

# Empresas y Derechos Humanos en América Latina

LA EXPERIENCIA DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN EN CHILE,  
COLOMBIA Y MÉXICO



INSTITUTO DE  
ÉTICA Y DESARROLLO



# Empresas y Derechos Humanos en América Latina

---

LA EXPERIENCIA DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN EN CHILE,  
COLOMBIA Y MÉXICO

---



INSTITUTO DE  
**ÉTICA Y DESARROLLO**

*Empresas y derechos humanos en América Latina*  
*La experiencia de elaboración de los Planes de Acción en Chile, Colombia y México*

Tiraje: 1,000 ejemplares

Primera edición: diciembre de 2018

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-18828

**Elaboración:**

Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya

**Dirección del informe:**

Eduardo Ernesto Vega Luna

**Colaboración:**

Federico Chunga Fiestas y Paulo Vilca Arpasi

**Con el apoyo:**

Unión Europea

**Diseño de portada:**

Mauricio Martín Cacho Vergara

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

# ÍNDICE



<b>Siglas utilizadas</b>	7
<b>Introducción</b>	9
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>El marco internacional sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas y su acogida en el Perú</b>	13
1.1. El contexto nacional	13
1.2. El nuevo rol de las empresas en el marco de la agenda 2030 de la ONU	19
1.3. La consolidación del marco internacional sobre empresas y derechos humanos	23
1.4. Los pilares de “proteger, respetar y remediar” y los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos	25
1.5. La incorporación del marco internacional de empresas y derechos humanos en el Perú	28
1.6. Empresas y derechos humanos desde una gestión pública por resultados	35
1.7. El futuro de un plan nacional de acción sobre empresas y derechos humanos en el Perú	37
1.8. Los lineamientos y orientaciones de los órganos de Naciones Unidas para la elaboración e implementación de planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos	41
1.9. Planes nacionales de acción: riesgos y oportunidades	47

## **CAPÍTULO II**

<b>Las experiencias sobre planes de acción en empresas y derechos humanos en Chile, Colombia y México</b>	<b>51</b>
2.1. La experiencia en Chile	51
2.1.1. La etapa de iniciación	51
2.1.2. La etapa de evaluación y consulta (Línea de base y diagnóstico)	56
2.1.3. La etapa de redacción del documento	59
2.1.4. Temas abordados en el Plan de Acción Nacional	62
2.1.5. Particularidades del proceso en el país	67
2.2. La experiencia en Colombia	70
2.2.1. La etapa de iniciación	70
2.2.2. La etapa de evaluación y consulta (Línea de base y diagnóstico)	74
2.2.3. La etapa de redacción del documento	79
2.2.4. Temas abordados en el Plan de Acción Nacional	80
2.2.5. Particularidades del proceso en el país	83
2.3. La experiencia en México	85
2.3.1. La etapa de iniciación	85
2.3.2. La etapa de evaluación y consulta (Línea de base y diagnóstico)	91
2.3.3. La etapa de redacción del documento	95
2.3.4. Temas abordados en el borrador de Programa Nacional	98
2.3.5. Particularidades del proceso en el país	100

## **CAPÍTULO III**

<b>Buenas prácticas y riesgos a tener en cuenta en el caso peruano</b>	<b>103</b>
3.1. Buenas prácticas	103
3.2. Riesgos	108
<b>Reflexiones finales</b>	
<b>El futuro del plan nacional de acción sobre empresas y derechos humanos</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>115</b>

## SIGLAS UTILIZADAS

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	ACNUDH
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	AECID
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	CEPLAN
Consejo Nacional de Derechos Humanos	CNDH
Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	DGDH
Derecho Internacional Humanitario	DIH
Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR)	ICAR
Instituto Danés de Derechos Humanos	IDDH
Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y de Protección de la Propiedad Intelectual	INDECOPI
Instituto Nacional de Estadística e Informática	INEI
International Organization for Standardization (Organización Internacional de Normalización)	ISO
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	MINJUSDH
Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	MIPYME
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	MTPE
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Objetivos de Desarrollo Sostenible	ODS
Objetivos de Desarrollo del Milenio	ODM
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Producto Bruto Interno	PBI
Población Económicamente Activa	PEA
Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos	PNAEDH
Plan Nacional de Derechos Humanos	PNDH
Plan Nacional de Educación en Derechos Fundamentales	PNEDDF
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos	SUDH





# INTRODUCCIÓN



La relación entre las empresas y los derechos humanos<sup>1</sup> se ha incorporado a la agenda política global como un tema fundamental a ser abordado por los estados, en un contexto de expansión de la actividad empresarial privada, tanto a nivel nacional como transnacional. Ello trae consigo el reto de superar la visión tradicional que enfocaba la responsabilidad del respeto y protección de los derechos humanos en el sector público, y que limitaba la acción de las empresas a la responsabilidad social o a su intervención voluntaria.

Una de las primeras respuestas a este nuevo escenario fue la creación del mandato del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre derechos humanos y empresas en el año 2005, responsabilidad que fue encargada al profesor John Ruggie. La creación de este mandato y la labor realizada por el representante especial marcaron, junto con el impulso de la Unión Europea, el punto de inicio para el proceso de elaboración de los planes nacionales de empresas y derechos humanos.

Luego de una serie de estudios y consultas con diversos gobiernos, actores empresariales, organizaciones sindicales, organizaciones de la sociedad civil y académicos expertos, en el año 2008 el representante especial presentó al

<sup>1</sup> El Estado peruano aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos a través del Decreto Supremo N° 002-2018-JUS publicado el 01 de febrero de 2018. El lineamiento estratégico N° 5 se refiere a la implementación de estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos y propone que para el 2019 se cuente con una propuesta de Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Para tal fin, la Organización de las Naciones Unidas publicó en 2011 los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos para ser adoptados por estados y empresas.

Consejo de Derechos Humanos el Marco para “Proteger, Respetar y Remediar”, y posteriormente, en el año 2011, cumplió con presentar los denominados Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, que fueron adoptados por el Consejo de Derechos Humanos a través de la resolución 17/4.

Este marco jurídico ha jugado un rol relevante en el desarrollo de otros marcos regulatorios tanto a nivel internacional como regional, pudiendo mencionarse a manera de ejemplo las Líneas Directrices para las Empresas Multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el capítulo de las Directrices sobre la Responsabilidad Social de la Organización Internacional de Normalización (ISO 26000) y las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional.

Del mismo modo, desde hace algunos años, diferentes estados –en consonancia con el compromiso mostrado durante el periodo de aprobación de los Principios Rectores– han iniciado procesos internos para la elaboración y aprobación de planes y programas nacionales sobre empresas y derechos humanos. En el caso latinoamericano destacan los casos de Colombia, Chile y México, que son los que más han avanzado en este camino hasta el momento, incluso con la creación de sus primeros planes (Colombia y Chile).

El Perú no es ajeno a esta tendencia, pues el Gobierno ya ha anunciado que dará inicio al proceso para elaborar un plan nacional bajo la dirección del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y en el que sin duda es clave la participación de los gremios empresariales y de la sociedad civil. Tenemos la confianza que en los siguientes meses se realicen una serie de actividades con la participación de los diferentes actores públicos y privados involucrados en el tema, los cuales deberían contar con información y conocimientos suficientes para contribuir a diseñar el instrumento que guiará la implementación de la política pública correspondiente.

Teniendo ello en cuenta, el presente documento busca ser un aporte a este proceso, proporcionando información sobre la incorporación del marco internacional de empresas y derechos humanos en el Perú, así como la experiencia de elaboración de planes nacionales de acción en empresas y derechos humanos en Colombia, Chile y México.

De esta manera, el primer capítulo reseña el contexto nacional, haciendo énfasis en el crecimiento económico de las últimas décadas y en la manera en que este plantea ahora nuevos retos para la vigencia y goce de los derechos humanos. Asimismo, se plantea la importancia de los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos de la ONU y

los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para fortalecer la capacidad del Estado y de la sociedad civil para cerrar las brechas de desigualdad que persisten en el país.

Por otro lado, se desarrolla el proceso de incorporación de los Principios Rectores en el Perú, haciendo un especial énfasis en el proceso de formulación del Lineamiento N° 5 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, así como se evalúan los riesgos y las oportunidades que plantea el objetivo nacional de contar con un Plan Nacional de Acción sobre empresas y derechos humanos a fines de 2019, tal como el Estado peruano se ha comprometido por medio de dicho instrumento. Finalmente, se abordan los principales lineamientos y orientaciones de las Naciones Unidas que deben tenerse en cuenta para garantizar un Plan Nacional de Acción que cumpla con el objetivo de garantizar que en el ámbito de sus actividades las empresas protejan y respeten los derechos humanos, y, de ser el caso, reparen los perjuicios afectaciones que hubieran podido producir.


El segundo capítulo presenta una descripción de las incidencias acaecidas durante el proceso de elaboración (iniciación, línea de base y diagnóstico) de los planes nacionales de acción en empresas y derechos humanos en los tres países mencionados, así como una descripción del contexto político actual en cada uno de ellos. También se describen los roles de los distintos actores, los temas tratados, la elaboración de instrumentos, las dificultades y los principales logros, además de las particularidades de cada país y los avances en la implementación de los planes aprobados en Colombia y Chile.

Finalmente, se incluye un capítulo que identifica buenas prácticas y riesgos a tener en cuenta en el proceso que se iniciará en el Perú, distinguiendo las etapas de iniciación, evaluación, consulta (línea de base y diagnóstico), elaboración del documento, implementación y monitoreo y seguimiento.

El objetivo de este documento, elaborado por el Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya con el apoyo de la Unión Europea, es colaborar con el proceso por el cual deberá pasar el Estado peruano en los próximos meses para cumplir con el compromiso de contar con el primer Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos, plan que garantizará el desarrollo económico de la mano del fortalecimiento de los derechos humanos de los peruanos y peruanas.

Lima, 12 de noviembre de 2018





# CAPÍTULO I

## EL MARCO INTERNACIONAL SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS Y SU ACOGIDA EN EL PERÚ

### 1. El contexto nacional de crecimiento económico, sus logros y tareas pendientes

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante las últimas dos décadas el Perú ha protagonizado un avance socioeconómico considerable gracias a la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas, al auge del comercio de materias primas, un mejor clima de inversión y la creación de programas de protección social más sólidos, todo ello acompañado por un clima de condiciones externas favorables.<sup>2</sup>

Según el Fondo Monetario Internacional,<sup>3</sup> hacia el año 2015 la economía peruana fue la séptima en tamaño de América Latina y el Caribe y su alto dinamismo la ubicó como la segunda de mayor crecimiento en la región. Su producto bruto interno (PBI) creció a un ritmo del 6.4% anual entre los años 2003 y 2013, más que el promedio de la OCDE y de América Latina y el Caribe, y aunque entre el 2014 y el 2018 la tasa de crecimiento disminuyó sensiblemente, el crecimiento nunca se ha detenido y se espera que esa tendencia continúe en los próximos años.<sup>4</sup>

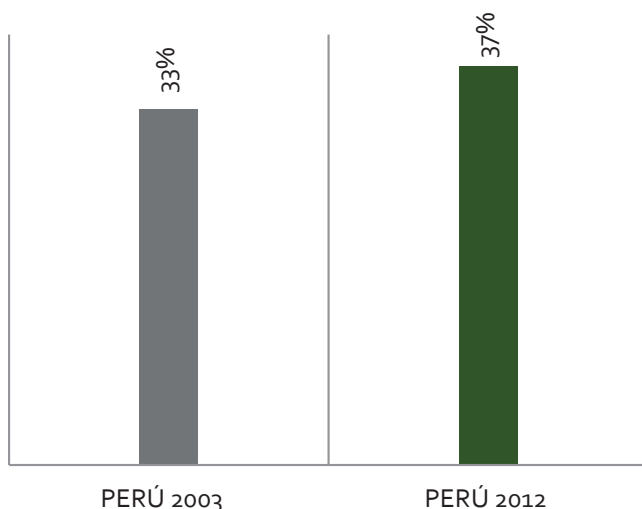
<sup>2</sup> OECD. *Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación inicial*, 2015. Disponible en [www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf). ( Acceso el 27 de agosto de 2018)

<sup>3</sup> FMI. *Informe de proyecciones sobre América Latina*, 2015. Reseña disponible en [www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/conozca-las-siete-economias-mas-grandes-de-america-latina](http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/conozca-las-siete-economias-mas-grandes-de-america-latina). ( Acceso el 27 de agosto de 2018)

<sup>4</sup> FMI. *América Latina y el Caribe: Dejando atrás la recesión*, 2017. Disponible en [www.imf.org/es/News/Articles/2017/05/18/NA190517Latin-America-and-the-Caribbean-Bouncing-Back-from-Recession](http://www.imf.org/es/News/Articles/2017/05/18/NA190517Latin-America-and-the-Caribbean-Bouncing-Back-from-Recession). ( Acceso el 28 de agosto de 2018)

La participación de la industria en el PBI aumentó desde el 33% en 2003 hasta el 37% en 2012, cifra superior al 24% registrado por la la OCDE. Actualmente, la participación de los servicios es del 56% y la agricultura representa el 7% del PBI. Este último sector concentra el 25.5% de la población económicamente activa en 2013. Otro de los sectores con mayor aporte al PBI es el de extracción de petróleo y minerales, con el 12.1% en 2013. En particular, la extracción de petróleo crudo, gas natural y los servicios conexos aportan el 2.7%, mientras que la extracción de minerales y los servicios conexos el 9.4%.<sup>5</sup>

Gráfico 1. La Participación de la industria en el PBI



Fuente: OCDE 2016/ Elaboración propia

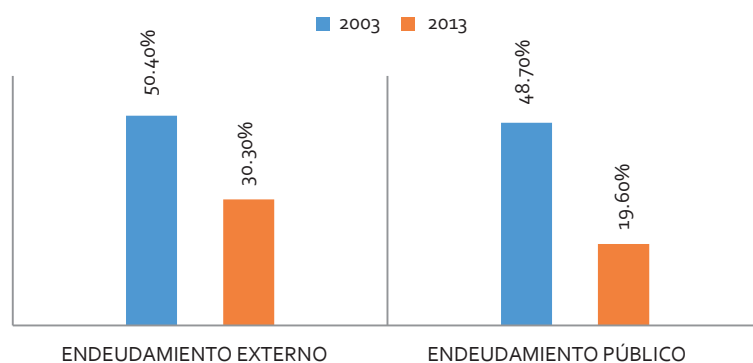
Los mayores socios comerciales del Perú son los Estados Unidos y China. Los principales productos exportados son el cobre y el oro, minerales que suman aproximadamente el 40% del valor de las exportaciones. Las principales importaciones corresponden a materias primas y productos intermedios como combustibles, lubricantes y productos químicos farmacéuticos. También son importantes las importaciones de bienes de capital, como las maquinarias industriales.

<sup>5</sup> La información del presente capítulo en relación con las empresas y la industria en el Perú ha sido obtenida principalmente del estudio *Evaluaciones del desempeño ambiental. PERÚ, 2016. Aspectos destacados y recomendaciones*, publicado en el año 2016 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). Disponible en <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>.

Durante el mismo período, el comercio de bienes y servicios creció desde el 37% al 49% del PBI, y si bien continúa por debajo del promedio de la OCDE, ha alcanzado proporciones similares al promedio de América Latina y el Caribe. La inversión total en el Perú alcanza en promedio el 22% del PBI en el período de análisis. La inversión privada también es de gran importancia y representa en promedio el 17% del PBI. Entre los años 2003 y 2013, la inversión extranjera directa neta aumentó en un 619% y actualmente el Perú es el cuarto país de América Latina y el Caribe como receptor por este concepto.

Asimismo, el endeudamiento externo se ha reducido considerablemente durante el período, desde el 50.4% del PBI en el año 2003 hasta el 30.3% en el 2013. El endeudamiento público, tanto externo como interno, ha disminuido del 48.7% al 19.6% del PBI en el mismo periodo. Si bien el principal componente de esta deuda a comienzos de siglo XXI era el sector externo (38.4% del PBI), este monto ha disminuido hasta el 8.8%.

Gráfico 2. Reducción del endeudamiento



Fuente: OCDE 2016 /Elaboración propia

Los ingresos corrientes del Gobierno central se han incrementado paulatinamente, pues han subido de 15.4% del PBI en el año 2003 al 18.9% en el 2013, mientras que los gastos totales se han mantenido relativamente estables, con un leve incremento del 17.3% al 18.6% del PBI. A nivel municipal, tanto los ingresos como los gastos se han incrementado de forma pronunciada, entre un 86% y 105%, respectivamente. En el año 2013, los ingresos municipales alcanzaron el 4.3% del PBI y los gastos no financieros, el 4.5%. Entre los ingresos por concepto de fiscalidad verde destaca el impuesto selectivo al consumo (ISC) de combustibles, que en 2012 representó el

2.6% de los ingresos del Gobierno central. A su vez, el gasto público ambiental llegó al 0.4% del PBI en el mismo año.

Estos factores han permitido al país disminuir significativamente sus tasas de pobreza extrema y avanzar en la reducción de la desigualdad. El Indicador de Desarrollo Humano aumentó de 0.61 en 1990 a 0.73 en 2014, lo que hace que el Perú esté ligeramente por encima de la media de los países de América Latina y el Caribe.<sup>6</sup>

Junto con estos avances en el desarrollo y crecimiento del país se observan también algunas dificultades. A pesar de que según el INEI (2017) la pobreza económica se redujo en 20.7% en diez años (42.4% en 2007 y 21.7% en 2017, con lo que ocho millones de personas dejaron de ser pobres), aún quedan alrededor de siete millones que no pueden cubrir su canasta básica de bienes y servicios. Asimismo, la incidencia de la pobreza en las zonas rurales (43.8%) es tres veces superior a la de las zonas urbanas (13.9%), mientras que la incidencia de pobreza extrema, prácticamente erradicada en Arequipa, Ica y Lima, se estima entre 16.6% y 23.3% en Cajamarca. Estas personas no logran desarrollar su potencial, lo que se traduce en problemas de salud, baja capacitación, reducción de la productividad y el uso no sostenible de los recursos.

**Gráfico 3. Pobreza económica en el Perú**

	2006	2017	Reducción en %	Reducción en nº
General	42.4%	21.7%	20.7%	8,000,000

Fuente. INEI 2017 / Elaboración propia

Esta situación está directamente vinculada a la subsistencia de barreras estructurales que frenan el desarrollo. Tal como lo sostiene la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),<sup>7</sup> la escasa productividad y una infraestructura deficiente; la segregación de rezagos en la calidad de los servicios de educación y salud; las persistentes brechas de género y las desigualdades territoriales, acompañadas por la concentración geográfica de la población y la actividad económica en un número reducido de lugares dentro de cada territorio; y las desigualdades

<sup>6</sup> OECD. *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, 2016, p. 20. Disponible en <http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/estudio-ocde-sobre-integridad-peru-es.pdf>

<sup>7</sup> PERÚ 2021 y EY. "Perú: encontrando valor en la transformación. Objetivos y oportunidades en el desarrollo sostenible del Perú". Pág. 18. Disponible en: <http://peru2021.org/wp-content/uploads/2017/08/Peru-encontrando-valor-transformacion.pdf> Acceso el 10 de septiembre de 2018



sociales, principalmente relacionadas con las minorías —el lugar de nacimiento y el origen étnico— determinan, en gran medida, el acceso a los servicios básicos y las oportunidades de desarrollo.

De acuerdo con ello, la CEPAL sostiene que el Perú debe afrontar la trampa del ingreso medio y fortalecer a su emergente clase media, que representa alrededor de la tercera parte de la población (33.3% el 2015). Gran parte de ella sigue siendo vulnerable y en el caso de producirse una desaceleración económica podría volver a situación de pobreza o extrema pobreza.

