante en todos será que se debe intentar conseguir una total coherencia entre los procedimientos y los niveles de gobierno, de forma que todos favorezcan entre si el mayor nivel de protección y respeto de los derechos humanos.

- La posibilidad de incorporar requisitos de compromiso, desarrollo de procedimientos de debida diligencia y mecanismos de remedio, etc. a las empresas que opten a compras y contrataciones públicas, concesiones de prestación de servicios externalizados (energía, agua, limpieza y gestión ambiental, salud, seguridad, transporte, educación, etc.) y de licencias de actividad (títulos mineros, bloques petrolíferos, etc.), con frecuencia alcanza

a los distintos niveles de competencias subnacionales en región y/o municipio. Esto se puede hacer en los pliegos de contratación/concurso como criterios de valoración o requisitos¹⁴, incorporando incentivos en las condiciones del acuerdo, etc. y deberán incorporarse medidas de seguimiento.

- Cuando sea competencia de los entes del territorio, será muy importante observar estas mismas medidas en la formulación de acuerdos de inversión y comercio (extranjera y nacional), incorporando los Principios para la Inversión Responsable de ONU.
- En los casos en los que esto aplique (concesiones de construcción y gestión de infraestructura pública, titulación minera, licencias de explotación petrolífera, etc.), se deberá incorporar como obligación la celebración de la consulta previa, libre e informada contemplada en el Convenio 169 de la OIT.
- En cualquier caso, será conveniente incorporar consultas y dialogo con las partes interesadas, especialmente a los colectivos potencialmente más afectados y sobre los procedimientos (de gestión, contratación e inversión) con un mayor riesgo de impacto en derechos humanos.



Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

Un ejemplo de incorporación de cláusulas sociales en la política de compras son los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona en España:
Esquema del Ayuntamiento de Barcelona:

¹⁴ Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=ES>



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona,

<http://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/es/>

Diversos ejemplos de la introducción del respeto a los DDHH en los procesos de compra y contratación pública pueden consultarse en la plataforma The International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights. Esta plataforma recoge ejemplos específicos de Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Gales, Irlanda del Norte, Inglaterra o San Francisco y Madison (Estados Unidos)¹⁵.

c. Medidas de protección social e igualdad

El diseño de medidas relacionadas con políticas de protección social e igualdad en la política pública de derechos humanos y empresa requiere de un análisis del contexto y también de la institucionalidad del territorio con competencias de promoción y protección en estos ámbitos (secretarías e inspecciones de trabajo, mujer e igualdad, infancia, salud, educación, derechos humanos, etc.). Especialmente las dependencias que se relacionen con colectivos en situación de vulnerabilidad y riesgo. Es imprescindible que las medidas y la institucionalidad responsable estén coordinadas. Será fundamental integrar a las organizaciones de sociedad civil, sindicatos y empresas y organizaciones empresariales, y a representantes de las cadenas de valor de las industrias con mayor representatividad en la economía del territorio.

- Medidas específicas para promover la igualdad y la no discriminación, y prevenir el acoso por cualquier motivo (género, sexo, raza, etnia, religión, opinión política, origen, etc.). También para apoyar la integración en el mundo laboral de colectivos en situación de vulnerabilidad y marginalidad, con programas adecuados.
- Medidas específicas para promover los derechos de las mujeres, vigilar la discriminación de cualquier tipo y el acoso laboral

¹⁵ The International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, - Legal and policy documents, <http://www.hrprocurementlab.org/resources/legalandpolicydocs/>

- Medidas específicas de acompañamiento, control y vigilancia en sectores de actividad empresarial con mayores riesgos en trabajo y explotación infantil, prestando atención especial a la cadena de valor
- Medidas específicas para reconocer, proteger y promocionar los derechos laborales y el diálogo con los sindicatos: el derecho de asociación y libertad sindical, la negociación colectiva, el derecho a la huelga, el trabajo decente, la salud y la seguridad en el trabajo, etc.
- Medidas específicas para poner en valor y reconocer el papel de los sindicatos y la representación organizada de los trabajadores, y combatir la estigmatización de sus representantes.