Por otro lado, a septiembre de 2018, la Defensoría del Pueblo registró<sup>8</sup> 202 conflictos sociales, el mayor número de los últimos doce meses, de los cuales 124 (61.4%) estuvieron vinculados a asuntos socioambientales. Sobre la base de estos conflictos está aún inadecuado relacionamiento del Estado con sectores del país históricamente vulnerables, tales como los pueblos indígenas y los ciudadanos de zonas rurales, así como una escasa comprensión de cosmovisiones distintas a las oficiales y una falta de concienciación, a nivel ciudadano y a nivel estatal, sobre la necesidad de ajustar la normativa y la gestión pública sobre la inversión a los estándares internacionales ambientales y de derechos humanos, especialmente en el campo de las materias primas.

Gráfico 4. Conflictos sociales en el Perú (a septiembre 2018)

Tipo	Total	%	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local	Otros
<b>Total</b>	<b>202</b>	<b>100%</b>	124	36	20	22
Socioambiental	124	61.4%	101	19	3	1
Asuntos de gobierno local	20	9.9%	0	1	16	3
Asuntos de gobierno nacional	19	9.4%	19	0	0	0
Comunal	9	4.5%	0	7	1	1
Otros asuntos	8	4.0%	0	1	0	7
Electoral	8	4.0%	0	0	0	8
Asuntos de gobierno regional	7	3.5%	0	7	0	0
Laboral	4	2.0%	2	1	0	1

<sup>8</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. "Reporte de conflictos sociales N° 175. Septiembre 2018". Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Conflictos-Sociales-N%C2%Bo-175-Septiembre-2018.pdf> Acceso el 02 de octubre de 2018

Demarcación territorial	3	1.5%	2	0	0	1
Cultivo ilegal de Coca	0	0.0%	0	0	0	0

Fuente: Defensoría del Pueblo – Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO) 2018

De acuerdo con el Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú,<sup>9</sup> otro grave problema subyacente es la deforestación de extensas áreas de la selva. Este informe cita a la Defensoría del Pueblo del Perú para sostener que, entre 2010 y 2014 se talaron más de 30,000 hectáreas de bosques de la cuenca amazónica para crear plantaciones de palma aceitera y de cacao en zonas que estaban habitadas mayoritariamente por pueblos indígenas, algunas de ellas sin contar con las licencias pertinentes. Peor aún, a pesar de que la normativa dispone que las actividades agrícolas son ambientalmente inviables en las zonas protegidas, se siguen aprobando tanto concesiones de licencias para grandes plantaciones y como evaluaciones de impacto ambiental sin estudios previos del suelo.

Por otro lado, la informalidad en el país, una de las más altas en América Latina, representa el 60% de las operaciones económicas, lo que constituye un verdadero freno para la calidad del trabajo y la productividad laboral. A ellos se suma un mercado de trabajo muy segmentado, con condiciones laborales precarias y agravadas por importantes desigualdades por cuestiones de género y origen socioeconómico. Alrededor del 80% de los trabajadores informales pertenecen a la clase vulnerable (con ingresos diarios de entre cuatro y diez dólares) y trabajan en sectores de baja productividad, tales como el comercio y la agricultura.<sup>10</sup>

Según la OCDE, las complejas y engorrosas regulaciones laborales, los altos costos no salariales y las deficiencias educativas y de las políticas activas de trabajo son factores que explican estos malos resultados. Todo ello se debe a un aparato estatal que no logra niveles adecuados de eficiencia, al que le cuesta definir prioridades, implementar sus políticas de forma intersectorial y efectiva, y, a través de la coordinación y el liderazgo, impulsar reformas a largo plazo. Por último, el Estado arrastra un cada vez más complejo e incontrolable problema estructural de corrupción en el aparato estatal, que afecta seriamente la institucionalidad democrática y la confianza de los ciudadanos en la democracia y en la legitimidad del Estado.

<sup>9</sup> Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú.

<sup>10</sup> OECD. "Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación inicial.", 2015. Disponible en [www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf) Acceso el 11 de septiembre de 2018

En relación a este último punto, es preciso recordar que el año 2018 estuvo signado por dos grandes casos de corrupción. El primero de ellos, denominado “Lava Jato”, involucró directamente a grandes empresas privadas como Odebrecht, Camargo y Correa, Graña y Montero, entre otras, como parte de un mecanismo de corrupción estatal de amplias dimensiones y ramificaciones que afectaron seriamente la capacidad del Estado para atender el déficit nacional de infraestructura, una de las principales barreras del desarrollo económico y social. El segundo, denominado “Lava Juez”, involucró a altos funcionarios, principalmente del Consejo Nacional de la Magistratura, el Poder Judicial y el Congreso de la República, en actos de corrupción a gran escala que afectan el funcionamiento del sistema de justicia y que ponen a este a merced del tráfico de influencias, el crimen organizado, el narcotráfico y otros graves delitos. Estos casos, representativos de una realidad mucho más cotidiana y permanente, abren una gran oportunidad para que desde el Estado y la sociedad civil se avance en la implementación de reformas estructurales postergadas, tanto en el sistema de justicia, como en el sistema de partidos políticos, y en general, en todo el Estado.

Superar estas barreras estructurales es fundamental para potenciar el crecimiento del país y para que todos puedan gozar de sus beneficios. En este sentido, el Perú debe aspirar a un desarrollo integral que potencie lo económico sin dejar de lado lo institucional, lo social y lo ambiental. Este desarrollo, como sostiene la OCDE, debe tener por objetivo final el bienestar de las personas, la protección del ambiente, la inclusión de todos y todas en las políticas de prosperidad, de paz y seguridad ciudadana, y debe ser finalmente fruto del trabajo conjunto de todos los sectores del país.

Tal como lo señala el Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú, de julio de 2018, si el Perú quiere hacer realidad su aspiración de convertirse en miembro de la OCDE deberá impulsar la adopción de nuevas políticas y marcos regulatorios, especialmente en esferas como la inversión, el medio ambiente, las relaciones laborales y la contratación pública, y cumplir con lo establecido en las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, en particular en lo que refiere al capítulo sobre los derechos humanos, que está en consonancia con los Principios Rectores.

## **2. El nuevo rol de las empresas en el marco de la agenda 2030 de la ONU**

En el marco de la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2015 el Estado peruano firmó una nueva agenda para el desarrollo con una visión transformadora

hacia la sostenibilidad, abordando los temas económicos, sociales y ambientales más críticos. De acuerdo con ello, la Agenda 2030 y sus 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), junto con sus metas e indicadores, se convirtieron en una guía para la formulación e implementación de las políticas públicas por parte del Estado peruano.

Esta agenda plantea el gran desafío de profundizar el desarrollo “sin dejar a nadie atrás”, y demuestra que gran parte de la ciudadanía aún continúa sin participar del bienestar generado por el progreso técnico y el crecimiento económico. Además de la pobreza, que es el mayor desafío, hay aspectos pendientes como la equidad de género, el empoderamiento de sectores vulnerables, el cuidado del medio ambiente, entre otros. La agenda busca romper con la desigualdad en la participación de los beneficios del desarrollo, manifestada en la distribución

Los objetivos y las metas de la agenda son de carácter universal, integrado, indivisible y complementario, con lo que vuelve más concreta la vieja aspiración del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUDH) de garantizar todos los derechos para todas las personas, sin distinción. En ese sentido, los ODS plantean la adopción de metas universales que impulsan el crecimiento a nivel global pero desde la realidad de cada país, obligando a cada uno de los estados a afrontar sus retos específicos nacionales y locales, y a involucrar a todos sus actores: el sector público, las empresas y la sociedad civil en general.

Dada su universalidad, integralidad, indivisibilidad y complementariedad, es posible afirmar que las actividades empresariales están vinculados con cada uno de los 17 ODS, por lo que corresponde a cada Estado organizar sus políticas públicas para garantizar que, teniendo en cuenta su ámbito de acción y características, las empresas cumplan con su papel. A partir de esto, las acciones de las empresas deben estar dirigidas a cada uno de los ODS que más directamente les conciernen.

Al cierre del 2014, existían 1'592,232 empresas formales en el Perú y en el último quinquenio esta cifra aumentó a una tasa promedio anual de 7%. Pese a ello, aún persiste una alta atomización de empresas en sectores de baja productividad. Un claro ejemplo de esto es que las empresas del percentil 90 de la distribución de productividad son 500% más productivas que aquellas que se encuentran en el percentil 10, en contraste con el 200% registrado en Estados Unidos.<sup>11</sup> La distribución

---

<sup>11</sup> WORLD BANK. *Perú: Building on Success. Boosting productivity for Faster Growth*, 2015. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/600921467995400041/pdf/99400-REPLACEMENT-FILE-Peru-Building-on-Success-WEB.pdf>

de las empresas formales en las regiones del Perú también evidencia un fenómeno de atomización en el segmento de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), similar a lo largo del territorio nacional. En efecto, se encuentra que en todas las regiones más del 99% de las empresas son micro y pequeñas empresas (MYPE).<sup>12</sup>

Por lo tanto, los elevados niveles de productividad laboral en alguna región o actividad económica generalmente están explicados por la presencia de un número reducido de empresas grandes generadoras de altos ingresos. En medio de este contexto, las MYPE cumplen con un rol fundamental en el tejido empresarial peruano debido a que son las principales generadoras de empleo (86% del empleo en el sector privado y 58.6% de la Población Económicamente Activa -PEA- ocupada en 2015)<sup>13</sup> pero aportan poco a los ingresos del país debido a sus bajos niveles de productividad.

A su vez, se estima que las MYPE solo aportan el 23.5% del valor agregado total generado por las empresas privadas formales. Según un estudio del Ministerio de la Producción, entre las principales barreras que limitan el crecimiento de la productividad destacan los bajos niveles de innovación, las restricciones al acceso de financiamiento, la excesiva rigurosidad normativa y la escasa adopción tecnológica. Estos problemas no han podido ser analizados por el Estado con mayor profundidad debido a la limitada disponibilidad de información y bases de datos.<sup>14</sup>

La actividad empresarial, la inversión y la innovación privadas son los grandes motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo. Así, las empresas son responsables del 60% del PBI, el 80% de los flujos financieros y el 90% de la creación de empleo.

Sin la participación activa del sector empresarial será muy difícil cumplir con los ODS. Pero, además, la viabilidad y sostenibilidad de los negocios dependerá del grado de compromiso con el logro de estos objetivos, pues solo a partir de un contexto de prosperidad general, de inclusión y con un enfoque de derechos humanos las

<sup>12</sup> Ministerio de la Producción. *Estudio de la situación actual de las empresas peruanas. Los determinantes de su productividad y orientación exportadora. Análisis basado en los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Empresas 2015*. Disponible en [http://demi.produce.gob.pe/images/publicaciones/publi81171136fe74561a7\\_79.pdf](http://demi.produce.gob.pe/images/publicaciones/publi81171136fe74561a7_79.pdf)

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> La información sobre la situación de las MYPE ha sido obtenida da: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. "Estudio de la situación actual de las empresas peruanas: Los determinantes de su productividad y orientación exportadora. Análisis basado en los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Empresas 2015." Primera edición, junio de 2017. pág. 14 y ss.

empresas podrán obtener beneficios a largo plazo. Ellas necesitan de un país más estable para su crecimiento pero, al mismo tiempo, dicha estabilidad requiere de empresas sostenibles, sólidas y transparentes.

Se trata de que el sector empresarial sea consciente de la relación entre su propio crecimiento y su contribución con el desarrollo sostenible del país y que reconozcan su responsabilidad ante los impactos de sus actividades, no solo en términos económicos (empleo y riqueza) sino en términos de derechos humanos y de fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Existe evidencia de que la dinámica empresarial en el Perú, medida a través de las tasas de creación y supervivencia de empresas, presenta grandes diferencias con relación a los países de Latinoamérica. El Perú tiene tasas de creación de empresas más bajas que las presentadas por Brasil y México, aunque más altas que la mayoría de los países europeos. Sin embargo, la tasa de supervivencia de las MIPYME en Perú a los cinco años de nacer (63.7%) es más alta que las tasas reportadas en los países europeos (promedio entre 40% y 60%), lo que indica un ambiente empresarial con facilidad de entrada, pero mayor dificultad de sobrevivencia a mediano plazo.

De acuerdo con el Registro Único de Contribuyentes del 2014, las microempresas –que representan el 94.9% del total de empresas formales en el Perú– son las que presentan mayores tasas de entrada y de salida del mercado en comparación con las empresas de mayor tamaño. Además, se registra una alta concentración de empresas en el rango de subsistencia (por debajo de las 13 UIT), siendo estas las que tienen menor probabilidad de generar utilidades para reinversión en la mejora del proceso productivo. Esto genera un bajo potencial de crecimiento de este segmento y eleva la tasa de salida del mercado. La productividad es una estrategia fundamental para incrementar los ingresos, los niveles de crecimiento y la competitividad entre las firmas de manera sostenida en el tiempo.

Para disminuir las brechas de productividad entre los tamaños empresariales y sectores productivos es importante diseñar políticas de apoyo, focalizando las intervenciones sobre la articulación productiva y cooperación empresarial (CEPAL, 2011). Con ese objetivo, el Estado se convierte en un actor clave para impulsar la articulación del segmento empresarial y en el diseño, elaboración y aplicación de las políticas de desarrollo productivo. Los instrumentos de política son variados y siguen estándares.

En este contexto, el Perú debe afrontar una nueva etapa de su desarrollo. Las graves y permanentes fallas estructurales de su sistema estatal, político, judicial, social y

económico pueden ser superadas si sus autoridades, líderes sociales y ciudadanía impulsan políticas que tomen como base los principios democráticos, el marco normativo y los estándares internacionales. Esta solución no puede prescindir de ninguno de sus actores y, en el caso que nos ocupa, no puede prescindir del sector empresarial que, como se ha señalado en los párrafos precedentes, tiene pasivos, pero también activos. Las empresas tienen un enorme potencial para convertirse en actores centrales de un desarrollo sostenible que en el corto plazo logre que el Perú sea capaz de brindar las mismas oportunidades a todos sus habitantes sin afectar negativamente sus derechos humanos.

Para lograrlo, resulta imprescindible fortalecer la relación inextinguible entre empresas y derechos humanos, una relación que tal vez no ha sido lo suficientemente visibilizada pero que no puede mantenerse ni oculta ni desaprovechada.

### **3. La consolidación del marco internacional sobre empresas y derechos humanos**

La relación entre actividad empresarial y derechos humanos, pese a los grandes avances a nivel de estándares internacionales, aún suscita polémica en el Perú. Incluso los países más desarrollados tienen todavía serias dificultades para cumplir con dichos estándares. Desde que en el año 1973 se estableció la Comisión de Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales —que preparó un proyecto de Código de Conducta de Naciones Unidas para Empresas Transnacionales— varios intentos de establecer pautas sociales y ambientales para las empresas han resultado fallidos.

Sin embargo, las dificultades no han impedido que poco a poco se haya ido asentando la necesidad de reconocer y fortalecer dicha relación. En 1976, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) adoptó las Directrices para Empresas Multinacionales. En 1977, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales que, de manera explícita, abordó por primera vez los temas de derechos laborales considerados en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

Pero es en el siglo XXI, a partir de la adopción del Pacto Mundial propuesto en 1999 por el Secretario General de la ONU (a pesar de que solo establece recomendaciones para las empresas), en que esta tendencia ha cobrado mayor vitalidad, y sobre todo a partir de los trabajos de la Subcomisión de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, que en 1997 inicia la discusión para adoptar normas con carácter vinculante.

Entre dicho año y el año 2003, los expertos independientes de esta subcomisión realizaron consultas y estudios que concluyeron en la redacción de lo que se llamarían las Normas sobre derechos humanos para empresas transnacionales,<sup>35</sup> que contemplaban los siguientes elementos: *i)* las empresas tienen responsabilidades en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se aplica en forma universal y cubre una amplia gama de derechos, *ii)* los gobiernos deben actuar para proteger a las personas de los abusos cometidos por las empresas y *iii)* debe establecerse un sistema internacional que verifique el cumplimiento de estas normas por parte de las empresas. Debido a que el proyecto preparado por la Subcomisión atribuía obligaciones jurídicas internacionales a las empresas, tanto estas como la gran mayoría de gobiernos se opusieron a su adopción.

Ya entrado el siglo XXI, la Organización de las Naciones Unidas ha impulsado el tratamiento normativo de la relación entre empresas y derechos humanos. El auge del proceso de globalización y su impacto transnacional empezó a demandar cada vez más la adopción progresiva de pautas de alcance internacional para fortalecer el respeto de los derechos universales en el desempeño empresarial.

La Organización de las Naciones Unidas requirió comprometer a los estados, sus sociedades civiles organizadas y, en esta ocasión, a las empresas que operan dentro y más allá de sus territorios en un esfuerzo inédito pero determinante, hecho que ha ido ganando legitimidad gracias a la realización de consultas en diferentes países, la investigación dirigida y la ejecución de proyectos piloto.

La actitud del Consejo de Derechos Humanos y del propio ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan fue indispensable para lograr el nombramiento de un Representante Especial de la Secretaría General de la ONU para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Entre 2005 y 2011, el mandato otorgado a John Ruggie, académico de la Universidad de Harvard, tomó forma con la elaboración de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, que se han convertido en el estándar global en la materia. Estos Principios Rectores gozan de amplia legitimidad, al punto que incluso una organización con infinidad de relaciones comerciales y la que agrupa a más países del mundo, como la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA), ha iniciado

.....  
<sup>35</sup> ONU. *Normas sobre Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos*, Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 2004, disponible en: [www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a389702baa023990c1256d59004814a4?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a389702baa023990c1256d59004814a4?Opendocument)  
Acceso el 20 de septiembre de 2018



un proceso, guiado por el propio Ruggie, para adecuar sus políticas y prácticas a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.<sup>16</sup>

#### 4. Los principios rectores sobre empresas y derechos humanos: proteger, respetar y remediar

Hace exactamente una década, en el año 2008, luego de tres años de arduo trabajo, el profesor John Ruggie presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el marco para abordar la relación entre empresas y derechos humanos que se centra en tres pilares: proteger, respetar y remediar. Su diseño proponía básicamente aquello que los estados y las empresas requerían abordar para asegurar que estas últimas asuman un compromiso efectivo con la vigencia de los derechos universales.

Logrado el respaldo de dicha instancia internacional, correspondió al Representante Especial del Secretario General proponer las orientaciones que condujesen a hacer realidad dicho marco consensuado. En junio de 2011, tres años después del respaldo otorgado a ese primer resultado, John Ruggie concluyó su mandato tras acoger el Consejo de Derechos Humanos los 31 principios sobre empresas y derechos humanos que sometió a su consideración meses antes. La finalidad de estos principios era involucrar a la comunidad internacional en el “cómo” concretar el “qué”, ya consagrado en los pilares.<sup>17</sup>

**Proteger.**- El primer pilar contempla que la protección ante vulneraciones de los derechos humanos de las personas, cometidas tanto por agentes estatales como por particulares, incluidas las empresas, es un deber que corresponde principalmente a los estados, teniendo en cuenta sus obligaciones jurídicas contraídas al suscribir los tratados internacionales sobre la materia. En líneas generales, ellos dan cumplimiento a ese deber diseñando e implementando políticas públicas, adoptando medidas legislativas y/o administrativas, así como previendo responsabilidades y sanciones.

**Respetar.**- El segundo pilar plantea que el respeto por los derechos humanos es una responsabilidad que involucra especialmente a las empresas. Estas deben asegurarlo a través de un adecuado tratamiento de los riesgos que, siendo resultado de sus

<sup>16</sup> JOHN RUGGIE, “For the game, for the world”. *FIFA and Human Rights*, Harvard University, Cambridge, 2016, p. 41.

<sup>17</sup> JOHN RUGGIE, *Presentation of Report to United Nations Human Rights Council Professor John Ruggie, Special Representative of the Secretary-General for Business and Human Rights*, 2011, Ginebra. Disponible en: [www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie-statement-to-un-human-rights-council-30-may-2011.pdf](http://www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie-statement-to-un-human-rights-council-30-may-2011.pdf), Acceso el 4 de abril de 2018

actividades, lleguen a configurar violaciones de los derechos de las personas. Se exige, en consecuencia, un proceder basado en la debida diligencia y la disposición a responder por todo efecto negativo de su actuar.

**Remediar.**- El tercer pilar, relacionado con la responsabilidad de remediar, está orientado a que las personas y los colectivos afectados por las actividades de las empresas hallen los cauces efectivos para hacer valer sus derechos. Ante estos casos, los estados han de procurar dotar a las personas afectadas de mecanismos de acceso a la justicia y las reparaciones, ya sea a través de procedimientos judiciales o de otras vías, tanto administrativas como extrajudiciales.

Según lo configurado por estos tres pilares y atendiendo al carácter orientador de los Principios Rectores para concretar las obligaciones de los actores involucrados en la relación entre empresas y derechos humanos, debe advertirse que, en estricto, no crean nuevas obligaciones jurídicas sobre tales derechos. Su propósito es, en todo caso, incidir en la actitud de los estados y las empresas para avanzar en el cumplimiento de las normas vinculantes ya existentes, ofreciendo pautas coherentes y sistemáticas que se articulan a través de las exigencias de protección, respeto y remediación.

En relación con la protección, los Principios Rectores plantean a los estados el desarrollo de instrumentos normativos y políticas públicas para que las empresas promuevan y aseguren el respeto de los derechos humanos al llevar a cabo sus actividades lucrativas. El interés por el desempeño de las empresas estatales no es dejado de lado, ni la responsabilidad que alcanza al propio Estado cuando debe proveer a las empresas servicios públicos y soporte adecuado que conduzcan al fin protector deseado.

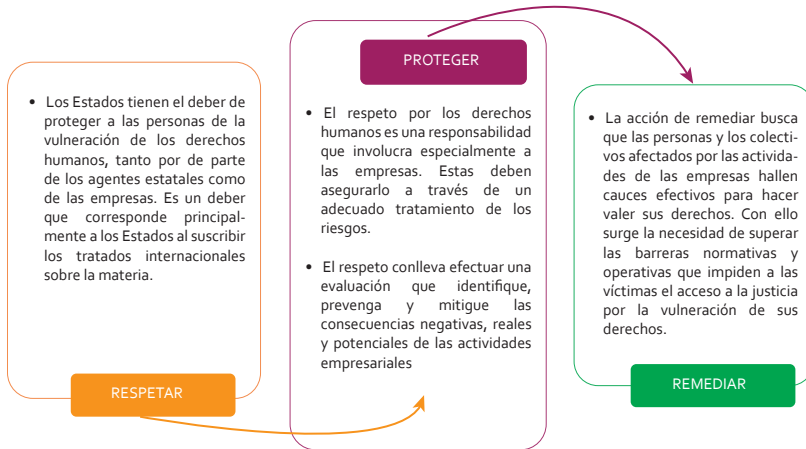
Los Principios Rectores guían así a los estados para que no descuiden su papel de asistencia a las empresas a la hora de evaluar y corregir el actuar de estas en el caso de verse involucradas en violaciones a los derechos humanos, así como para que adopten medidas que garanticen los derechos cuando las circunstancias lo requieran. Ello se conjuga con la necesidad de que los propios estados consideren sus obligaciones protectoras al participar de procesos de negociación internacional para alcanzar acuerdos económicos y de inversión.

Vinculados al respeto, los Principios Rectores plantean a las empresas orientaciones respecto de los procesos de debida diligencia que resguarden los derechos humanos. Ello conlleva a efectuar una evaluación que identifique, prevenga y mitigue las consecuencias negativas, reales y potenciales de las actividades empresariales, lo que permitirá diseñar estrategias e intervenciones susceptibles de ser monitoreadas

y obtener información relevante para superar los efectos indeseados. La debida diligencia en materia de derechos humanos puede exigir que se tome en cuenta el proceder de otros actores vinculados con las actividades empresariales que lleguen a vulnerar tales derechos.

Finalmente, y a través del tercer Principio Rector, vinculado a la remediación, se sugieren vías para que se garantice el más amplio acceso a recursos efectivos para aquellas personas afectadas en sus derechos humanos por las actividades empresariales. Se da, por ende, una importancia a la necesidad de superar barreras normativas y operativas que impiden a las víctimas el acceso a la justicia por la vulneración de sus derechos. En ese sentido, se plantean medidas que favorezcan el fortalecimiento de los mecanismos no jurisdiccionales impulsados desde los estados, así como procedimientos adoptados por las propias empresas para canalizar de manera efectiva quejas y reclamos que se deriven de su actuar indeseado.

Gráfico 6. Lo pilares de los Principios Rectores



Fuente: ONU 2011<sup>18</sup>/Elaboración propia

Cada realidad nacional es la manifestación de historias y dinámicas sociales que configuran relaciones jurídicas diversas en cuanto a su complejidad, lo que muchas veces propicia tratos desiguales. Al valorar sus propios contextos, algunos estados

<sup>18</sup> ONU. *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, 2011. Disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf)

latinoamericanos empiezan a dar señales claras de aspirar a un objetivo común que ofrece la vigencia de los derechos humanos en sus territorios. Involucrar a las empresas en el cambio de esa trama de relaciones, en ocasiones injustas, contribuye a concretar esa aspiración.

Dado que se trata de un proceso inédito, el inicio de esta tarea requiere involucrar a un conjunto de voluntades para que sus miradas se concentren en aquellos aspectos cruciales de la relación entre empresas y derechos humanos que exigen ser resueltos de manera articulada. Es así que se favorecerá la identificación de los temas prioritarios que deben ser abordados a partir de la búsqueda de consensos y a través de procesos participativos que convocan a múltiples actores comprometidos con la elaboración de las políticas públicas.

## **5. La incorporación del marco internacional de empresas y derechos humanos en el Perú**

En términos generales, el Informe sobre el Perú del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU, ha constatado que los vínculos entre las diferentes esferas normativas y la cuestión de las empresas y los derechos humanos no se han entendido ni examinado suficientemente. A nivel estatal, las políticas de los ministerios y otras entidades públicas vinculadas no son coherentes, en particular las políticas de aquellos que se ocupan de temas relacionados con los derechos humanos y las de los que configuran las prácticas empresariales.

Por otro lado, y si bien los representantes de las empresas y las asociaciones empresariales señalan que la debida diligencia de las empresas en materia de derechos humanos está considerada como parte de las buenas prácticas empresariales habituales, lo cierto es que apenas existen experiencias concretas y verificables de identificación oportuna de los riesgos reales para los derechos humanos y a los casos de violaciones de esos derechos, especialmente en el contexto del alto número de conflictos sociales relacionados con operaciones empresariales a gran escala. Más bien, el sector empresarial tiende a sostener que, a pesar de sus esfuerzos, las actividades empresariales en el amplio sector de la economía informal, asociada a consecuencias negativas en los derechos humanos, plantean problemas importantes.

Aun cuando parece existir una creciente toma de conciencia acerca de la responsabilidad que incumbía a las empresas de respetar los derechos humanos, el Grupo de Trabajo consideró también que era preciso hacer mucho más para alentar

e incentivar a las empresas a actuar con la diligencia debida en materia de derechos humanos. En ello las asociaciones empresariales pueden desempeñar un papel fundamental para promover entre sus miembros.

En el contexto peruano, algunas autoridades han respondido al aliento expresado por el mencionado Grupo de Trabajo de Naciones Unidas en su última visita al país, reconociendo que el incremento de políticas coherentes y la vinculación entre las iniciativas empresariales conforme a los derechos humanos, la competitividad y la inversión sostenible deben asegurarse a través de un “Plan Nacional de Acción” que refleje la realidad y la agenda de avances a concretar en la materia.

Durante los meses finales de 2016, el Estado peruano asumió la tarea de dar inicio a la elaboración de su tercer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH). Se tuvo en miras el inminente fin de la vigencia, en diciembre de ese año, del segundo instrumento estratégico sobre la materia en vigor desde julio de 2014. Tras casi dos años y medio de implementación, correspondía evaluar los logros alcanzados por medio de la proyección de objetivos e intervenciones estatales renovados.

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), decidió plantear ante el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en noviembre de 2016, los cinco lineamientos estratégicos que estructurarían un proceso de elaboración e implementación de políticas públicas consideradas indispensables para el país hasta el año 2021.

La aprobación de la propuesta se manifestó con el acuerdo adoptado por los quince sectores integrantes del Consejo,<sup>19</sup> junto a los representantes del Poder Judicial y el Ministerio Público, contándose con la aquiescencia de los miembros observadores del colectivo: la Defensoría del Pueblo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el Consejo de la Prensa Peruana, la Conferencia Episcopal Peruana, el Concilio Evangélico del Perú y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP).

Dicho acuerdo reveló el consenso para la incorporación de un nuevo lineamiento que se sumaba a los cuatro lineamientos estratégicos ya previstos en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016. La propuesta de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), que actuó como Secretaría Técnica del CNDH, puso

---

<sup>19</sup> Los sectores del Poder Ejecutivo que integran el CNDH son la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el

a consideración de los sectores y del resto de las instituciones participantes en la sesión, en aquella ocasión, los siguientes lineamientos:

#### Lineamiento estratégico N° 1

- Promoción de una cultura de los derechos y de la paz en el Perú.

#### Lineamiento estratégico N° 2

- Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

#### Lineamiento estratégico N° 3

- Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección.

#### Lineamiento estratégico N° 4

- Fortalecimiento del ordenamiento jurídico interno, a través de la aprobación y/o implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y protección de derechos humanos.

#### Lineamiento estratégico N° 5

- Implementación de estándares de cumplimiento de derechos humanos en las actividades de las empresas privadas y públicas.

Es importante destacar que en el proceso de elaboración del PNDH 2018-2021 se puso especial énfasis en el diseño del Lineamiento Estratégico N° 3, "Políticas públicas de derechos humanos para grupos de especial protección", cuyo desarrollo, a la hora de su implementación, requiere estar articulado a las intervenciones estatales previstas en los demás ejes estratégicos:

- El Lineamiento Estratégico N° 1 asume, orienta y complementa las políticas públicas contenidas en el Plan Nacional de Educación en Derechos y Deberes Fundamentales (PNEDDF) al 2021, que fue aprobado a finales del año 2014. Ambos concluyen su vigencia de manera simultánea.
- El Lineamiento Estratégico N° 2 persiste en el desarrollo de los derechos que, por su carácter general, son exigibles para toda la población que vive en el país; a ellos se vinculan acciones relacionadas con las respuestas al fenómeno del cambio climático, la garantía de un medio ambiente sano y equilibrado, la

.....  
Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Cultura, bajo la conducción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. A efectos de la elaboración del tercer Plan Nacional de Derechos Humanos se acordó incorporar en las consultas al resto de los sectores del Poder Ejecutivo.

igualdad y no discriminación y las libertades públicas, solo por citar algunos de los derechos cuya vigencia resulta más apremiante.

- El Lineamiento Estratégico N° 4 mantiene y actualiza las acciones estatales destinadas a adecuar el derecho interno peruano a los estándares internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, dando cuenta de los avances del país ante las instancias supranacionales.
- Es el Lineamiento Estratégico N° 5 el que plantea la novedad temática en el país relevante para este informe, pues incluye en el instrumento de políticas públicas los pilares de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos que se han consolidado como los estándares internacionales en la materia tras su propuesta y desarrollo por el sistema de Naciones Unidas.

A partir de esta tercera sesión ordinaria de 2016 del CNDH quedó incorporado el tratamiento específico de la relación entre empresas y derechos humanos en la agenda multisectorial del Estado peruano, abordaje que debe vincularse con otros conceptos introducidos en el nuevo PNDH. Entre estos, la importancia de una cultura de paz, el efecto horizontal de los derechos fundamentales y la responsabilidad de actores públicos y privados, los criterios de definición de los grupos de especial protección y la inclusión de más colectivos cuyos derechos específicos ameritan intervenciones puntuales del Estado con eco en la sociedad peruana.

El PNDH que corresponde al periodo 2014-2016 se involucró muy limitadamente en el tratamiento de la relación entre empresas y derechos humanos, pero algunos de sus escasos contenidos fueron tomados en cuenta para proyectar el diseño inicial de las políticas públicas sobre la materia. Así, en aquel instrumento se expresaba el firme posicionamiento estatal respecto de la legitimidad de la libre actividad privada empresarial, considerada un bien constitucional. Al respecto, el Plan afirmaba lo siguiente:

El progreso económico, sustentado en gran medida en la protección de las libertades económicas y en la defensa y promoción de la inversión privada, es un presupuesto indispensable para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos.<sup>20</sup>

Conforme a esta premisa, las políticas públicas sobre derechos humanos son plenamente compatibles con la importancia otorgada al crecimiento económico del

<sup>20</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016*, MINJUSDH, Lima, 2014, p. 23.

país; en ese sentido, para dicho PNDH, “la efectiva implementación del PNDH no solo no se opone a los Principios Rectores que garantizan el crecimiento económico, sino que los asume como una premisa vital para asegurar la concreción de los derechos, con inclusión social”.<sup>21</sup> Ahora bien, la alusión a unos “Principios Rectores” no está en modo alguno referida a aquellos que orientan la relación entre empresas y derechos humanos.

La proyección operativa del reconocimiento jurídico-constitucional a la libre iniciativa empresarial se vinculaba, en ese PNDH, a intervenciones en contextos que configuran afectaciones estructurales de los derechos fundamentales, recurrentes en variados ámbitos de la actividad empresarial. Este es el caso de la discriminación, considerada como un fenómeno que puede tener su manifestación en el ámbito laboral y compromete el proceder tanto del empresariado privado como del Estado empresario, ambos en su rol de empleadores.<sup>22</sup>

Esas intervenciones concretas –denominadas acciones estratégicas– deben ser monitoreadas a través de instrumentos apenas diseñados en el propio Plan, valorándose expresamente la actuación –en contextos de discriminación– de ciertos organismos pertenecientes al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y a través de inspecciones laborales o, en otras facetas, del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) al actuar a favor de los consumidores contra empresas que vulneran el derecho a un trato igual.

No obstante, una referencia más directa a la relación entre empresas y derechos humanos aparecía en el Objetivo N° 17 del Lineamiento estratégico N° 2 de aquel PNDH, el mismo que señalaba: “Fortalecer los mecanismos de participación de las personas en materia ambiental”.<sup>23</sup> En el detalle explicativo del objetivo también se menciona el “reconocimiento de los mecanismos de participación de las personas en la fiscalización y gestión ambiental” como una intervención clave para asegurar el derecho a un ambiente sano, lo que además está reconocido constitucionalmente.

En la explicación sobre los alcances de este objetivo también se hacía un vínculo directo entre la necesidad de asegurar la sostenibilidad de las actividades económicas –que pueden conllevar un desempeño empresarial– y su posible impacto sobre el derecho al medio ambiente puntualizándose lo siguiente:

.....  
<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 24.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 46.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 66.



Con estas acciones se procura asegurar la sostenibilidad de las actividades socioeconómicas, pero respetando el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado.<sup>24</sup>

Para lograrlo se contemplaron expresamente las acciones “Fortalecer el ejercicio de la fiscalización ambiental y los mecanismos de participación” y “Generar espacios de participación de las personas en la gestión ambiental”, las cuales se encontraban en el Plan Estratégico del Ministerio del Ambiente, que, además, debía coordinarlo con los gobiernos regionales y locales.

Ahora bien, era el Objetivo N° 23 del Lineamiento estratégico N° 3 de aquel PNDH, que preveía “Incrementar los niveles de confianza entre el Estado y los pueblos indígenas mediante la consolidación de espacios de coordinación y diálogo permanente”, el que además incluía expresamente la preocupación por el vínculo entre empresas y derechos humanos mediante la acción estratégica de “Evaluar el impacto de la actividad empresarial en el respeto a los derechos humanos en el Perú, con el fin de establecer lineamientos y marcos de acción.”<sup>25</sup>

Otra acción estratégica figuraba en el Objetivo N° 2 de ese PNDH,<sup>26</sup> destinado a “Implementar Tratados y estándares internacionales sobre Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional”, del Lineamiento estratégico N° 4, que, como cabe recordar, planteaba el “Fortalecimiento del ordenamiento jurídico interno, a través de la implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y protección de los derechos humanos”. quede esta manera, se puede asumir que en el año 2014 se hacía una tácita referencia a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos acogidos tres años antes por el Consejo de Derechos Humanos.

Ambas acciones estratégicas, idénticas en la expresión reiterada de su letra y contenido, revelaban la importancia que se empezaba a otorgar en el país a la necesidad de orientar normativamente la relación entre empresas y derechos humanos, asumiendo la necesidad de un Plan que debía prestarse atención al desarrollo de los estándares internacionales en la materia.

.....  
<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 88.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 99.

Asimismo, las dos intervenciones ponían en evidencia la urgencia de elaborar un diagnóstico que vaya más allá de la problemática concreta de la afectación de los derechos de los pueblos originarios o de la obligación estatal de informar respecto del cumplimiento de los tratados sobre los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario o el Derecho Penal Internacional.

Ese diagnóstico, aún pendiente, debe considerar también lo que se había previsto en el Objetivo N° 12 del Lineamiento estratégico N° 2 del Plan previo, que alude a la necesidad de “Incrementar los niveles de trabajo digno en el Perú”, pues asumía que “el reto del Estado está en aumentar los niveles de trabajo decente con el fin de que la población económicamente activa tenga acceso a mayores niveles de protección, seguridad social y desarrollo personal”.<sup>27</sup> Esta preocupación mantiene su sentido pleno al ser patente la elevada informalidad laboral que caracteriza al sector de la pequeña y microempresa en el país.

En relación con los grupos de especial protección, la necesidad del diagnóstico no solo se limitaría a la situación de los pueblos originarios, pues sigue siendo indispensable asegurar los derechos laborales de las mujeres, tal como quedaba planteado en el Objetivo N° 14 del Lineamiento estratégico N° 3 del Plan previo, esto es, “Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres” comprometiendo el actuar del Estado y de las empresas privadas. En ese sentido, se consideró la intervención “Elaborar un diagnóstico de brechas salariales y discriminación basada en criterios de género en la Administración y en el sector privado”.<sup>28</sup>

En líneas generales, en el PNDH 2018-2021 tuvo que actualizarse esa perspectiva tradicional que colocaba al Estado como sujeto obligado de los derechos humanos y, por tanto, como el principal responsable de garantizarlos y promover su respeto. Esta aproximación ha evolucionado desde que el énfasis ha sido puesto no solo en las obligaciones negativas de los estados, sino también en las que constituyen obligaciones positivas que implican la consagración de derechos de carácter prestacional.

Ahora bien, esta perspectiva inicial acerca de la obligación estatal de proteger los derechos ha obviado prestar atención a ciertos actores que son, en ocasiones, más poderosos que los propios estados, tales como aquellas empresas transnacionales que operan globalmente.

.....  
<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 60.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 82.

El PNDH 2018-2021 en vigencia ha dado un paso significativo para incidir favorablemente en la relación entre empresas y derechos humanos, pues busca asegurar la cabal protección de estos y contar con el respeto y la remediación de las compañías y la remediación para con las víctimas. Corresponde, además, al Estado peruano desarrollar las políticas públicas indispensables desde un enfoque centrado en los resultados.

## **6. Empresas y derechos humanos desde una gestión pública por resultados**

El Estado peruano ha incorporado el enfoque de gestión por resultados en los procesos de planeamiento estratégico en aras de asegurar la vigencia efectiva de los derechos humanos en el país. Se trata de una metodología impulsada por las ciencias políticas y económicas que, durante los años 2016 y 2017, ha sido desarrollada operativamente por la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del MINJUSDH en el proceso de elaboración del PNDH 2018-2021—un plan para planes—, atendiendo a su paulatina acogida en diferentes sectores de la administración pública y a las demandas de los organismos internacionales y las agencias de la cooperación internacional.