d. Medidas relacionadas con el medio ambiente y la tierra

El diseño de medidas de protección de derechos relacionados con el medio ambiente y la propiedad de la tierra en el ámbito de la actividad empresarial está muy relacionado con el trabajo en la planificación del desarrollo y del territorio, y con las medidas de promoción y regulación de los sectores productivos. Una vez más, la coherencia de políticas es la clave para evitar medidas que generan lógicas enfrentadas y facilitan la generación de conflictos. Por ejemplo, un plan de ordenamiento territorial que protege áreas naturales acompaña positivamente a un plan de ordenamiento de la actividad minera que observa y respeta esa protección. También una política de captación de inversiones extranjeras que garantice la observación y el respeto de las políticas y mecanismos de respeto a la propiedad de la tierra, los derechos de las comunidades, la consulta previa, etc. acompaña a las políticas de protección de derechos, la convivencia pacífica del territorio, la seguridad jurídica de la inversión extranjera y la reputación del territorio y del país como socio comercial. La política pública de derechos humanos y empresa deberá promover, en el marco de sus competencias, medidas que favorezcan estas coherencias, o bien que pongan de manifiesto las incoherencias que existan y puedan generar transformaciones positivas.

- Medidas para garantizar el reconocimiento de la propiedad de la tierra
- Medidas de promoción y actualización de catastros de tierras y territorios, teniendo en cuenta todas las condiciones de vigilancia y protección a las que pueden estar sometidas por su valor ambiental, cultural, o de cualquier otra índole
- Medidas para garantizar que los proyectos de inversión y concesiones de titulación aplican evaluaciones y planes de manejo ambiental eficaces de forma permanente



Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

e. Medidas para garantizar la seguridad pública y privada en el territorio

Los casos en los que no se ha gestionado bien el riesgo de la empresa de impactar en derechos humanos se caracterizan con frecuencia por estar rodeados por conflictos en distintos estados y niveles. En sus niveles más avanzados se caracterizan por situaciones de violencia y enfrentamiento, y se hace necesaria la intervención de las fuerzas de orden previstas para garantizar la seguridad pública y privada. La política pública deberá incluir medidas adecuadas al contexto y las competencias del nivel subnacional en el que se desarrollen, que favorezcan que tanto la seguridad pública como privada esté capacitada para manejar las situaciones conforme a criterios de DDHH y DIH, para que no se conviertan en un actor más de conflicto.

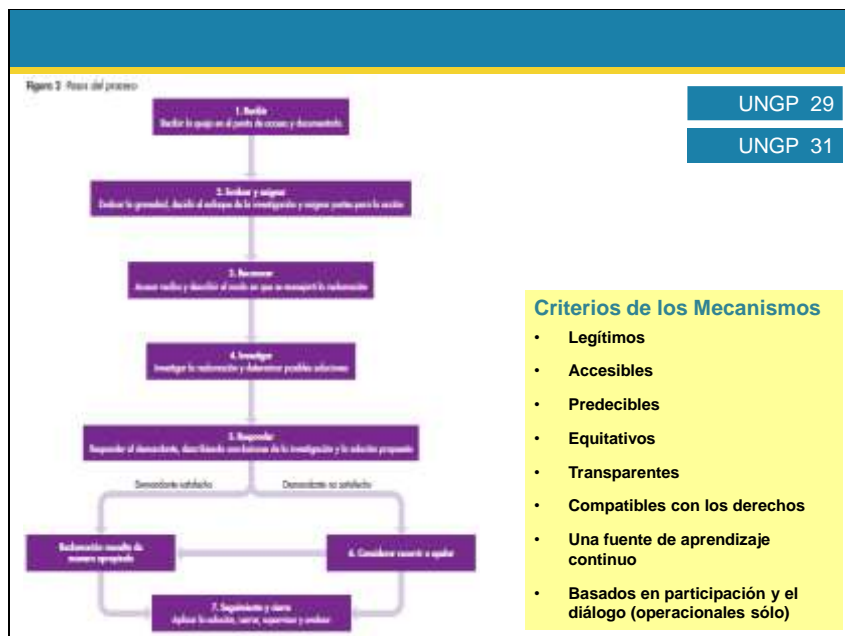
- En el nivel de control y competencias sobre las fuerzas de seguridad de la institución responsable, incorporar criterios de respeto y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en los protocolos de intervención en conflictos relacionados con actividades empresariales. Estas medidas escritas deben estar acompañadas por acciones de capacitación y formación, y también por medidas de seguimiento que garanticen su aplicación.
- En los casos en los que la institucionalidad en el territorio tenga poder de control o veto sobre la regulación y supervisión de las empresas de seguridad privada (normativa municipal, licencias de actividad, etc.) incorporar también criterios y protocolos en las decisiones.