A través del enfoque de gestión por resultados se persiguen cambios favorables en las personas y en sus condiciones de vida, en tanto que los medios para concretar aquel resultado se deja en un segundo plano. Al incorporarse en el Plan vigente, el Poder Ejecutivo ha buscado superar las deficiencias de los planes nacionales previos, introduciendo en el diseño del más reciente instrumento herramientas para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas articuladas entre los sectores del Poder Ejecutivo. Estas intervenciones ahora serán asumidas como compromisos en un proceso participativo y dialogado que requiere ser profundizado ya no solo entre la sociedad civil y el Estado.

Hasta el momento, la buena disposición inicial de todos los actores involucrados en la elaboración de las políticas públicas que consagra el PNDH —tanto los sectores del Poder Ejecutivo, como otras entidades públicas autónomas, el empresariado organizado y las organizaciones de la sociedad civil— ha permitido incorporar por primera vez el tratamiento específico de la relación entre empresas y derechos en una agenda común; sin embargo, su abordaje todavía requiere ser consolidado a través de un instrumento estratégico más elaborado. Por el momento, numerosos organismos internacionales radicados en el país han colaborado y están colaborando para alcanzar este objetivo, entre ellos los que integran el Sistema de las Naciones Unidas en el Perú. Ellos han facilitado y profundizado el rol orientador de la Oficina

Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) con el propósito de acompañar el esfuerzo estatal y empresarial para hacer operativos los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

Como se advirtió, el enfoque de gestión por resultados ya forma parte de la dinámica de planeamiento y trabajo de numerosos sectores del Estado peruano, por lo que resulta indispensable su consideración en la metodología de elaboración de las políticas públicas que buscan implementar los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos. Gracias a dicho enfoque las condiciones para su implementación, monitoreo y evaluación serán mucho más favorables.

Al asumir que un PNDH es una herramienta de articulación destinada a involucrar a todos los sectores del Poder Ejecutivo, le corresponde al MINJUSDH—, quien conduce el proceso, propiciar el ajuste del enfoque de gestión por resultados con las políticas públicas multisectoriales manifestadas en los otros instrumentos estratégicos. Este enfoque también requiere que se vea reflejado en el proceso de elaboración e implementación de un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNAEDH).

Al tratarse de planes de carácter transversal, la tarea conducida por el MINJUSDH en la elaboración del PNDH ha estado orientada desde un inicio por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que aporta con el diseño de escenarios de logros sustanciales para el país en el mediano y largo plazo mediante la lógica de la gestión por resultados. Su participación en el desarrollo de un PNAEDH es necesaria para introducir lo esencial de los Principios Rectores en la materia en los ejes de intervención multisectorial y en diferentes niveles de gobierno.

Si bien el PNDH 2014-2016 —por medio de una mención escueta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de los ODS y el Pacto Global para la consolidación del Estado de Derecho— se afianzó en el desarrollo de un marco normativo que permitiese una mayor incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos, el PNDH 2018-2021—además de incluir los estándares internacionales en la materia— se orienta por guías estratégicas nacionales<sup>29</sup> afirmadas en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que privilegia la gestión por resultados.

En definitiva, el enfoque de gestión por resultados requiere hallar su correlato con el enfoque de derechos humanos para hacer realidad la Agenda 2030 de las Naciones

.....  
<sup>29</sup> Un ejemplo de ello es la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD.

Unidas, documento cuyo lema es “que nadie se quede atrás”. En esta senda se orienta el PNDH 2018-2021 cuando favorece las acciones armonizadas del Estado peruano para cumplir con los estándares y las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos, atendiendo, además, a los ODS cuyos indicadores país, elaborados por el INEI, son sus insumos.

El soporte y la información del INEI resultan indispensables para todo proceso de planeamiento de políticas públicas en materia de derechos humanos; por ende, en la elaboración e implementación de un Plan Nacional de Acción sobre empresas y derechos humanos conducido por el Poder Ejecutivo será necesario desarrollar, coordinadamente con dicha entidad, indicadores estructurales, de proceso e impacto para monitorear los resultados de las intervenciones consensuadas.

La elaboración e implementación de un plan específico sobre empresas y derechos humanos tiene que considerar, como se advirtió inicialmente, la proyección global —a mediano y largo plazo— de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Esta elaboración deberá incluir, además del enfoque de gestión por resultados, las propuestas esbozadas en el PNDH 2018-2021 tales como el género, la interculturalidad, la interseccionalidad, el grupo etario y espacio territorial, entre muchos otros. También es recomendable que la perspectiva estratégica de alcance nacional preste oportuno interés a las realidades regionales y locales.

## **7. El futuro de un plan nacional de acción sobre empresas y derechos humanos en el Perú**

La incorporación en el PNDH 2018-2021 de un quinto lineamiento estratégico significó para el Estado peruano el cumplimiento de uno de sus compromisos expresados ante el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. A mediados de 2017, funcionarios del MINJUSDH hicieron saber a los expertos Michael K. Addo y Dante Pesce que una primera meta del proceso constituía dicha incorporación que, a su vez, conduciría a la elaboración del primer Plan Nacional de Acción sobre el tema para el año 2019. Siguiendo este itinerario, el país procuraría ser uno de los cinco primeros en el continente americano en contar con un instrumento específico sobre la materia, siendo ya uno de los cuarenta primeros en el mundo en avanzar en políticas públicas al respecto. Cabe agregar, además, que las pocas intervenciones estratégicas que figuran en el PNDH 2018-2021 y que corresponden a dicho lineamiento son el resultado de un inicial proceso participativo con organizaciones empresariales, organismos representativos de la sociedad civil especializados en derechos humanos

y diferentes sectores del Estado (limitado en su amplitud y alcance) que requiere ser profundizado.

Sobre la base de un resumen de la problemática social (conflictividad), ambiental (contaminación) y económica (pérdida de dinero de inversiones) que conlleva el precario tratamiento de la relación entre empresas y derechos humanos, el PNDH 2018-2021 asume la importancia de implementar los estándares internacionales sobre la materia en función de los tres pilares –proteger, respetar y remediar— que se proyectan en los Principios Rectores.

Destaca el PNDH, para el caso peruano, que los Principios Rectores “vienen a sumarse a las Directrices de la OCDE y a la Declaración Tripartita de Principios de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social” (Declaración EMN de la OIT).<sup>30</sup> En definitiva, pese a no ser instrumentos vinculantes se asume, desde la justificación inicial del instrumento, que el desarrollo económico y la garantía de los derechos humanos son imperativos, en el país, que pueden ir de la mano.<sup>31</sup>

Al configurar un nuevo paradigma para la protección de los derechos humanos que se involucra con la actuación de las empresas públicas y privadas, los Principios Rectores se asumen en el Plan con su influencia para actualizar conceptos consolidados en el proceder empresarial. Es el caso de la “responsabilidad social empresarial” (RSE) asumida tradicionalmente como “las contribuciones voluntarias de una empresa al desarrollo de la comunidad, las obras de beneficencia y otras actividades con fines sociales y ambientales”.<sup>32</sup> Una interpretación innovadora de la RSE asumiría que esta:

se centra en la responsabilidad de la empresa de entender las consecuencias de sus actividades en la sociedad y de hacerles frente, con el fin de evitar repercusiones negativas y obtener los máximos resultados positivos.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> La Declaración sobre las Empresas Multinacionales (Declaración EMN) es el único instrumento de la OIT que brinda orientación dirigida directamente a las empresas sobre política social y prácticas inclusivas, responsables y sostenibles en el lugar de trabajo. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_124924.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf)

<sup>31</sup> “Sin la efectiva vigencia de los derechos humanos no hay posibilidad de un desarrollo sostenible. Los importantes logros económicos y sociales de los últimos años serán efímeros –como en anteriores etapas de nuestra historia- si no sirven para garantizar a todas las personas, sin distinción, una vida digna.” *Ibíd.*, p. 18.

<sup>32</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Preguntas frecuentes acerca de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, Naciones Unidas, 2014, Ginebra, p. 11.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 12.

El carácter innovador de la propuesta acoge la responsabilidad social proyectándola más allá de su dimensión voluntaria al vincularla con la exigencia del respeto empresarial a los derechos humanos; algo que no es opcional, incluso cuando queda relativizado el carácter jurídicamente vinculante de los Principios Rectores. Ello, a su vez, permite valorar positivamente las actuaciones que emprendan las empresas de manera voluntaria en relación con la promoción de ciertos derechos, al tiempo que se exige cuestionamientos al proceder adverso contra cualquier derecho requiriéndose la intervención garantizadora del propio Estado.

El PNDH reconoce que ese influjo innovador, en relación con la responsabilidad social, ha llevado a actualizar la norma ISO 26000 de la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés), volviéndola compatible con los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos. Un efecto similar se aprecia en las mismas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales que fueron sometidas a revisión para incorporar un nuevo capítulo que incluyera contenidos de derechos humanos inspirados en los Principios Rectores. Las Directrices, considera el PNDH, deberían incorporar el concepto de debida diligencia.

Al vincular la debida diligencia y la responsabilidad de las empresas, el PNDH estima que la quiebra del actuar diligente genera una responsabilidad de hacer frente a los efectos negativos de la actuación empresarial, involucrando no solo la reparación del daño sino la prevención del mismo. Además, la debida diligencia se prolonga a los procesos productivos y comerciales de las empresas mediante la evaluación de su actividad y la de otros actores económicos que participan en sus operaciones, productos o servicios.

Para los afectados, el PNDH prevé que el Estado peruano les asegure remedios eficaces y adecuados. Asegurar la remediación conlleva identificar las consecuencias negativas reales o potenciales del proceder empresarial. Un actuar diligente y responsable implica, en tal sentido, afrontar las consecuencias negativas de la propia acción empresarial, lo que puede llegar a concretarse mediante una reparación que incluya como pedidos públicos de perdón o promesas de no incurrir más en actos similares, entre otros actos no necesariamente económicos

Un PNDH acorde con la realidad del país es una exigencia que no deja de lado la universalidad del enfoque basado en derechos humanos, afincado en la normativa internacional. A su vez, propone respetar las diversas identidades con el fin de superar prejuicios, discriminación y limitaciones injustificadas de tales derechos.

El compromiso adelantado de las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los gremios, así como del Estado, es empeñar sus esfuerzos en lograr entendimientos que conduzcan paulatinamente a la consolidación de un país integrado, deseoso de desarrollo sostenible y guiado por el interés de formar parte de las economías más prósperas del planeta. Para ello el PNDH ha propuesto un único objetivo estratégico: “Garantizar que las empresas públicas y privadas respeten los derechos humanos en sus ámbitos de acción”, que sería alcanzado con la siguiente acción estratégica:

A.E.1. Implementar de manera progresiva los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Proteger, Respetar y Remediar) los mismos que serán complementados con otros instrumentos internacionales vinculados.<sup>34</sup>

Las tres metas previstas con esta acción deben ser logradas entre los años 2018 y 2019. La primera establece que “para el 2018: una metodología con base en la cual se desarrollará la Línea de base, el diagnóstico y el Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos”. La segunda que: “para el 2018: se cuenta con una línea de base y un diagnóstico aprobados, sobre la implementación de los Principios Rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos y otros estándares internacionales en el Perú.” La tercera: “para el 2019: se cuenta con una propuesta de Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos”.<sup>35</sup>

Se ha calculado que para desarrollar el proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción específico se necesitan dos años. Su concreción va generando numerosas expectativas y exigencias. La orientación para asegurar los avances ha sido propuesta por las Naciones Unidas, que, a través del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, ofrece desde el año 2016 la *Guía para Planes Nacionales de Acción en materia de Empresas y Derechos Humanos*.

Cabe señalar que, en su informe sobre el Perú, el Grupo de Trabajo ha celebrado la voluntad política del Gobierno de aplicar los Principios Rectores, así como la de incluir una sección relativa a las empresas y los derechos humanos en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Con ello el Perú se compromete a llevar a cabo un proceso participativo e incluyente para la elaboración, en el año 2019, de un plan de acción nacional sobre empresas y derechos humanos. El Grupo de Trabajo considera, además, que el proceso de elaboración de un plan de acción nacional debería

.....  
<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 166.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, pp. 167-168.



contribuir a aumentar la coherencia de las políticas y, en particular, asegurar la vinculación entre las iniciativas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos, la competitividad y la inversión sostenible.

## **8. Los lineamientos y orientaciones de los órganos de Naciones Unidas para la elaboración e implementación de planes nacionales**

En el año 2011, luego de que el Consejo de Derechos Humanos diese su respaldo unánime e hiciese suya la propuesta de los 31 Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos para poder concretar el “Marco Ruggie” de Naciones Unidas, se decidió la creación del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Su misión desde entonces ha sido promover y divulgar dichos principios para hacer posible su concreción en todos los países.

Corresponde a este órgano de expertos, que forma parte del sistema de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre empresas y derechos humanos, promoviendo el mejoramiento de las capacidades en los involucrados en esa relación, alentando el conocimiento adecuado de sus guías normativas y planteando recomendaciones para el desarrollo de la legislación y las políticas públicas sobre la materia por parte los estados.

En efecto, este Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas alienta de manera permanente a que los estados desarrollen sus políticas públicas, aprobando y actualizando planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos. Es evidente que la sola existencia de estos instrumentos estratégicos permite ya verificar avances estatales en cuanto al cumplimiento del deber de protección de cada Estado, impulsándose no solo el conocimiento sino la pronta implementación de los Principios Rectores.

Puede apreciarse cómo, desde el año 2012, el sistema de Naciones Unidas ha ido dando importancia a la acción conjunta de sus organismos para favorecer la adhesión de los Principios Rectores por parte de los estados. En un Informe del Secretario General Ban Ki-moon ante el Consejo de Derechos Humanos, de 2 de julio de 2012, se afirma:

Aunque el Grupo de Trabajo establecido por el Consejo de Derechos Humanos tiene un importante papel que desempeñar en la promoción de la aplicación de los Principios Rectores, la enorme magnitud y complejidad del programa relativo a las empresas y los derechos humanos requieren la intensificación de unos esfuerzos

concertados en los que ha de participar el conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Esa opinión se refleja también en los llamamientos que han hecho gobiernos, empresas y la sociedad civil para que las Naciones Unidas desempeñen un papel activo en la divulgación y aplicación de los Principios Rectores.<sup>36</sup>

Las tareas específicas se fueron proyectando desde hace poco más de un lustro para que el sistema internacional se involucre en cada país, pues ha resultado indispensable seguir la recomendación de aquel informe para que los coordinadores residentes y los equipos de Naciones Unidas afincados en cada estado asuman un rol director. Del mismo modo, para que articulen su trabajo con el de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en cada región, teniendo el compromiso de “velar por la coordinación en el ámbito de las empresas y los derechos humanos y la integración de los Principios Rectores en las actividades de promoción y planificación a nivel nacional”.<sup>37</sup>

Una ayuda valiosa para favorecer la elaboración e implementación de los planes nacionales de acción ha sido la redacción de documentos para interpretar y desarrollar operativamente los Principios Rectores, trabajo que fue coordinado por la ACNUDH. Como un aporte específico que va en la línea de ese esfuerzo, desde el año 2014 el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ha elaborado una *Guía para Planes Nacionales de Acción en materia de Empresas y Derechos Humanos*, que es el resultado de consultas a los estados, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos e instituciones académicas.

La guía proporciona orientaciones prácticas para la elaboración, implementación y actualización de los planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos. Su versión más reciente fue publicada a finales de 2016 y sirvió como referencia a todos los actores involucrados en el desarrollo de dichos planes. Atendiendo a la premisa de que todo proceso de planeamiento responde a la realidad y complejidad de cada país, el documento no es un molde estandarizado, aunque sí un marco mínimo de conceptos y criterios.

---

<sup>36</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Contribución del sistema de las Naciones Unidas en conjunto a la promoción del programa relativo a las empresas y los derechos humanos y a la divulgación y aplicación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Informe del Secretario General, A/HRC/21/21*, Naciones Unidas, 2012, p. 4.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 20.

La definición de lo que es un plan nacional de acción sobre empresas y derechos humanos proporciona un marco común operativo para todo Estado comprometido con este proceso. En ese sentido, la guía considera un conjunto de estrategias y políticas públicas que irán actualizándose como parte del deber de los estados de proteger contra las consecuencias negativas del quehacer de las empresas contra los derechos humanos, de conformidad con los Principios Rectores.<sup>38</sup>

Los cuatro criterios genéricos, indispensables para la efectividad de los planes nacionales, propuestos en este documento por el Grupo de Trabajo son:

- 1) La necesidad de hallar su fundamento en los Principios Rectores de empresas y derechos humanos para evidenciar las obligaciones internacionales del Estado en relación con su deber de proteger contra las consecuencias negativas para los derechos humanos que son producto de las actividades empresariales, y, además, proveer acceso a recursos y remedios efectivos. El plan nacional de acción requiere, además, promover el respeto de las empresas por tales derechos mediante procesos de debida diligencia y mecanismos previstos por las propias compañías que permitan el acceso a la remediación. Asimismo, debe estar inspirado profundamente por los principios de igualdad y no discriminación.
- 2) La necesidad de responder a su contexto, atendiendo a las reales y potenciales situaciones de vulneración a los derechos humanos que sean producto del actuar de las empresas en el país. La vulneración de los derechos requiere que se consideren las consecuencias negativas que se den tanto dentro como fuera de la jurisdicción territorial del Estado. Las medidas a adoptarse deben ser realistas y enfocadas en la prevención y remediación de los daños.
- 3) La necesidad de desarrollar procesos inclusivos y transparentes por medio de la participación de actores relevantes tanto en la elaboración, en la implementación y la puesta al día del plan. Los puntos de vista de estos actores requieren ser valorados y la información requiere ser compartida de manera transparente en todas las etapas del proceso.

<sup>38</sup> Señala la guía: "In the field of business and human rights, a NAP is defined as an 'evolving policy strategy developed by a State to protect against adverse human rights impacts by business enterprises in conformity with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs).'" Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, UN Working Group on Business and Human Rights*, Ginebra, 2016, p. i.

- 4) La necesidad de revisar y actualizar los contenidos periódicamente para responder a los contextos cambiantes y dar evidencias de los avances.<sup>39</sup>

La guía propone el desarrollo de los planes a través de cinco fases: inicio, evaluación y consulta, redacción del plan inicial, implementación y actualización. Interesa, para fines de este informe, concentrarse en las cuatro primeras etapas (doce pasos):

La fase de inicio comienza con la publicación de un compromiso formal con el gobierno, la creación de instancias de colaboración multisectorial bajo la conducción de un órgano, la creación de espacios para el intercambio con actores no estatales y la difusión de un plan de trabajo con provisión de recursos adecuados. La fase de evaluación y consulta comprende la valoración de las consecuencias negativas para los derechos humanos de las actividades empresariales, la identificación de las brechas estatales y empresariales en relación con los Principios Rectores y la consulta a los actores involucrados y la identificación de áreas prioritarias. La fase de redacción del plan inicial se concreta con la elaboración de una versión preliminar, la consulta del documento con los actores involucrados y la culminación de la redacción y la difusión del plan inicial. La fase de implementación consiste en la implementación de las acciones a través de la colaboración multisectorial y la garantía del monitoreo por parte de los actores involucrados en el desarrollo de la política pública.<sup>40</sup>

La guía propone que todo plan nacional de acción sobre empresas y derechos humanos se desarrolle a través de cuatro secciones:

En la sección introductoria se plasma el compromiso del Estado por proteger los derechos humanos ante las actividades empresariales y hacer respetar estos derechos y procesos –tales como la debida diligencia y el acceso a una efectiva remediación— según los Principios Rectores. El significado de las políticas y las acciones previstas debe ser abordado en esta sección por el Estado.

En la segunda sección, se manifiesta que el Estado debe ofrecer información de contexto, introduciendo los Principios Rectores, precisando la relación del plan nacional de acción con otras estrategias sobre políticas públicas gubernamentales involucradas con derechos humanos, desarrollo, responsabilidad social empresarial o derechos laborales, delineando los retos cruciales del tratamiento de la relación entre empresas y derechos humanos.

.....  
<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> *Ibíd.*

En la tercera sección se destaca la necesidad de dar respuesta a las consecuencias negativas para los derechos humanos de las actividades empresariales por medio de las previsiones normativas actuales y las que se consideran en el plan conforme a los Principios Rectores que orientan a los estados. Sobre cada actividad, el Estado debe especificar cómo se implementará, así como las responsabilidades de sus órganos competentes, con plazos e indicadores que permitan su evaluación.

Finalmente, en la cuarta sección, debe especificarse cómo se llevará a cabo el monitoreo y actualización, previendo la creación de espacios con actores múltiples para llevar a cabo esa tarea a partir de los informes realizados por el Estado. Asimismo, el plan debe prever un plazo para su actualización y evaluación de los logros.<sup>41</sup>

La propia guía considera fundamental esta parte de la estructura, proponiendo a los estados cuatro principios subyacentes a la hora de identificar sus compromisos:

- 1) Todo compromiso estatal debe estar dirigido hacia la prevención, mitigación y remediación de los efectos negativos reales y potenciales, debiendo priorizar la prevención y la respuesta ante las graves vulneraciones de derechos humanos,
- 2) Los Principios Rectores deben ser empleados para identificar la manera de responder ante los efectos negativos, debiendo hacer referencia a aquellos que figuran en los pilares I y III (proteger y remediar) al realizar sus intervenciones y destacando los procesos de debida diligencia.
- 3) Las denominadas “combinaciones inteligentes”, que prevén medidas nacionales e internacionales, así como acciones obligatorias y voluntarias, requieren ser identificadas. Ello implicará que el Estado cumpla con sus obligaciones y toma en cuenta toda posible medida que conlleve dar respuesta a los efectos negativos para los derechos humanos de las actividades de las empresas.
- 4) Los efectos diferenciados sobre hombres, mujeres, niños y niñas requieren ser identificados por el Estado para asegurar en el plan medidas adecuadas que conlleven la prevención, mitigación y remediación de esas situaciones indeseadas.

Como bien advierte la guía, los planes adaptados a las realidades propias de cada Estado pueden integrar otros marcos relevantes que orienten operativamente en

.....  
<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. ii.

su desarrollo e implementación. Uno de esos instrumentos útiles es la *Matriz de línea base nacional para el desarrollo de Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos*, complementaria del documento *Planes de Acción Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos, herramienta para el desarrollo, implementación y revisión de los compromisos del Estado en relación a los marcos de Empresas y Derechos Humanos*, ambos elaborados por The Danish Institute for Human Rights.

La matriz se concentra en la elaboración de una “línea de base” (LNB), considerada el primer paso para el desarrollo de un plan nacional de acción sobre empresas y derechos humanos. En términos generales, la define como:

un estudio llevado a cabo al inicio de una intervención para analizar las condiciones actuales. El gobierno puede utilizar la LNB con el fin de comparar condiciones futuras con las del estado inicial luego de que una intervención particular o programa haya sido realizado y con el objetivo de proveer con un mayor entendimiento acerca de sus efectos y resultados.<sup>42</sup>

Su importancia para la elaboración de un diagnóstico acerca de la relación entre empresas y derechos humanos es innegable, pues toma en cuenta cada uno de los Principios Rectores sometiéndolos a la perspectiva de su medición en cada país; proporciona, por ello, “criterios, indicadores, y preguntas de alcance (*sic*) para evaluar hasta qué punto las leyes, políticas y otras medidas adoptadas a nivel nacional están en línea con el deber del Estado de proteger bajo los Principios Rectores y otros estándares internacionales de derechos humanos y empresas”.<sup>43</sup>

Al desarrollar los Principios Rectores que hacen operativos los pilares I y III, la matriz formula indicadores que tienen su fundamento en diversos contenidos del derecho internacional, en estándares de organizaciones internacionales y en documentos específicos sobre empresas y derechos humanos. Sin hacer referencia expresa al enfoque de gestión por resultados, se trata de una herramienta a ser valorada y adaptada a la realidad de cada país que inicia el proceso con la elaboración de un diagnóstico.

.....  
<sup>42</sup> The Danish Institute for Human Rights – International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), *Matriz de línea base nacional para el desarrollo de Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos*, 2014, p. 2.

<sup>43</sup> *Ibíd.*

## 9. Planes nacionales de acción: riesgos y oportunidades

La práctica de elaborar e implementar planes de acción nacional como herramientas estatales para poner en práctica y satisfacer sus obligaciones internacionales se remonta por lo menos a 1993, cuando en el marco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos —donde se adoptó la Declaración y Programa de Acción de Viena— se estipuló que los estados deberían adoptar tales proyectos para reforzar la promoción y protección de los derechos humanos.

En el ámbito de las actividades empresariales, el primer llamado a desarrollar estos instrumentos de política pública lo dio en 2011 la Comisión Europea, secundada luego por el Consejo de la Unión Europea en el año 2012, que urgió a los estados a adoptar planes de acción nacional para implementar los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos a través de su Comunicación 681.<sup>44</sup> Posteriormente, en el año 2012 el Consejo de la Unión Europea estableció el 2013 como plazo máximo para que los estados europeos desarrollaran sus estrategias de implementación.

Los documentos mencionados marcan un hito en la tendencia de los estados a adoptar estos instrumentos con el fin de clarificar sus acciones y metas, pese a que solo el Reino Unido y los Países Bajos publicaron sus planes nacionales de acción antes del vencimiento del plazo, y que al año 2017 solo existían siete formalmente adoptados y nueve países en proceso de adopción.

La proactividad de la región europea sin duda influyó en la actividad del Grupo de Trabajo de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, que en su informe del año 2012 hizo un llamado a desarrollar planes nacionales para la implementación de los Principios Rectores y en el 2014 presentó su informe a la Asamblea General de la ONU. En ese contexto, sostuvo que el propósito fundamental de estos planes:

“es prevenir las violaciones de los derechos humanos por las empresas y reforzar la protección contra ellas mediante un proceso inclusivo en el cual se determinen las necesidades y las deficiencias, junto con las medidas prácticas y viables, y los objetivos”.

<sup>44</sup> Comunicación 681 del Consejo de la Unión Europea, “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas, en el caso de la Comisión, y Marco Estratégico y Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia de la Unión Europea”

En el mismo sentido, se señala en el informe que “los estados hacen balance de las medidas que ya tienen en marcha para aplicar los Principios Rectores y determinan las carencias que exigen nuevas medidas normativas a esos efectos”. En principio, la lógica detrás de los planes nacionales de acción se centra en todas las medidas y proyectos que los estados deben desarrollar para cubrir las lagunas reglamentarias, legislativas y de política pública que propician la existencia de zonas grises, debido a las cuales, de forma voluntaria o involuntaria, las empresas generan impactos negativos en los derechos humanos.

Si bien el desarrollo de estos instrumentos ha sido relativamente lento, su discusión en el seno gubernamental de los distintos estados comenzó a avanzar más rápidamente tras la adopción de la resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos sobre el inicio de las discusiones y trabajos en vista de la adopción de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en la materia, en junio de 2014. De cierta forma, señalan distintos estudios,<sup>45</sup> el hecho de que los estados se hayan visto confrontados a una eventual (y posible) regulación jurídica internacional en cuanto a la actividad empresarial y sus impactos en los derechos humanos ha generado una presión suficientemente fuerte para avanzar en el desarrollo de sus propios planes, posiblemente como forma de justificar que no es necesario establecer otro marco convencional ni reforzar la aproximación jurídicamente flexible que constituyen los Principios Rectores a través de mecanismos de implementación.

Uno de los primeros riesgos que se debe superar es que la decisión estatal de adoptar un plan de acción no constituya una estrategia para evadir las responsabilidades de los estados y las empresas o, dicho de otro modo, que no se trate de un plan declarativo que a la larga solo sirva para decir que se está cumpliendo con implementar los estándares internacionales. Una situación de este tipo quedaría configurada, por ejemplo, si el compromiso contenido en el PNDH 2018-2021, de elaborar el Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, no se ejecuta dentro del plazo comprometido (2019) o dentro de un plazo razonable, o si en él se adoptan medidas sin impacto, sin indicadores y metas claras y adecuadas a los estándares. O si el Estado no brinda los recursos necesarios ni realiza las medidas de monitoreo, seguimiento, evaluación y corrección para la implementación de las acciones y el cumplimiento de las metas.

.....  
<sup>45</sup> Véase Cantú Rivera, H., “¿Hacia un tratado internacional...”, p 449-452.; y, Cantú Rivera, H., “Planes de acción nacional sobre empresas y derechos humanos...”, p 14



Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos señala en su informe la importancia de que los planes de acción nacional no solo sean vistos como estrategias públicas que orienten la acción del Estado a colmar las lagunas legislativas, reglamentarias o prácticas existentes, sino también como una especie de guía o forma de interacción con las empresas para que estas cumplan con sus propias responsabilidades. Es también una oportunidad para que las diferentes entidades y oficinas estatales coordinen de modo más eficiente posible sus políticas, planes y acciones nacionales y sectoriales con miras a garantizar el respeto de los derechos humanos en la actividad empresarial.

Respecto de los retos, el informe del Grupo de Trabajo señala que los países del Sur Global necesitan adaptar los planes de acción nacional a sus necesidades porque enfrentan las mismas problemáticas que los países desarrollados en cuanto al control e impacto de las empresas. En sí, se reconoce igualmente que las deliberaciones que tengan lugar en el marco del proyecto de Tratado sobre responsabilidad empresarial resaltarán la importancia que tienen dichos programas de política pública, así como su posible efectividad para tratar los distintos aspectos que caen dentro de la responsabilidad del Estado de proteger los derechos humanos.

En ese sentido, constituye un gran reto para los estados construir un Plan que, respondiendo a los Principios Rectores y otros estándares internacionales, responda también a la realidad diversa y compleja de cada país. En el caso peruano, ello implicará seguir un proceso propio y adoptar acciones estrechamente vinculadas con nuestro contexto y que respondan a nuestras particularidades sin pasar por alto las buenas prácticas adoptadas por otros estados como Colombia, Chile y México.


En este ámbito, es una gran oportunidad que, tal como se ha comprometido el Estado peruano en el PNDH 2018-2021, el proceso de elaboración sea inclusivo y representativo, comprenda a todos los actores involucrados (sector público, sector empresarial, trabajadores, sociedad civil, ciudadanía), sea ampliamente participativo, descentralizado y que los acuerdos se adopten con vocación de consenso. Ello supone un proceso de largo aliento que, sin embargo, debe estar sujeto a plazos dirigidos a contar con el plan a fines de 2019, o dentro de un lapso razonable posterior, y a una metodología que garantice un proceso productivo, eficiente y eficaz en cuanto al logro de consensos.

Ello garantizará que el Plan se nutra de experiencias concretas de todos los actores y que, por tanto, se ajuste razonablemente a la realidad de los diferentes contextos regionales y locales nacionales. Del mismo modo, también garantizará que este

espacio de discusión entre actores tradicionalmente enfrentados contribuya a un acercamiento de las posiciones y a fomentar un entendimiento centrado en el desarrollo del país y en los estándares internacionales y nacionales sobre derechos humanos.

Servirá, en suma, para contribuir a asentar una cultura de diálogo y paz que pueda coadyuvar sustancialmente al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, con un alcance notable sobre todo en materias estrechamente vinculadas con los derechos humanos, tales como la prevención de la conflictividad social, el cuidado del medio ambiente y la protección de la identidad indígena, la mejora de las condiciones laborales de amplios sectores vulnerables, entre otras.

Culminada la revisión del caso peruano, a continuación daremos revista a los procesos de elaboración de los planes de empresas y derechos humanos en Chile, Colombia y México.



# CAPÍTULO II

## LAS EXPERIENCIAS SOBRE PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EN EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

### 1. La experiencia en Chile

#### 1.1 La etapa de iniciación

##### - Contexto socio político y económico del país

De acuerdo con su Constitución Política, Chile es una república democrática, con un sistema político presidencialista a cargo del Poder Ejecutivo y una estructura bicameral en el Poder Legislativo. El país vive en democracia desde el año 1990, tras el fin del gobierno dictatorial de Augusto Pinochet que dio un golpe de estado en 1973 al entonces presidente Salvador Allende. Se estima que alrededor de 3,000 personas fueron asesinadas o desaparecidas durante el régimen militar, a las que se suman otras 30,000 que fueron víctimas de prisión política y tortura.

Las secuelas de este período persisten, causando divisiones en la sociedad chilena. Así, se calcula que más de las tres cuartas partes de los casos de ejecución y desaparición han sido o vienen siendo materia de investigación judicial. A la vez, existen desafíos como la vigencia de normas cuestionadas como el Decreto Ley de Amnistía, las sanciones leves impuestas a los victimarios, la dilación de los procesos judiciales y la permanencia de la jurisdicción militar, entre otros.

Por otro lado, Chile es uno de los países con mayores niveles de ingresos económicos en América Latina, lo que lo ha llevado a ser considerado por el Banco Mundial como un país de ingreso alto que ha registrado importantes índices de crecimiento y reducción de la pobreza. Uno de los principales hitos de este proceso es su ingreso

a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2010. Del mismo modo, para el 2017, Naciones Unidas señala que Chile registra el índice de desarrollo humano más alto de la región y ocupa el puesto 38 a nivel mundial.<sup>46</sup> A pesar de ello, Chile también es uno de los países con mayores brechas de desigualdad.<sup>47</sup>

De acuerdo con diversos organismos multilaterales, Chile tiene el reto de expandir y diversificar su economía más allá de la extracción de los recursos naturales, que es la fuente de ingreso más tradicional y la que le brinda los mayores recursos a su Estado. Precisamente, el desarrollo de este tipo de proyectos ha generado el surgimiento de una serie de controversias y dificultades entre las empresas y las comunidades locales.

Según el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (INDH-Chile), a septiembre de 2018 existen en ese país 116 conflictos socio-ambientales generados por proyectos de inversión de empresas privadas y públicas. Estos conflictos corresponden a los siguientes sectores:

Gráfico 5. Conflictos socio ambientales por sector en Chile (a setiembre 2018)

Sector	Número
Energía	56
Minería	45
Pesca y acuicultura	7
Forestal	5
Agropecuario	4

Fuente: INDH Chile 2018<sup>48</sup>/ Elaboración propia

Todos los casos están relacionados con una afectación de diversos derechos humanos, especialmente el derecho al medio ambiente, al agua, los derechos de participación, a la consulta de pueblos indígenas, entre otros. Cabe agregar que la primera versión

<sup>46</sup> "Chile registra el índice de desarrollo humano más alto de la región y ocupa el lugar 38 a nivel mundial". Fuente: Emol.com [www.emol.com/noticias/Economia/2017/03/21/850499/Chile-lidera-Indice-de-Desarrollo-Humano-de-Latinoamerica-elaborado-por-la-ONU.html](http://www.emol.com/noticias/Economia/2017/03/21/850499/Chile-lidera-Indice-de-Desarrollo-Humano-de-Latinoamerica-elaborado-por-la-ONU.html) Acceso el 28 de agosto de 2018

<sup>47</sup> *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017.

<sup>48</sup> *INDH presenta mapa de conflictos socioambientales en Chile*. Disponible en: <https://www.eldinamo.cl/ambiente/2018/09/05/indh-presenta-mapa-de-conflictos-socioambientales-en-chile/> Acceso el 27 de septiembre de 2018

del mapa, elaborada por el INDH-Chile en el año 2012, reportó 97 casos, y que en el 2015 aumentaron a 102 y en el 2018 a 116.<sup>49</sup>

### - El compromiso oficial del Estado

Como en el caso peruano, la elaboración de un Plan de Acción Nacional fue la respuesta de Chile al compromiso de asumir los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como a la recomendación brindada por el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos.

Su Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible, un órgano asesor público-privado del Ministro de Economía, acordó la elaboración del primer Plan de Acción Nacional, encargándosele la coordinación de las acciones correspondientes al Ministerio de Relaciones Exteriores,<sup>50</sup> entidad que a su vez constituyó una unidad especializada para tal fin.<sup>51</sup>

El proceso se inició de manera formal en abril de 2015 con un seminario nacional en el que participaron el Ministro de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Economía, los presidentes de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), una Comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Representante Regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, entre otras autoridades y actores interesados.

Luego de dicho acto, que marcó la voluntad política del gobierno liderado en ese entonces por la presidenta Michelle Bachelet, se realizaron una serie de acciones para diseñar la respectiva política pública. Además, el carácter público de esta tarea buscaba asegurar su implementación a largo plazo y sumar la participación del sector privado y de las organizaciones civiles.

Posteriormente, se conformó un Grupo de Trabajo Interministerial con la tarea específica de desarrollar el Plan de Acción Nacional. La coordinación de dicha instancia estuvo a cargo de la Unidad de Derechos Humanos y Empresas del Ministerio de Relaciones Exteriores,<sup>52</sup> que trabajó de manera conjunta con los representantes de

.....  
<sup>49</sup> Disponible en: <http://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/> Acceso el 20 de septiembre de 2018

<sup>50</sup> *Plan de Acción Período 2015-2018 Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible.* Disponible en: <http://consejors.economia.cl> Acceso el 20 de septiembre de 2018

<sup>51</sup> Orden de Servicio Subsecretaría de Relaciones Exteriores N° 40 del 26 de enero de 2015.

<sup>52</sup> En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, además de la representante de la Unidad de Derechos Humanos, también participaron dos representantes de la Dirección de Relaciones

once ministerios. Los funcionarios públicos de los diferentes sectores del gobierno mantuvieron reuniones periódicas a fin de fijar los cursos de acción y establecer su participación en todas las actividades que se consideraron necesarias para alcanzar el objetivo encargado.

Luego del lanzamiento del proceso de elaboración del Plan, Chile fue anfitrión de las ediciones 2016 y 2017 de la Consulta Regional para América Latina y el Caribe sobre políticas públicas de derechos humanos y empresas en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, eventos organizados por la Oficina para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos. Los debates y recomendaciones producto de estas reuniones fueron tomados en cuenta por los integrantes del Grupo de Trabajo Interministerial, pero también contribuyeron a generar un escenario de intercambio que favoreció el trabajo que venían realizando.

#### - Los sectores y entidades públicas líderes e involucradas

El Grupo de Trabajo Interministerial, conformado para la elaboración del Plan, estuvo integrado por las siguientes entidades:

- a) Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de la coordinación
- b) Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- c) Ministerio Secretaría General de Gobierno
- d) Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
- e) Ministerio de Desarrollo Social
- f) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- g) Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- h) Ministerio de Minería
- i) Ministerio de Energía
- j) Ministerio de Medio Ambiente
- k) Ministerio de la Mujer y Equidad de Género

.....  
Económicas Internacionales y el Punto Nacional de Contacto de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

Junto a estas instituciones, también intervinieron otras como ChileCompra, la Superintendencia de Medio Ambiente, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Instituto de Salud Pública. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores contó con la asistencia técnica de la Consultora “Sustenta Innovación Social”, la cual se concretó gracias a la financiación del Fondo Mixto de Cooperación Triangular España Chile.

#### - El compromiso formal con las organizaciones de la sociedad civil

La elaboración del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas fue una tarea impulsada principalmente por el Estado y no se contó con un compromiso formal para la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil chilena, a excepción de los diálogos no vinculantes realizados en 2016.<sup>53</sup>

Por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores suscribió un acuerdo de cooperación con el Instituto Danés de Derechos Humanos mediante el cual este último puso a disposición del Grupo de Trabajo Interministerial una propuesta metodológica (La Guía País) y recursos para elaborar el estudio de Línea Base sobre la situación de los derechos humanos y empresas en Chile.

#### - La publicidad de la estrategia

Los diferentes documentos oficiales elaborados por el Grupo de Trabajo Interministerial fueron presentados en talleres y otras actividades.

Así, por ejemplo, en mayo de 2016 se presentó en un evento público el documento Línea Base y en abril de 2017 se hizo lo mismo en un taller oficial con el borrador del Plan de Acción Nacional. Además de estas actividades, se realizaron otras como los diálogos participativos organizados en tres ciudades en Chile para llevar adelante la revisión de estos documentos.