f. Mecanismos integrales y eficaces de acceso al remedio

Todos los tipos de mecanismos de acceso a remedio (judiciales, no judiciales y operacionales) requieren la coordinación de actores del territorio con conocimiento específico sobre derechos humanos y empresa, y con competencias y herramientas para: identificar alertas tempranas de riesgos e impactos, revisar la existencia y pertinencia de canales de denuncia, investigar, acompañar a víctimas, actuar de parte y generar marcos de garantía de derechos. En el desarrollo y seguimiento de las medidas necesarias a incluir en la política pública participarán entidades públicas (entidades del ejecutivo subnacional con competencias en protección de derechos y colectivos, instituciones nacionales de derechos humanos, cuerpos y fuerzas de seguridad, fiscalías en territorio, etc.) y privadas (organizaciones de sociedad civil, defensores

de derechos, sindicatos, etc.). También las empresas en el cumplimiento de su responsabilidad de respetar y proveer acceso a remedia eficaz, y como parte de su compromiso con el impulso de estos principios. Las medidas podrán incluir la creación, operacionalización y difusión adecuada de los mecanismos, además de medidas de capacitación y coordinación, y los procesos específicos que según cada mandato deban desarrollar los actores en el marco de los mecanismos.

- Realizar un mapeo de mecanismos de acceso al remedio (judicial, no judicial y operacionales) existentes en el territorio para impactos en derechos humanos por actividad de empresas
- Analizar la adecuación de los mecanismos de acceso a remedio, y las posibles barreras de acceso, incluyendo las que puedan afectar de forma específica a colectivos vulnerables, y identificar posibles brechas y establecer áreas y plan de mejora
- Desarrollar un plan de información a la población sobre el mapa de mecanismos de remedio y los procedimientos de acceso



Fuente: elaboración propia, Sustentia Innovación Social

g. Contribución a una estrategia integral Derechos Humanos, Empresa y Paz

El desarrollo de una política pública de derechos humanos y empresa subnacional significa en muchos casos desplegar una estrategia integral que promueve un gran cambio cultural desde los lugares en los que se dan los mayores conflictos. En algunos contextos todavía se entiende con dificultad cuál es la relación entre los derechos humanos (principios que representan la dignidad de las personas) y las actividades empresariales, y como estas pueden ponerlos en riesgo causar impactos. También se entiende con dificultad la relación entre el disfrute de los derechos humanos y la paz. Por ello, y para favorecer que las medidas que se incluyan en la política pública se entiendan y se implementen sin obstáculos, es necesario incluir medidas que explícitamente hablen de esta relación “derechos humanos, empresas y paz”, la expliquen y la acerquen a todos los actores, legitimen y protejan a todos los que trabajan por ella aún poniendo en riesgo sus vidas y las de sus familias, y promuevan un cambio de lógicas: desde la desconfianza a la construcción común del territorio y dese el conflicto a la paz.

- Establecer una estrategia integral y peramente de diálogo y trabajo sobre derechos humanos, empresas y paz en el territorio y entre sus distintos niveles, de participación abierta y que genere una agenda de trabajo sobre la política pública, los riesgos, impactos y preocupaciones
- En el marco de las competencias de los niveles regionales, establecer mecanismos e iniciativas para asesorar y capacitar a los niveles municipales en el desarrollo e implementación de sus lineamientos y políticas en derechos humanos y empresa.
- Establecer una estrategia de legitimación social que combata posibles dinámicas territoriales de criminalización de las personas defensoras de derechos humanos y del ambiente
- Configurar y consolidar el/los instrumentos de representación de actores territoriales (Comisión, Mesa, Comité, etc.) que darán seguimiento a la política pública y vigilarán su implementación. Establecer medidas para relacionar esta instancia con las creadas en niveles superiores e inferiores de gobierno del Estado, para favorecer la aplicación integral y coherente de las políticas en sus distintos niveles, central, regional y local
- Diseñar e implementar mecanismos e iniciativas para asesorar y capacitar a los funcionarios públicos de las distintas dependencias, incluidos las fuerzas de seguridad del Estado, sobre Derechos Humanos y Empresa, de forma que se pueda desarrollar el tema de forma transversal y guardar la necesaria coherencia en el desarrollo de las políticas de cada dependencia.
- Contemplar medidas para garantizar la participación y el diálogo constante e informado de los distintos actores, estableciendo mecanismos para asesorar y capacitar a las comunidades, y asegurar que también las PYMES conocen y participan en la política pública.