<sup>53</sup> *Derechos Humanos en Chile 2017. Un balance desde sociedad civil. Observatorio Ciudadano.* Disponible en: <https://observatorio.cl/wp-content/uploads/2018/02/observatorio-balance-2017-creative-commons.pdf>

## 1.2 La etapa de evaluación y consulta (línea de base y diagnóstico)

### - La identificación priorizada de impactos adversos de las actividades empresariales

La herramienta utilizada para llevar adelante la identificación de los impactos adversos de las actividades empresariales fue la Guía País de Derechos Humanos y Empresas, una plataforma que sistematiza la información relacionada con los impactos reales y los impactos potenciales de las acciones que realizan tales actores. Esta guía contribuyó a mejorar el desempeño de las empresas en relación con el respeto de los derechos humanos y su aporte al desarrollo.

En Chile la Guía País fue elaborada por el Instituto Danés de Derechos Humanos (IDDH) y el INDH-Chile. Dicho documento recoge y ordena información producida por instituciones internacionales, agencias del gobierno, organizaciones no gubernamentales, empresas, medios de comunicación, entidades académicas, entre otras.

El estudio inicial se realizó en 2013, siendo revisado y actualizado por el INDH en 2016, con el objeto de proporcionar una visión panorámica sobre las diferentes maneras en las que las empresas impactan o podrían impactar en los derechos humanos en Chile.

La Guía País contiene la siguiente información:

- a) Áreas de atención particular para las empresas: antecedentes y contexto, titulares de derecho en riesgo, cuestiones laborales, impactos a la comunidad, perfiles sectoriales y perfiles de regiones.
- b) Casos obtenidos del Centro de Información de Empresas y Derechos Humanos, así como ONGs locales e internacionales, y consultas con grupos de interés.
- c) Acceso a remedio: información en relación a los mecanismos disponibles para atender las violaciones a los derechos humanos.
- d) Orientación de derechos humanos para empresas: guías, recomendaciones y ejemplos de iniciativas para la prevención y mitigación de los impactos adversos de las actividades empresariales a los derechos humanos.



- e) Oportunidades de colaboración: información para establecer vínculos entre las políticas empresariales y las iniciativas del sector público y de la sociedad civil tendientes a garantizar o promover los derechos humanos.

La guía incorpora también perfiles sectoriales correspondientes a distintas actividades económicas y las áreas de atención vinculadas a los derechos humanos. Entre estas se encuentran la agricultura, las industrias forestales, la minería, la construcción y la energía. Asimismo, se incluyen tres perfiles regionales que grafican la problemática existente en cada uno de estos territorios: región Arica y Parinacota, región Metropolitana y Zona Sur (Araucanía, Los Lagos y Los Ríos).

#### - La identificación de las brechas en la implementación de los Principios Rectores en el Estado y las empresas

Uno de los primeros pasos en el proceso de elaboración del Plan de Acción Nacional fue el desarrollo del estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos. Esta tarea estuvo a cargo del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales,<sup>54</sup> como órgano experto independiente.

El estudio comprende una evaluación de la situación de derechos humanos y empresas en el país, alcanzando las áreas de responsabilidad del Estado y tomando como referencia los Principios Rectores. A nivel metodológico se siguieron las pautas del IDDH, que fue la entidad que encargó y financió el informe. El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales incorporó algunos temas y preguntas particulares al contexto latinoamericano y del país, a fin de que el documento aporte efectivamente en el proceso de elaboración del Plan, debiendo tenerse en cuenta que se trató del primer instrumento de esta naturaleza que se realizó en el continente.

El estudio de Línea Base identificó el estado actual de la protección de los derechos humanos en relación con las actividades empresariales en Chile, incluyendo el marco regulatorio que rige el sector privado, las empresas estatales y los servicios públicos. Asimismo, realiza una descripción del marco legal aplicable y determinan las brechas de protección, tanto a nivel normativo como a nivel práctico.

La metodología aplicada para este último aspecto consistió en evaluar los datos obtenidos “a la luz de todos los tratados de derechos humanos aplicables a Chile, y la

.....  
<sup>54</sup> Estudio de línea base disponible en: [www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/index.php/quienes-somos?layout=edit&id=157](http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/index.php/quienes-somos?layout=edit&id=157). Acceso el 23 de agosto de 2018

correspondiente interpretación autoritativa de parte de los órganos de supervisión (Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, Comités de Tratados de las Naciones Unidas, y los órganos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo), la conformidad de estos hechos regulatorios, de políticas, buenas prácticas o iniciativas, con las obligaciones internacionales que Chile tiene y a las que se refieren los Principios Rectores en sus pilares I y III”.<sup>55</sup>

Entre los principales hallazgos del estudio Línea Base se encuentran las carencias de regulación y fiscalización de las materias relacionadas con las actividades empresariales, en particular las del ámbito extractivo, lo que se vincula con el impacto negativo de la falta de planificación territorial. Del mismo modo, se constató que los tratados de inversión y comercio ratificados por Chile con otros países no cuentan con garantías suficientes para la protección de los derechos humanos. Un tema final se refiere a las deficiencias del sistema de justicia y reparación, y lo mismo ocurre con las medidas de prevención de índole judicial,<sup>56</sup> administrativa y de gestión pública. No obstante, lo indicado, el estudio recoge la existencia de algunas iniciativas de buenas prácticas que deberían formar parte de la política pública en materia de empresas y derechos humanos.

- **La consulta a los actores involucrados acerca de las acciones para cerrar brechas e identificar áreas prioritarias**

La Línea Base fue presentada en el segundo seminario nacional sobre Derechos Humanos y Empresas, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Derechos Humanos en mayo de 2016.

Al tratarse de un insumo en el proceso de elaboración del Plan Nacional, fue utilizado como tal en los diálogos participativos convocados por el gobierno de Chile y también por el Grupo de Trabajo Interministerial.

Por su parte, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales puso a disposición de todos los actores interesados los documentos principales del estudio

<sup>55</sup> *Estudio de Línea de Base. Informes y conclusiones*. Página 2.

<sup>56</sup> Un aspecto que resalta en el estudio es que, de forma contraria a la tendencia que demuestra Chile en general, las sentencias y los acuerdos relacionados con temas indígenas no son cumplidos. Ejemplos de ellos son el caso de Norín Catrimán (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014) y el caso Ralco (CIDH, 2004). Lo mismo se presenta respecto al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la debida implementación del Convenio 169 según estándares internacionales.

con la finalidad de generar diálogo e intercambio sobre las prioridades a atender en el tema.

### 1.3 La etapa de redacción del documento

#### - La elaboración del documento inicial

Con la información recabada a lo largo del proceso, el Grupo de Trabajo Interministerial trabajó de forma interna las propuestas para la construcción de la política pública, tomando como base los compromisos de los distintos ministerios, así como las de otras instituciones que participaron en el proceso.

El documento borrador del Plan de Acción Nacional fue presentado en abril del 2017 en un taller que contó con la participación de representantes de entidades públicas, empresariales, gremiales, organizaciones sociales, organismos internacionales y entidades académicas. Dicha reunión estuvo dirigida por los Subsecretarios de Relaciones Exteriores, de Evaluación Social y de Economía y Empresas de Menor Tamaño.<sup>57</sup>

#### - La consulta del documento inicial con las partes involucradas

En julio de 2016, se llevaron a cabo los denominados diálogos participativos con organizaciones de la sociedad civil, empresas y sindicatos, en tres ámbitos geográficos de Chile: norte (Antofagasta), sur (Temuco) y centro (Santiago). Los eventos se realizaron de forma coordinada y en las mismas semanas se realizaron otros tres con representantes de pueblos indígenas en San Pedro de Atacama, Santiago y Temuco. De acuerdo con la información oficial, se contó con la participación de 420 personas de organizaciones, empresas, sindicatos y pueblos indígenas.

Los talleres fueron conducidos por consultores internacionales de Sustentia Innovación y del Instituto Danés de Derechos Humanos. La convocatoria fue realizada por el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, como ente coordinador del Grupo Interministerial.

<sup>57</sup> "En exitoso taller presentan borrador del Plan de Derechos Humanos y Empresas" Disponible en: [www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/en-exitoso-taller-presentan-borrador-del-plan-de-derechos-humanos-y-empresa](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/en-exitoso-taller-presentan-borrador-del-plan-de-derechos-humanos-y-empresa) Acceso el 23 de agosto de 2018

Los diálogos participativos buscaron “levantar información relevante (impactos, desafíos y recomendaciones) en base a la experiencia de los distintos grupos de interés identificados, para definir las líneas de acción más apropiadas en el Plan Nacional de Acción”.<sup>58</sup> Así, los distintos talleres estuvieron orientados a recoger las percepciones y experiencias sobre los diferentes temas planteados como parte de un proceso de participación ciudadana y, por tanto, no pueden ser considerados como un proceso de consulta previa a los pueblos indígenas.

A modo de orientación, se definieron cuatro grupos temáticos que comprendían los siguientes temas:

- a) Derechos laborales, discriminación y sindicatos:
  - a. Derecho de asociación y negociación colectiva
  - b. Trabajo infantil
  - c. Discriminación
  - d. Trabajo forzado
  - e. Salud y seguridad en el trabajo
  - f. Condiciones de trabajo
  
- b) Comunidad, medio ambiente, territorio y tierras
  - a. Impactos en la comunidad
  - b. Recursos naturales e impacto ambiental
  - c. Participación, consulta, consentimiento y acuerdo Pueblos Indígenas
  - d. Propiedad, acceso al uso de la tierra
  - e. Deforestación, acceso al agua, contaminación
  
- c) Políticas públicas: coherencia, transparencia, compras, inversión y fiscalidad
  - a. Coherencia de políticas del Estado
  - b. Políticas públicas con impacto: Acuerdos de inversión, Fiscalidad, Compras públicas, Concesiones y subvenciones
  - c. Transparencia y acceso a la información de impactos en Derechos Humanos: Información a grupos afectados

---

<sup>58</sup> *Informe sobre Diálogos Participativos sobre Empresas y Derechos Humanos en Chile*. Carlos Cordero Sanz (Sustentia), 2015. En él se incorporan los informes realizados por Birgitte Feiring y Paloma Muñoz Quick (Instituto Danés de Derechos Humanos).

- d. Prevención y Lucha anticorrupción
  - e. Ingresos públicos, Impuestos (evasión o elusión fiscal), Regalías
  - f. Rendición de cuentas
- d) Seguridad y Gestión del conflicto
- a. Protección de defensores y denunciantes
  - b. Fuerzas de seguridad públicas
  - c. Fuerzas de seguridad privadas
  - d. Acceso eficaz a la justicia
  - e. Reparación y remedio
  - f. Procesos de diálogo y mediación
  - g. Prevención y Gestión del conflicto social

Cada uno de los cuatro bloques temáticos se enfocó en recabar información sobre los impactos y retos, así como aportar recomendaciones a considerar en el Plan de Acción. En el caso de los tres diálogos con pueblos indígenas, se dio mayor énfasis a los temas de “pueblos indígenas, comunidad, medio ambiente, territorio y tierras” así como “derechos laborales y discriminación”.

Como primer resultado de este proceso, el 27 de julio de 2016 se llevó a cabo una reunión informativa a los miembros del Grupo de Trabajo Interministerial en la que se presentaron las principales conclusiones de la información recogida en los talleres.

De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para elaborar las medidas propuestas en el Plan, se tomaron en consideración tanto las recomendaciones surgidas de los encuentros como los ejes temáticos que se trabajaron en tales eventos.

Cabe añadir que previamente se elaboró una Guía para la Participación Ciudadana en el Plan de Acción Nacional,<sup>59</sup> y además se desarrolló una página web sobre el Plan de Acción.

No obstante el esfuerzo realizado, expertos de la sociedad civil indican que la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración de este Plan de Acción

<sup>59</sup> Disponible en: <https://www.casadelapaz.cl/derechoshumanosyempresas/guia-para-la-participacion-ciudadana-en-el-plan-de-accion-nacional-de-derechos-humanos-y-empresas/>  
Acceso el 12 de octubre de 2018

distó mucho de ser óptima, debido a que únicamente se realizaron los diálogos en algunas ciudades del país y no todas las propuestas fueron incorporadas en el Plan.<sup>60</sup>

#### - La presentación del Plan de Acción

El 21 de agosto de 2017, en un acto encabezado por la entonces Presidenta Michelle Bachelet, con la asistencia del Ministro de Economía, Luis Felipe Céspedes, y el Canciller Heraldo Muñoz, se presentó el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile 2017–2019.

En dicha oportunidad, Bachelet señaló el compromiso de su país de implementar las normas internacionales de derechos humanos, teniendo como idea central que no solamente es el Estado el que tiene responsabilidades en la protección de los derechos humanos sino también las corporaciones y las empresas. Asimismo, indicó que con el Plan de Acción Nacional se entregaba orientaciones para garantizar que cualquier persona afectada pueda acceder a mecanismos de reparación eficaces, y que posteriormente se incorporarán a los Poderes Judicial y Legislativo.<sup>61</sup>

### 1.4 Temas abordados en el Plan de Acción Nacional

El Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos tiene como objetivo “fortalecer la protección de los derechos humanos por parte del Estado de Chile en relación con la actuación de las empresas, entendiendo esto como base fundamental del desarrollo sostenible”.<sup>62</sup>

A fin de lograr este objetivo general, se han fijado los siguientes objetivos específicos:

- a) Contribuir al fortalecimiento de la coherencia de políticas públicas en materia de derechos humanos y empresas.

<sup>60</sup> Para mayor información, disponible en: <https://observatorio.cl/a-un-ano-del-plan-de-accion-nacional-de-derechos-humanos-y-empresas/> Acceso el 12 de octubre de 2018

<sup>61</sup> *Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, al participar en el lanzamiento del “Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas”*. Santiago, 21 de agosto de 2017. Disponible en: <https://x-m.cl/wp-content/uploads/2017/09/ago212017brm-ddhh-y-empresa-final.pdf>

<sup>62</sup> *Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile*. Disponible en: [https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171109/asocfile/20171109170236/plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_de\\_ddhh\\_y\\_empresas.pdf](https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171109/asocfile/20171109170236/plan_de_accion_nacional_de_ddhh_y_empresas.pdf) Acceso 15 de octubre de 2018

- b) Generar espacios de diálogo nacional que permitan fomentar el respeto de derechos humanos en el ámbito empresarial.
- c) Prevenir potenciales impactos negativos en los derechos humanos que se puedan generar en el contexto de actividades empresariales.
- d) Promover la debida diligencia en derechos humanos dentro de la gestión empresarial responsable.
- e) Fortalecer los mecanismos de reparación para los afectados, propendiendo, además, a la solución pacífica de conflictos.
- f) Contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Para alcanzar los objetivos propuestos, las diferentes acciones se organizaron de acuerdo con los tres pilares de los Principios Rectores y los ejes identificados a lo largo del proceso de elaboración.

- a) Pilar 1: La obligación del Estado de proteger los Derechos Humanos
  - a. Eje 1: Capacitaciones en materia de derechos humanos y empresas
  - b. Eje 2: Diálogo
  - c. Eje 3: Inclusión y no discriminación
  - d. Eje 4: Transparencia y participación
  - e. Eje 5: Contrataciones públicas
  - f. Eje 6: Fortalecimiento de la coherencia entre políticas públicas
  - g. Eje 7: Fortalecimiento de la coherencia Política Internacional
  - h. Eje 8: Legislación, políticas e incentivos
  - i. Eje 9: Empresas estatales
- b) Pilar 2: La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos
  - a. Eje 1: Cuestiones de contexto: generación de documentos que permitan a las empresas comprender el contexto local y los riesgos de potenciales impactos negativos en derechos humanos.
  - b. Eje 2: Fomento de la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos.
  - c. Eje 3: Reportes en materia de derechos humanos.

- c) Pilar 3: Acceso a mecanismos de remediación
  - a. Eje 1: Mecanismos estatales judiciales.
  - b. Eje 2: Mecanismos estatales no judiciales.
  - c. Eje 3: Mecanismos no estatales.
  - d. Eje 4: Criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales.

Por otro lado, el Plan también comprende un apartado referido a la Implementación, monitoreo y seguimiento, en el que se establecen una serie de acciones, entre las que cabe mencionar:

- a) Publicación de un documento anexo con indicadores que detalla la institución responsable del cumplimiento de cada medida, así como metas, plazos y medios de verificación durante el tiempo definido para su realización.
- b) Formalización del Comité Interministerial, que contará con una Secretaría Ejecutiva que coordine la elaboración de un informe anual.
- c) Creación de un Grupo Asesor Multiactor integrado por representantes de la sociedad civil, sindicatos, sector empresarial, pueblos indígenas, academia y al que se invitará al Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- d) Un año antes del cumplimiento del plazo del Plan, el Comité Interministerial definirá una hoja de ruta para elaborar el Segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas.

Finalmente, el Plan considera los aportes de otros sectores con miras a la construcción de una agenda de Derechos Humanos y Empresas. Entre estos se encuentran entidades como UNICEF, la Fundación Casa de la Paz, el Pacto Global, la Bolsa de Comercio de Santiago y la Fundación ACCIÓN Empresas.

#### - La implementación del Plan de Acción

Mediante Decreto N°169 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial el 9 de abril de 2018, se creó el Comité Interministerial con el objetivo de implementar, monitorear y dar seguimiento a las acciones realizadas para dar cumplimiento al Plan de Acción.

El Comité está conformado por las siguientes entidades:



- a) Ministerio de Relaciones Exteriores, que lo preside.
- b) Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
- c) Ministerio de Desarrollo Social
- d) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- e) Ministerio del Trabajo y Previsión Social
- f) Ministerio de Minería
- g) Ministerio de Energía
- h) Ministerio del Medio Ambiente
- i) Ministerio de la Mujer y Equidad de Género

Las funciones del Comité son:

- a) Proponer al Presidente de la República las políticas y acciones destinadas a dar cumplimiento al Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas y las actividades vinculadas.
- b) Asesorar al Presidente de la República en la implementación de estrategias, políticas y acciones destinadas a promover la aplicación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.
- c) Proponer al Presidente de la República recomendaciones e instancias de coordinación entre las autoridades competentes, a fin de dar cumplimiento al Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas y los Principios Rectores, además de velar por el cumplimiento de las medidas y/o acciones adoptadas en esta materia.

Complementariamente al Comité Interministerial, se ha conformado el Grupo Asesor Multiactor con representantes de la sociedad civil, sindicatos, sector empresarial, pueblos indígenas, academia y del Instituto Nacional de Derechos Humanos, conforme está previsto en el Plan de Acción. Dicha instancia tiene por objeto realizar recomendaciones para la implementación y para evaluar los avances contenidos en el informe anual del Grupo Interministerial.

Con relación al monitoreo y seguimiento del Plan de Acción, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha incorporado en su página web institucional información sobre las medidas de compromiso y cumplimiento del Plan de Acción Nacional, considerando las siguientes categorías: Cumplido, No cumplido, En proceso, Sin

actividad para el 2017 y Sin información. A la fecha, el estado de las 141 medidas es el siguiente:

Gráfico 6. Cumplimiento del Plan de Acción Nacional al 2017



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2017<sup>63</sup>/Elaboración propia

Las entidades sobre las cuales se cuenta con información en relación con las acciones desarrolladas como parte del Plan de Acción Nacional son:

- a) ChileCompra
- b) División de Estudios de la Corte Suprema
- c) Dirección General de Relaciones Internacionales
- d) Ministerio de Energía
- e) Grupo de Trabajo Interministerial
- f) Instituto de Salud Pública
- g) Ministerio de Desarrollo Social
- h) Ministerio de Economía
- i) Ministerio de Minería
- j) Ministerio de la Mujer y Equidad de Género
- k) Ministerio de Relaciones Exteriores
- l) Ministerio del Trabajo

<sup>63</sup> Disponible en: <https://minrel.gob.cl/acerca-del-plan-de-accion-nacional/minrel/2017-11-10/145451.html> Acceso el 23 de agosto de 2018

- m) Ministerio del Medio Ambiente
- n) Punto Nacional de Contacto OCDE
- o) Servicio de Evaluación Ambiental
- p) Superintendencia de Medio Ambiente
- q) Subsecretaría de Derechos Humanos

Por otro lado, se han elaborado una serie de documentos en el marco de la implementación del Plan, entre los que se puede mencionar:

- a) Análisis jurisprudencial. Colección de Derechos Humanos y Empresas
- b) Guía para la incorporación de políticas públicas
- c) Informe final Estudio Desempeño Social de Empresas en Chile.
- d) Informe Nacional Voluntario Agenda 2030.
- e) Informe de la misión de observación a la comuna de Tiltil, Provincia de Chacabuco, Región Metropolitana del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- f) Informe misión de observación, zona de Quintero y Puchuncaví del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- g) Informe de seguimiento de la Ley 20.940 que moderniza el sistema de relaciones laborales.

Un aspecto que destaca de los avances es la elaboración por parte del Ministerio de Energía de un mecanismo para la presentación de reclamos para por parte de empresas y comunidades respecto del incumplimiento de algún acuerdo entre las partes. También se debe resaltar la publicación de la guía sobre Pueblos Indígenas y Energía.

### 1.5 Particularidades del proceso en el país

Un aspecto particular del proceso en Chile es que la coordinación fue encargada al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de una dirección específica, a diferencia de otros países en los que la tarea es realizada por los sectores encargados del tema de derechos humanos o de los que dependen directamente de la Presidencia.

De igual manera, resalta la intervención del Ministerio de Economía desde el inicio del proceso y durante las diferentes actividades organizadas por el Grupo de Trabajo Interministerial. Este sector desempeñó un rol activo en tanto el mandato de elaboración del Plan fue iniciativa del Consejo de Responsabilidad Social para el

Desarrollo Sostenible, presidido por la Subsecretaría de Economía. El propio Ministro de Economía participó en el evento de lanzamiento.

Asimismo, se destaca el hecho de haber involucrado a una gran cantidad de organismos públicos de distinto nivel en la reflexión sobre la necesidad de incorporar la perspectiva de los derechos humanos en el desempeño de sus funciones. La priorización de la participación de las entidades públicas tiene como resultado que el Plan de Acción Nacional es un instrumento elaborado básicamente por entidades estatales.

A contracorriente de lo realizado en el ámbito estatal, no ha existido el mismo impulso en relación con la participación efectiva de la sociedad civil y de los pueblos indígenas, la cual se ha restringido a los denominados diálogos participativos que tuvieron un carácter más bien informativo y fueron acotados a nivel temporal y territorial. Además, no se establecieron mecanismos efectivos para dar cuenta de la inclusión de las propuestas planteadas por las organizaciones ciudadanas.

Una debilidad del Plan es que las iniciativas involucran únicamente a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, que son más susceptibles de ser articulados en la implementación de políticas públicas, pero no incorporan a los Poderes Legislativo y Judicial, que tienen responsabilidades fundamentales en los avances o retrocesos en el campo de los derechos humanos.

Por otro lado, mientras se elaboraba el Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos, se llevaba a cabo un proceso paralelo dirigido por la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia para la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH),<sup>64</sup> que contiene el diseño de políticas, planes y programas encaminados al respeto, promoción y protección de los derechos humanos. Este PNDH concentra acciones a través de las cuales el Estado debe avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos frente a los órganos internacionales y de las recomendaciones realizadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Además, el PNDH incorpora las acciones comprometidas en el Plan de Acción

.....  
<sup>64</sup> Este Plan constituye un mandato legal de la Subsecretaría de Derechos Humanos que fue creada con Ley N° 20.885, con la tarea de promover y proteger de los derechos humanos a través de la coordinación de políticas, planes y programas. Asimismo se le encargó el mandato de elaborar y proponer el Plan Nacional de Derechos Humanos.

Nacional de Empresas y Derechos Humanos, estableciendo como uno de sus objetivos específicos “Promover que las acciones de las empresas, tanto públicas como privadas, contribuyan al respeto de los derechos humanos”. Para ello se fijan como metas la promoción de una cultura de derechos humanos en las empresas públicas y privadas, el fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas por parte de las empresas y la mejora de las condiciones de asistencia técnica y fiscalización por parte del Estado.

Una observación adicional sobre el Plan de Empresas y Derechos Humanos es que, de acuerdo con los expertos de la sociedad civil,<sup>65</sup> entre sus recomendaciones no se asumen algunos aspectos importantes de los Principios Rectores de Naciones Unidas. Así, por ejemplo, no se establecen mecanismos concretos para exigir a las empresas el cumplimiento de las leyes que tengan por objeto respetar los derechos humanos. Tampoco se contemplan mecanismos para garantizar la debida coherencia de la política pública en materia de empresas y derechos humanos, ni se incorporaron recomendaciones suficientes para garantizar que las empresas procedan en su actuación con la debida diligencia en materia de derechos humanos.

En relación al proceso de implementación del Plan, debe tenerse en cuenta que este ha coincidido con el inicio del mandato del Presidente Sebastián Piñera. El cambio de gobierno explica en parte que durante varios meses no se contara con información sobre los avances de las diferentes entidades del Estado.

Por otro lado, es conocido que el nuevo gobierno tiene posiciones políticas más favorables a la actividad empresarial, como lo evidencia el anuncio presidencial de que el gobierno se orientará a promover la reactivación de la inversión mediante el impulso de alrededor de 230 proyectos por un monto de más de 60 mil millones de dólares que se encontrarían paralizados. Si bien el impulso a la inversión es una tarea necesaria, estos anuncios no fueron acompañados de ninguna referencia a los derechos humanos como un elemento a tener en cuenta en la ejecución de los proyectos.

A ello se suma la presentación de un proyecto de Reforma del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que, entre otros aspectos, propone una “participación ciudadana anticipada” obligatoria previa al ingreso de un proyecto de Evaluación de

---

<sup>65</sup> “A un año del Plan Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas”. Por José Aylwin y Loren Arce. Disponible en: [www.eldinamo.cl/author/jose-aylwin-y-loren-arce/](http://www.eldinamo.cl/author/jose-aylwin-y-loren-arce/) Acceso el 15 de octubre de 2018

Impacto Ambiental. Dicha participación anticipada, a ser convocada por la empresa proponente, e informada al Servicio de Evaluación Ambiental, se orienta a lograr acuerdos previos de impacto beneficio, los que pueden resultar en la captura de la voluntad comunitaria. Ello en forma previa al proceso de participación ciudadana hoy considerado en la legislación, así como de la consulta a los pueblos indígenas contenida en el Convenio 169 de la OIT, cuando es pertinente.

Por otro lado, el rol de las empresas estatales también se encuentra bajo cuestión a raíz de la crisis socioambiental producida en Quintero y Puchuncaví como consecuencia de un nuevo episodio de contaminación que llevó a paralizar las operaciones de la Empresa Nacional del Petróleo–ENAP. Se han realizado indagaciones para identificar a los responsables, entre las 17 empresas que operan en la zona, incluyendo a la Corporación Nacional de Cobre, CODELCO.

Todo esto da cuenta de la importancia del Plan de Acción Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, cuya implementación requiere el involucramiento activo del Estado en su conjunto, así como de la sociedad civil, la academia, las comunidades afectadas, y por cierto de las empresas.

## 2. La experiencia en Colombia

### 2.1 LA ETAPA DE INICIACIÓN

#### - Contexto socio político y económico del país

La Constitución Política de 1991 señala que Colombia es un Estado social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de su dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general.

Tal como lo señaló el PNUD en su Informe sobre desarrollo humano, “El conflicto, callejón con salida”, del año 2003,<sup>66</sup> el principal obstáculo para el desarrollo humano en Colombia ha sido el conflicto armado interno iniciado en 1958, que ha tenido un impacto directo o indirecto en todos los colombianos. El conflicto no solo ha generado víctimas sino que ha producido la marginación de muchas regiones, la

.....  
<sup>66</sup> Disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia\\_2003\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/colombia_2003_sp.pdf) Acceso el 15 de octubre de 2018

disminución de la inversión social en educación, salud y otras áreas fundamentales, y el aumento de la misma para temas de seguridad, así como daños a la infraestructura, la destrucción de la biodiversidad y, en general, el debilitamiento de la democracia en todos los ámbitos.

Según el “Informe General de Memoria y Conflicto ¡Basta ya!, Colombia: memorias de guerra y dignidad, del Centro Nacional de Memoria Histórica”,<sup>67</sup> el conflicto armado generó la muerte violenta de 18,000 civiles y 40,000 combatientes de los grupos armados, 25,000 desapariciones forzadas, 27,000 secuestros, 2,000 masacres, el reclutamiento de al menos 5,000 niños, cuatro millones de desplazados, entre otros impactos directos. Según el citado informe, esta fue una violencia “con mucho impacto en lo local y lo regional, pero con muy poca resonancia en lo nacional”.

Desde 2012 se inició un proceso entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)<sup>68</sup> para lograr un acuerdo de paz, que fue ampliamente apoyado por la comunidad internacional y concluyó con la firma del mismo en 2016, luego de un referendo en que la población votó en contra de una primera propuesta de acuerdo.

Según el XXV Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia,<sup>69</sup> sin embargo, si bien se ha avanzado en la implementación de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y las FARC, existen nuevos peligros que ponen en riesgo la materialización de la paz en los territorios: nuevas dinámicas del conflicto violento y la delincuencia organizada, debilidades institucionales que se han traducido en dificultades en el acompañamiento del proceso de tránsito a la vida civil y económica de los excombatientes y sus familias, entre otros.

Es en este contexto, signado por una guerra interna de gran resonancia, que las empresas han debido realizar sus actividades, contribuir con el desarrollo económico de Colombia y afrontar diferentes retos en relación con los derechos humanos.

.....  
<sup>67</sup> Disponible en [www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf) Acceso el 15 de octubre de 2018

<sup>68</sup> Hoy, ya incorporadas a la vida política se denominan Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC-EP)

<sup>69</sup> Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXV-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf>, p. 95 y ss. Acceso el 16 de octubre de 2018

## - El compromiso oficial del Estado

La construcción de la política colombiana sobre empresas y derechos humanos inició en 2012 con la decisión del gobierno de conformar un grupo especial que debía trabajar de forma interinstitucional el tema, a partir de los Principios Rectores de la ONU y el Derecho Internacional Humanitario. De acuerdo con ello, se creó el Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Empresas, conformado por cerca de cincuenta funcionarios de diversas instituciones del Estado con competencias en la materia. A lo largo de un año y través de reuniones bilaterales entre la secretaría técnica del grupo y cada una de las instituciones divididas en subgrupos temáticos (tierras, asuntos laborales, relacionamiento con comunidades y con grupos étnicos, asuntos ambientales; transparencia, gestión de riesgos e impactos), se realizó un trabajo con múltiples instituciones del nivel nacional para recoger sus visiones sobre la problemática

También se realizaron procesos de discusión con todas las instituciones. En particular, este trabajo se llevó a cabo por medio de un taller de planeación estratégica que dio origen a la estructura fundamental de un documento base sobre lineamientos para una política pública de derechos humanos y empresas.

Cabe señalar que este proceso se dio a la par de la construcción de la política integral en derechos humanos, para lo cual el gobierno organizó foros departamentales de derechos humanos en los 32 departamentos del país y la capital, consultando a cerca de 19.000 líderes sociales y 9,000 organizaciones que opinaron sobre diversos temas en derechos humanos, entre ellos el de Derechos Humanos y Empresas. Participaron también representantes de las entidades del gobierno nacional y territorial. Esto dio lugar a la publicación de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos 2014-2034, dirigida a dotar de herramientas útiles y específicas a las entidades estatales para facilitar la adopción del Enfoque Basado en Derechos en las acciones desarrolladas a nivel nacional.

Como resultado de esta consulta, en el año 2014 el gobierno publicó finalmente los Lineamientos para una Política Pública de Derechos Humanos y Empresa, primer documento específico del país sobre esta problemática, elaborado en el marco de la citada Estrategia Nacional de Derechos Humanos. Para efectos de construir la política, también se utilizó el documento de Conclusiones y Propuestas del diálogo sobre la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas, desarrollado en grupos de trabajo multiactor del Proyecto de Capacitación para el Diálogo sobre Empresas y Derechos Humanos.



El proceso puso énfasis en crear espacios de discusión con el sector empresarial, a efectos de conocer sus inquietudes y aportes, por lo que además de los espacios multiactor territoriales se crearon espacios de discusión con el sector empresarial, entre los que destacan la creación de un grupo de trabajo de políticas públicas en el marco del denominado Comité Minero Energético, que sesionó entre enero y junio de 2014. La discusión se centró en el marco de la iniciativa multiactor Guías Colombia durante el desarrollo de la política, en los primeros meses de 2014, así como dos eventos de socialización y discusión, uno con un grupo de empresas colombianas, empresas del Estado y de economía mixta, y otro con representantes de las cámaras de comercio de todo el país.

Para la construcción de los lineamientos, fue importante también la cooperación internacional, principalmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Embajada Británica, que por una parte financiaron proyectos como el del trabajo territorial, y, por otra, brindaron cooperación técnica a partir de su experiencia en la construcción de sus respectivos planes nacionales de acción.

También fueron importantes los espacios de discusión sobre las experiencias y buenas prácticas comparadas, especialmente respecto de los países de la región, a fin de reflexionar acerca de las mejores medidas para las políticas internas en esta materia. Así, en el año 2013 se llevó a cabo en Colombia el primer Foro Regional de Derechos Humanos y Empresa de la mano con el grupo de trabajo de Naciones Unidas y en el año 2014 se realizó la Consulta Regional para América Latina acerca de los planes nacionales de acción en un trabajo mancomunado entre el Danish Institute for Human Rights, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR).

Igualmente, en la primera mitad de 2015 se inició un proceso de trabajo con entidades claves para el desarrollo y posterior implementación de las acciones, proceso que también fue participativo de consultas con empresas, organizaciones de la sociedad civil y entidades del gobierno nacional, así como con otros gobiernos y organismos internacionales.

Con el fin de orientar la formulación del Plan y elaborar un documento borrador se creó una Mesa Técnica liderada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, conformada por la Defensoría del Pueblo, la Fundación Ideas para la Paz (representante de la sociedad civil y secretaria técnica de Guías Colombia y Compromiso Ético Suizo), la secretaria técnica del Comité Minero Energético, AECID,

el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

## 2.2 La etapa de evaluación y consulta (línea de base y diagnóstico)

### - La identificación priorizada de impactos adversos de las actividades empresariales

Los “Lineamientos para una política pública de derechos humanos y empresas” contiene el diagnóstico de las dimensiones institucional y de afectación de los derechos humanos por la actuación empresarial en Colombia. En sentido estricto, este diagnóstico fue tomado en su integridad con algunas pequeñas modificaciones del documento “Elementos para una propuesta de política pública de Empresas y Derechos Humanos en Colombia” elaborado en el año 2014, por la Fundación Ideas para la Paz, resultado de un proyecto conjunto entre la citada organización, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH y la Procuraduría General de la Nación, con la financiación de la Embajada del Reino Unido.

Dicho documento identificó los grandes retos para la caracterización del estado de afectación por el comportamiento empresarial en Colombia en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. En primer lugar, señaló la baja calidad de la información respecto de la problemática de los derechos humanos a causa de la actividad empresarial, esto es, que no se contaba con información completa, robusta y detallada para caracterizar la situación de derechos humanos en Colombia, diferenciando el tipo de derechos que son violados por las empresas, las poblaciones afectadas y los actores responsables.

El documento señala que esto se debió principalmente a que los sistemas de quejas y de denuncias de las entidades del nivel nacional encargadas de la vigilancia y control no contaban con mecanismos para establecer dicha diferenciación, con lo que la información con la que se contó para el diagnóstico no provino de fuentes sistemáticas de recolección y caracterización de denuncias, sino por lo general de fuentes de prensa, que por su propia naturaleza presentaban problemas de sesgo en la selección de casos reportados.

El segundo vacío que se identificó fue la precariedad de los sistemas de seguimiento y evaluación en materia de empresas y derechos humanos, lo que generaba un déficit de metas e indicadores de cumplimiento claros y medibles respecto de objetivos puntuales y de la evaluación de procesos y resultados de corto y largo

plazo. El documento enfatiza que los indicadores de evaluación y seguimiento de las políticas del gobierno miden solo algunos resultados sectoriales cuya relación con los objetivos específicos de determinada iniciativa no es clara y, en su mayoría, refieren al cumplimiento de aspectos operativos y procedimentales de corto plazo, que no permiten ver los resultados e impactos que se obtienen con la política que se implementa.

En ese sentido, el diagnóstico planteó dos retos frente a la precariedad de los sistemas de seguimiento y evaluación: el primero, la necesidad de identificar cuáles de los programas y políticas del gobierno que ya están en marcha efectivamente están avanzando en la protección, respeto y remediación de los derechos humanos en el marco de actividades empresariales, aspecto que requiere del cumplimiento del segundo reto: la pretensión de construir dichos indicadores colisiona directamente con los vacíos de información.

A partir de esta evaluación, el documento construye su aproximación diagnóstica, la misma que organiza de acuerdo con cada componente de análisis propuesto: Componente Estado, Componente Empresa y el Componente de Población Afectada. Una buena práctica a destacar es que para llegar a dicha conclusión, en el proceso se tuvo cuidado en establecer un glosario de variables identificadas como problemáticas (información, justicia, gestión de riesgos e impactos, normatividad, voluntad de las empresas, entre otros), a fin de acortar los espacios de interpretación, con lo que se garantizó una mejor calidad del diagnóstico.

#### - La identificación de las brechas en la implementación de los Principios Rectores en el Estado y las empresas

### **Vacíos y brechas institucionales**

El documento identificó un primer grupo de brechas vinculadas con la debilidad, desarticulación y falta de alineación institucional, manifestado principalmente en los siguientes puntos:

#### a) El sesgo hacia los derechos civiles y políticos

Según el documento, el contexto colombiano conllevó a que los derechos humanos en el país tiendan a verse bajo el lente del conflicto armado y en relación con el Derecho Internacional Humanitario. Dicho entorno, que se define por la presencia de actores armados al margen de la ley, la existencia de economías ilegales, la débil

institucionalidad y la falta de gobernabilidad, ha tenido en Colombia un particular impacto sobre los derechos civiles y políticos, alrededor de los cuales el Estado ha aunado fuerzas para la prevención y mitigación de impactos.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, entiende y formula la política de derechos humanos haciendo referencia a la situación del conflicto armado, y a partir de este se define las políticas nacionales en general, con un marcado énfasis en los derechos civiles y políticos. Si bien ello no implica que no existan avances de políticas para los demás grupos de derechos, el documento enfatiza en la necesidad de ampliar el rango de acciones que se toman desde el nivel nacional, como un reto fundamental para avanzar en una política pública sobre empresas y derechos humanos, y romper el desbalance que existe entre las medidas para la abstención y castigo de conductas y las medidas para la diligencia debida.

b) La falta de promoción del goce efectivo de derechos humanos en el marco de actividades empresariales

El documento de diagnóstico concluyó que existe una concentración de iniciativas encaminadas a la abstención de conductas empresariales que afectan los derechos humanos, principalmente en el ámbito laboral y ambiental, con un enfoque más de promoción que de regulación, en desmedro de aquellas sobre diligencia debida. Asimismo, identificó poca claridad respecto de líneas de acción, hojas de ruta para la atención de casos, procedimientos y estrategias en materia de empresas y derechos humanos, así como la desarticulación de la política debido a la debilidad institucional, la falta de comunicación y coordinación entre las entidades competentes.

Si bien las políticas públicas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo –junto con algunas otras relacionadas con temas ambientales y laborales- tienen una coordinación y articulación de las entidades encargadas de esas temáticas, no es clara la existencia de una labor conjunta entre ellas, así como con otras entidades y programas. Aun cuando se identificaron distintas iniciativas que directa o indirectamente abordaban la relación entre empresas y derechos humanos en las distintas entidades del nivel nacional, no existía una política, plan o estrategia que, de manera conjunta, involucre a todas las entidades competentes para todos los grupos de derechos.