8) Aspectos claves en la Estrategia a implementar

Como se ha indicado la estrategia propuesta para la construcción de la política pública en Derechos Humanos y Empresas por parte de la institución territorial, debe ser:

- 1) **enfocada a proteger los derechos humanos, incorporando criterios de derechos humanos en las políticas, procedimientos e instrumentos públicos.**
- 2) **coherente** con normativa internacional y la política nacional de derechos humanos, y entre las distintas políticas públicas sectoriales.
- 3) **priorizada** en cuanto a la urgencia y gravedad de los riesgos e impactos en derechos humanos identificados.
- 4) **estratégica-transformadora**, con visión de largo plazo, enfocada en cambiar la cultura de actuación y gestión empresarial, generar contextos de confianza en el estado de derecho, aportando un enfoque preventivo, y reforzando la legitimidad y eficacia de los sistemas de acceso al remedio.
- 5) **práctica, no retórica**, orientada a la búsqueda de resultados de mejora concretos en la protección de derechos, el respeto de las empresas, y el acceso al remedio eficaz para las personas afectadas.

- 6) **progresiva** en cuanto a su desarrollo e implementación, desde el compromiso político, a la evaluación de los resultados, pasando por diagnóstico, planificación e implementación.
- 7) **inclusiva** reforzando los procesos de participación en todas las fases de la política, y con un objetivo claro de incorporar a los actores claves para la política, trabajando sobre los obstáculos o barreras para su participación efectiva.
- 8) **flexible-revisable**, incorporando nuevas prioridades y necesidades debido a la evolución de la misma.

9) Recomendaciones generales.

- 1) El ámbito de trabajo y la problemática sobre el impacto en los Derechos Humanos es complejo, donde la diversidad de actores tienen obligaciones y responsabilidades propias, y donde la participación y compromiso efectivo de todas las partes es necesario para implementación y eficacia de la política que se desarrolle. Todos los actores son relevantes. Por tanto, una política del gobierno regional y/o municipal en DHE sólo será eficaz en tanto en cuanto dicha **política incluya a todos los actores en el diseño, en la implementación y en el seguimiento** de misma.
- 2) Las autoridades públicas, tanto al nivel nacional como departamental y local, tienen la **obligación de avanzar al mismo tiempo en la implementación de los 3 pilares de los Principios Rectores ONU**. No pueden centrarse exclusivamente en su obligación de proteger, ni trabajar únicamente en promover la debida diligencia de las empresas privadas mientras olvida la suya propia en las empresas públicas. No puede olvidarse de garantizar el acceso al remedio efectivo, ni priorizar las acciones reactivas sobre las preventivas. Si bien la tarea es laboriosa, es necesario que se aborde el marco de DDHH y Empresa de una manera global y transversal, aunque ello deba ponerse en práctica a través de acciones de corto alcance por causa de un presupuesto reducido. En ese caso, cobra gran relevancia que dichas acciones aborden los 3 pilares, antes que enfocarse sólo en uno de ellos.
- 3) **La información y la capacitación son herramientas fundamentales**. Todos los actores deben conocer sus derechos, obligaciones y responsabilidades, y aprender cómo llevar a cabo sus funciones en el ámbito de DHE. Para ello, es preciso generar capacidades en todos los actores y generar instrumentos válidos para ellos, pero también acompañar y apoyar de manera cotidiana tanto a empresas como comunidades en los procesos de implementación de la política pública.
- 4) **La autoridad pública**, gobierno regional y/o municipal, **no puede erigirse exclusivamente en un espectador mediador en el tema de DHE**, donde se producen conflictos por disparidad de visiones e intereses, sino que **debe asumir un liderazgo activo político y administrativo**, bajo la obligación de proteger que tiene. Las partes esperan este liderazgo y el Estado, en este caso el gobierno regional y/o municipal, debe asumirlo marcando el camino a seguir a todas y cada una de las partes relacionadas, generando un contexto de predictibilidad y seguridad a las partes.
- 5) Si bien el proceso de **implementación de una política pública es progresivo, éste debe conceder prioridad a la gestión de los impactos más graves**. Puesto que los fondos existentes nunca son ilimitados, el gobierno regional y/o municipal deberá realizar una

priorización de aspectos a gestionar y deberá por tanto planificar su actuación en el tema. Esta priorización deberá regirse, en primer lugar, por un criterio básico: la respuesta ante los impactos más graves en DDHH que ya se hayan producido, por un lado, y la asunción de medidas adecuadas para la gestión de los riesgos de mayor gravedad que se hayan identificado en su ámbito de competencia.

- 6) **La política debe tener fundamentalmente un enfoque preventivo**, un enfoque de acción sin daño. Sin embargo, debe ostentar **al mismo tiempo un enfoque amplio a la hora de gestionar los impactos y ofrecer remedio**. Este remedio no sólo tiene que ver con una respuesta eficaz ante la existencia de impactos negativos en DDHH, sino que además debe dotar de importancia a la elaboración o diseño de sistemas de acceso a remedio efectivos. Sistemas de remedio adecuados a los riesgos identificados para que, ante la eventualidad de que éstos se conviertan impactos, reciban una respuesta pública oportuna y eficaz. Una de las barreras más frecuentes es la existencia de un imaginario colectivo de que los acuerdos no se cumplen, y esto es más reforzado en el ámbito del remedio y reparación de personas o colectivos afectados por proyectos económicos, dando la imagen de impunidad. Es importante por ello, tomar acciones urgentes para asegurar que los mecanismos de remedio funcionan y son accesibles y eficaces, en los casos de graves impactos en derechos. Esta es una medida imprescindible para generar la necesaria confianza de las partes en la política pública.
- 7) **Los problemas en el ámbito de DHE están, por lo general, instalados en escenarios de grave desconfianza entre las partes, incluida la referida a gobierno regional y/o municipal**. En este contexto, de manera generalizada se producen cuestionamientos sociales tanto sobre la licencia social para operar de las empresas como sobre el papel de proteger del Estado. Ello exige a las autoridades tomar medidas y construir procesos dirigidos a construir esa confianza con cada una de las partes, primero, y entre ellas después, y ello requiere resultados concretos y tangibles que muestren cuanto antes la eficacia de la política. Una forma de ir generando espacios de confianza entre los diversos actores es que el proceso de diseño e implementación de la política del gobierno regional y/o municipal, vaya acompañado de actores externos independientes, que les generen garantías para participar. Estos agentes externos independientes, podrían ser varios entre las instituciones de Cooperación Internacional, Organismos Internacionales, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, entre otros, a los que los diversos actores se les reconoce esta naturaleza.
- 8) A todos los niveles, el gobierno regional y/o municipal debe **coordinarse y esforzarse en identificar cuáles son los incentivos más eficaces para modificar comportamientos y actitudes en todos los actores relevantes** en el ámbito de DHE. Los incentivos y desincentivos para cada parte son diferentes, y desde el Gobierno Nacional, las Gobernaciones, hasta las Alcaldías deben estar preparados para detectarlos, y dar una respuesta satisfactoria a unos y otros. Es evidente que los incentivos y las barreras para participar en la política pública de Derechos Humanos y Empresas del gobierno regional y/o municipal, para las empresas y para las organizaciones de la sociedad civil o comunidades, son distintos. En algunos casos primarán incentivos económicos y de reputación, y en otros más relacionados con incidir en políticas públicas y acceder a remedio sobre situaciones de riesgo o impacto.
- 9) **A la hora de diseñar los mecanismos de acceso a remedio, el gobierno regional y/o municipal no puede olvidar que habitualmente ya existen unos pasivos que deben ser gestionados**. No cabe trabajar únicamente hacia el futuro, sino que los impactos en derechos producidos en el pasado también exigen una respuesta, y de ello dependerá la legitimidad de la política pública en el presente y en el futuro. Esto es especialmente

reseñable en un proceso de construcción de Paz, Acuerdos de Paz, y de postconflicto como el que está inmerso toda Colombia, y que afecta de manera relevante a la Política en Derechos Humanos y Empresas de la Gobernación. Adquiere gran relevancia por tanto que se ofrezca una respuesta positiva y efectiva a corto plazo para los impactos que ya se habían producido con anterioridad a la aprobación de la política municipal de DHE.

- 10) **Gestionar adecuadamente los riesgos e impactos en derechos redundará en más confianza entre autoridades, empresas y sociedad en general, generará más cohesión social** y beneficiará otros procesos nacionales, regionales y locales. Por eso, si bien el Estado, en este caso el gobierno regional y/o municipal, es el mayor interesado en ello, también debe asumir su tarea de hacer entender a los demás actores relacionados con el tema de DHE los beneficios que para ellos significan estos procesos, y ayudar a que cada actor pueda asumir un rol preponderante en su ámbito de actuación.