Asimismo, se identificó que el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario colombiano carece de procedimientos y hojas de ruta claras para la promoción, prevención, protección, atención y remediación de

vulneraciones de derechos humanos. Igualmente, que presentaba una seria falta de claridad, especialmente dentro de las oficinas gubernamentales del nivel regional, sobre cómo atender adecuadamente un caso de vulneración de derechos humanos en el marco de actividades empresariales y cómo llevar a cabo medidas de prevención y promoción en la materia.

Las fallas en esta articulación, señala el documento, podrían haber sido consecuencia de la falta de seguimiento transversal a las acciones del Estado en este ámbito, que se haría a través de indicadores de corto, mediano y largo plazo que den cuenta del avance y ejecución de los procesos, tales como los desarrollados por el Departamento Nacional de Planeación, entidad similar al Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) peruano. Si bien dicha entidad contaba con algunos indicadores, se concluyó que eran insuficientes para hacer un seguimiento transversal de la política y para contar con medidas de resultado y de impacto.

El último aspecto que definía la debilidad institucional colombiana tenía que ver con la falta de alineación de la política en sus distintos niveles en el gobierno. La Línea de Base evidenció un manejo precario del tema y de las competencias de cada uno de estos niveles al respecto. Esto afectaba seriamente la institucionalidad de la política, sobre todo la falta de una estrategia conjunta del Estado para atender la relación entre derechos humanos y empresas.

### c) Vacíos y brechas de vigilancia, acompañamiento e incentivos a empresas

El documento de diagnóstico concluyó que, si bien el gobierno nacional contaba con mecanismos de denuncia y vigilancia de las actuaciones públicas y privadas, estos mostraban algunas deficiencias respecto de la actuación empresarial, principalmente, una falta de herramientas eficientes y públicas de denuncia que incentiven la abstención de conductas y que den cuenta de procesos de vigilancia y reparación efectivos. Pero, también, un escaso número de mecanismos estatales de apoyo y acompañamiento a las empresas para asegurar la debida diligencia en su relación con los derechos humanos. En este último caso, por ejemplo, se identificó que solo los ministerios de Ambiente y Trabajo desarrollaban actividades de promoción y de divulgación sobre las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos.

Finalmente, el documento recomendó al gobierno no solo vigilar y acompañar las actuaciones empresariales, sino también generar incentivos para que las empresas adopten voluntariamente mecanismos internos para la abstención de conductas y

para la diligencia debida. Las empresas no deben limitarse a la no vulneración, sino que incorporen como objetivo el goce efectivo de los derechos humanos.

d) Vacíos y brechas regulatorios y operativos

Según el documento, los vacíos de procesos institucionales, de vigilancia e incentivos a empresas y de información y seguimiento, resumían tres aspectos regulatorios y operativos que debían ser revisados: la falta de enunciación y promoción clara de las obligaciones de las empresas en materia de respeto de derechos humanos, la precariedad de los sistemas de quejas y reclamos, y los vacíos en materia de regulación y vigilancia. El documento fue enfático en señalar que no se estaba recomendando la generación de nuevas herramientas de política y de intervención sino una revisión “juiciosa y detallada” de las existentes.

Asimismo, identificó que, más allá de las acciones voluntarias que llevaban a cabo, las empresas carecían de voluntad para una actuación responsable en materia de derechos humanos, ya sea por desconocimiento, indiferencia o falta de sensibilidad con la problemática, temor a los costos que una actividad responsable pueda representar, entre otros factores. En ese sentido, el documento advirtió que la visión de responsabilidad social empresarial introduce un sesgo claro en el sentido del voluntarismo empresarial, ya que da la posibilidad de que los derechos humanos no se asuman como obligación sino como un tema del cual la empresa puede o no hacerse cargo, sintiendo además la libertad de asumirlo según su conveniencia y buena voluntad. El tema de la responsabilidad social empresarial, además, no se encontraba claramente regulado, lo que fue evaluado como una “ventana de oportunidad”.

Este nivel de desinterés o desconocimiento fue advertido de un modo mucho más acuciante en las pequeñas y medianas empresas, al igual que el tema de lo ambiental y la gestión empresarial en temas de responsabilidad y de incentivos.

Frente a ello, el documento propone generar una cultura en derechos humanos que propicie actitudes proactivas tanto en las Instituciones como en las empresas, generando espacios para el disfrute de los derechos y la prevención del riesgo de su vulneración. En ese sentido, señaló que es necesario pensar en el diseño de estrategias de política pública que fomenten con las empresas el respeto y la atención a los derechos humanos a través de actuaciones de formación, capacitación, divulgación, direccionamiento, asesoría y, en caso de ser necesario, sanción por la omisión de este tema dentro de sus políticas de actuación.

Asimismo, afirmó que con las comunidades se requiere un diálogo permanente, y propuso una especie de “licencia social”, un consenso informado, transparente y participativo, entre la empresa y la comunidad en la cual su actividad impactará directamente, que en términos orientativos conduzca a la mirada obligada de la empresa de su entorno social.

## 2.3 La etapa de redacción del documento

### - La elaboración del documento inicial

Con el objetivo de formular el Plan, en la primera mitad del año 2015 se inició un proceso de trabajo con entidades claves para el desarrollo y posterior implementación de las acciones que debería contener. Este fue un proceso participativo de consultas con empresas, organizaciones de la sociedad civil y entidades del gobierno nacional, así como con otros gobiernos y organismos internacionales, con el fin de recoger las visiones, intereses y preocupaciones de todos los actores.

Para orientar la formulación del Plan y elaborar un documento borrador se creó una Mesa Técnica liderada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos conformada por la Defensoría del Pueblo, la Fundación Ideas para la Paz (representante de la sociedad civil y secretaria técnica de Guías Colombia y Compromiso Ético Suizo), la secretaria técnica del Comité Minero Energético, AECID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Este documento borrador fue consultado en talleres territoriales con la ciudadanía, el sector público y el sector empresarial, y fue publicado en español e inglés en la página web de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, que dispuso un correo electrónico para la recepción de comentarios de todas aquellas personas o entidades interesadas en aportar.

### - La presentación del Plan de Acción

El 10 de diciembre de 2015, Día Internacional de los Derechos Humanos, en un acto encabezado por el entonces Presidente Juan Manuel Santos, que iniciaba su segundo mandato, el Gobierno de Colombia lanzó el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas, como un documento abierto a opiniones y consultas con sectores empresariales, gubernamentales y de la sociedad civil.

En su discurso, el presidente hizo énfasis en que velar por los derechos humanos: “no solo debe ser una obligación del Estado, sino que tiene que ser un compromiso de toda la sociedad, y en ese contexto es fundamental la participación de las empresas y de los empresarios”.<sup>70</sup> También destacó que es “una iniciativa con la que buscamos generar herramientas útiles y pertinentes para que las empresas respeten los derechos humanos –y velen por ellos–, y la sociedad civil, a su turno, tenga mecanismos que le permitan proteger esos mismos derechos o –en su defecto– remediar posibles daños causados por actividades empresariales”.<sup>71</sup>

El presidente Santos indicó que el Plan, liderado por la Presidencia y por medio de la Consejería para los Derechos Humanos, “responde a nuestro compromiso con los llamados “Principios Rectores” –establecidos por la ONU– sobre empresas y derechos humanos”, y que Colombia es “el único país no europeo que ya cuenta con este Plan”, del que dijo es el “resultado de un diálogo constructivo entre el Estado, las empresas, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la comunidad internacional”, y que el Plan había sido elaborado “teniendo en cuenta la recomendación de la ONU de elaborar el Plan de acuerdo al contexto y a las particularidades de nuestro país”.

## 2.4 Temas abordados en el Plan de Acción Nacional

El objetivo principal del Plan es garantizar la coherencia entre las políticas de Gobierno y los estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos.

Diez son sus objetivos específicos:

- 1) Garantizar la coherencia entre las políticas de Gobierno y los estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos.
- 2) Garantizar el respeto a los derechos humanos en la actividad empresarial tanto pública como privada.
- 3) Impulsar el acceso a la remediación efectiva cuando se vulneren los derechos humanos en las actividades empresariales.

<sup>70</sup> Disponible en: [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Diciembre/Paginas/20151209\\_04-Presidente-Santos-lanza-Plan-Nacional-Accion-Derechos-Humanos-Empresas.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Diciembre/Paginas/20151209_04-Presidente-Santos-lanza-Plan-Nacional-Accion-Derechos-Humanos-Empresas.aspx) Acceso el 18 de octubre de 2018

<sup>71</sup> Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2016/Paginas/Seminario-Argentina-DDHH-y-Empresa.aspx> Acceso el 18 de octubre de 2018



- 4) Apoyar y fomentar la solución pacífica de los conflictos que se ocasionan en el marco de las actividades empresariales.
- 5) Contribuir al logro de una paz duradera en Colombia y a la implementación de las políticas públicas dirigidas a asegurarla tanto en los núcleos urbanos como en los territorios.
- 6) Fortalecer y desarrollar capacidades para la participación efectiva de la sociedad civil en lo referente a las actividades empresariales.
- 7) Consolidar y promover avances en una cultura de respeto y promoción a los derechos humanos en el ámbito empresarial.
- 8) Contribuir a la implementación de la debida diligencia como proceso de gestión de las empresas y como base para una inversión responsable en Colombia.
- 9) Contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 10) Potenciar la sostenibilidad y los derechos humanos como ventajas competitivas empresariales.

El Plan, formulado según la estructura de los tres pilares de los Principios Rectores de Naciones Unidas, establece acciones en armonía con las estrategias planteadas en los Lineamientos para una Política Pública de Derechos Humanos y Empresas y aborda la gestión del Estado, las empresas y el relacionamiento con la sociedad civil para proteger, respetar y, en su caso, remediar las vulneraciones de derechos en el ámbito empresarial.

En relación con el Pilar 1, el deber del Estado de proteger los derechos humanos, el Plan adopta una serie de acciones que buscan:

- a) Mejorar la coherencia y eficacia de sus políticas institucionales.
- b) Asegurar que la actuación del Estado como actor económico que respeta los derechos humanos.
- c) Promover la participación efectiva de la sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos humanos las actividades empresariales.

- d) Aportar referencias claras a las empresas sobre lo que se espera de su actuación en el respeto de los derechos humanos.
- e) Apoyar la implementación de procesos de debida diligencia en la actividad empresarial.

En relación con el Pilar 2, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, el Plan adopta una serie de acciones que buscan:

- a) Generar una cultura de derechos humanos y construcción de paz en el sector empresarial.
- b) Impulsar y orientar la implementación de mecanismos de debida diligencia.
- c) Generar incentivos tanto en grandes, medianos, pequeños y microempresarios para que los derechos humanos se conviertan en una ventaja competitiva.
- d) Coordinar las acciones de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) para generar mayor impacto, al proponer una agenda en la cual los derechos humanos sean el marco conceptual común para la alianza entre el Estado y el sector privado.

Respecto del Pilar 3, acceso a mecanismos de remediación, el Plan apuesta por un sistema coherente de mecanismos judiciales y no judiciales que ofrezca soluciones satisfactorias para las partes. Para ello plantea una estructura adecuada que aclare las vías a través de las cuáles los ciudadanos pueden acceder a un remedio efectivo. Señala que estas soluciones pueden ofrecerse a través de diferentes instituciones o de reforzar el diálogo social y el empoderamiento de la sociedad civil, para una participación en estos mecanismos en condiciones de igualdad con actores empresariales.

Con el fin de reforzar el espíritu del Plan y los compromisos que establece, el Plan se dota de un mecanismo de seguimiento y evaluación guiado por los principios de orientación a la mejora, participación y transparencia, de forma que en todo momento su contenido y sus medidas sigan siendo pertinentes y eficaces para los objetivos que persigue. Enfatiza que se trata de un plan vivo, en constante revisión, por lo que se podrán realizar modificaciones y ajustes en la medida que el Grupo de Trabajo los considere pertinentes y manteniendo siempre el espíritu con el que se construyó.

El Grupo de Trabajo, con el apoyo de la Comisión de Expertos, se encargará de verificar la implementación de las acciones de este Plan a través de un mecanismo detallado de evaluación y seguimiento que ellos mismos conformarán basado en el grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores que irán asociados a cada una de las acciones de este Plan.

Antes del 1 de marzo de cada año, cada institución mencionada en el Plan debe reportar a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos sus avances en relación con la implementación de las acciones contenidas en este Plan para que la Consejería pueda consolidar y publicar un informe de seguimiento. De igual manera, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos podrá convocar a distintos actores (agremiaciones, academia, sociedad civil, entre otros) cuando lo considere necesario para conocer sus opiniones sobre la implementación.

## 2.5 Particularidades del proceso en el país

La Defensoría del Pueblo de Colombia<sup>72</sup> ha advertido diversos problemas en la implementación del Plan Nacional de Acción. En especial, su débil concepción de los derechos humanos, la limitada participación efectiva de la sociedad civil, la ambigüedad y la ausencia de compromisos claros de las empresas, tanto como la falta de indicadores precisos que permitan evaluar la efectividad de sus acciones de respeto por los derechos humanos.

En ese sentido, el mismo gobierno colombiano, en el Informe de Avances en la Implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas, de mayo de 2017,<sup>73</sup> ha reconocido la necesidad de fortalecer su sistemas de evaluación para monitorear su adecuada implementación y la dificultad de que para ello no se cuente con una línea de base nacional que les permita identificar prioridades para una segunda versión del Plan luego del vencimiento del vigente, a finales de 2018.

Cabe señalar que tal como se previó en el Plan, se instaló una Comisión Asesora para su implementación, cuyo reto es asegurar la armonización y articulación con el Grupo de Trabajo Interinstitucional.<sup>74</sup>

.....  
<sup>72</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA. "XXV Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República.", 2017. Pp. 95 y ss.

<sup>73</sup> Disponible en: [www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170523-Informe-empresas-ac2.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170523-Informe-empresas-ac2.pdf) Acceso el 18 de octubre de 2018

<sup>74</sup> La Comisión Asesora está compuesta por un representante de las organizaciones indígenas nacionales, un representante de las expresiones organizativas afrodescendientes, un

La Comisión es una instancia *ad honorem* encargada de asesorar al Grupo de Trabajo Interinstitucional y orientar las acciones relacionadas con la implementación del plan. A través de esta comisión, se materializa la participación de actores involucrados, para que desde su experiencia y conocimiento contribuyan al proceso de seguimiento e implementación del Plan Nacional de Acción. Si bien hasta mayo de 2017, fecha del último informe de implementación del Plan, todavía no había sido constituida, en el proceso de su conformación el gobierno ha identificado que sus retos principales tienen que ver con la incorporación en este órgano de representantes de la población campesina, una de las más impactadas por la actividad empresarial, así como con la incorporación de principios y enfoques en el funcionamiento de la comisión (de modo que logre promover la participación activa de la sociedad civil en los territorios) y incorporación de agendas temáticas o subgrupos para el desarrollo del Plan.

Por su parte, el Grupo de Trabajo Interinstitucional es el encargado de monitorear el avance y el progreso de la implementación del Plan y está conformado por 21 entidades públicas en el marco de sus competencias y responsabilidades. Es responsable del 25% de las acciones del Plan, y constituye la herramienta a través de la cual se busca garantizar la coherencia de la política sobre empresas y derechos humanos, la coordinación entre los programas del Estado y alcaldías y gobernaciones.

El grupo ha adoptado internamente un reglamento de funcionamiento. Una de sus principales reglas es que todas las decisiones sobre cambios en la implementación deben ser adoptadas a través de este mecanismo. En sus sesiones periódicas, se aborda la articulación institucional, la actualización de la información y la revisión de casos para la prevención y mitigación de riesgos asociados a la actividad empresarial en los territorios. Estas sesiones son convocadas regularmente, y, a solicitud de sus miembros, cuando existan temas de atención prioritaria.

Luego de la experiencia de su funcionamiento, en el citado informe se plantea que los tres desafíos más importantes en el proceso del Grupo son la unificación y coordinación de iniciativas y espacios donde se discuten la garantía de los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial. Con ello se pretende evitar la fragmentación y la duplicación de esfuerzos, la necesidad de seguir apropiando el

.....  
representante de la Confederación Nacional de ONG, un representante de las confederaciones de sindicatos de trabajadores, un representante de la Asociación Colombiana de Universidades, tres representantes del Consejo Gremial Nacional, y un representante de las iniciativas multiactor. Como invitados asisten un representante de organismos multilaterales que desarrollen actividades relacionadas con empresas y derechos humanos y un representante designado por la comunidad internacional.

Plan para adaptarlo a las funciones y competencias de cada entidad, y, finalmente, lograr un trabajo articulado, oportuno y productivo con la Comisión Asesora.

El objetivo de ambas entidades es diseñar nuevas estrategias para generar, por ejemplo, un mayor impacto en las regiones, así como fortalecer la participación de la sociedad civil y los espacios de participación.

### 3. La experiencia en México

#### 3.1 La etapa de iniciación

##### - Contexto socio político y económico del país

México es una República Federal integrada por 31 estados y la Ciudad de México. Cada entidad de la República tiene su propia Constitución y elige a su propio gobernador y a su órgano legislativo. El gobierno tiene tres niveles: federal, estatal y municipal. Su sistema político se basa en la Constitución de 1917, que fue elaborada durante la época de la Revolución. Desde entonces, ha sido modificada en varias oportunidades, destacando los cambios realizados el año 2005, en que se prohibió la pena de muerte.

La dirección del Poder Ejecutivo corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es simultáneamente Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Es elegido por sufragio efectivo por un periodo de 6 años y no puede ser reelecto.

México se encuentra entre las 15 economías más grandes del mundo y es la segunda mayor economía de América Latina después de Brasil. A pesar de ello, mantiene una dependencia muy grande de Estados Unidos, que es su principal socio comercial y destino de 80% de sus exportaciones.

En 2017, México ocupó el puesto 77 en el índice de desarrollo humano a nivel mundial, cayendo 3 puestos desde la ubicación anterior.<sup>75</sup> Por otro lado, la desigualdad constituye uno de los principales problemas del país, que se encuentra en el 25% de los países más desiguales del mundo y es uno de los dos más desiguales de la OECD. De acuerdo con un informe de OXFAM México, el 1% de la población posee el 43% de toda la riqueza.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> ONU: desciende México en índice de desarrollo. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/03/22/onu-desciende-mexico-en-indice-de-desarrollo](http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/03/22/onu-desciende-mexico-en-indice-de-desarrollo) Acceso el 19 de octubre de 2018

<sup>76</sup> Desigualdad extrema en México vía Oxfam. Disponible en: [imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/desigualdad-extrema-en-mexico-via-oxfam/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/desigualdad-extrema-en-mexico-via-oxfam/) Acceso el 19 de octubre de 2018

A nivel económico, la producción de petróleo representa un tercio de los ingresos estatales, habiéndose producido a inicios del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto una reforma constitucional para liberalizar los sectores de la energía y las telecomunicaciones. El consumo privado y el comercio con Estados Unidos lideraron el crecimiento el año 2017, por lo que durante el 2018, el gobierno llevó a cabo un proceso de negociación para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y llegó a un acuerdo comercial preliminar con este país en agosto del 2018. Con la posterior adhesión de Canadá se espera que en los siguientes meses se formalice este nuevo acuerdo comercial que involucra operaciones comerciales que superan el billón de dólares.<sup>77</sup>

Con respecto a las actividades que realizan las empresas, de acuerdo con información del Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad de la UNAM (campus Morelia), durante el periodo 2012 a 2017 se han producido 560 conflictos socio-ambientales. Entre estos se pueden encontrar conflictos generados por los siguientes sectores:

Gráfico 7. Conflictos socio ambientales en México 2012 -2017

Sector	Número
Minería	173
Agua	86
Energía	74
Proyectos mega turísticos	49
Expansión urbana	38
Forestales	37
Agrícolas	35
Residuos tóxicos y peligrosos	34
Construcción de carreteras	16
Pesqueros	10
Biotechnológicos (introducción de transgénicos)	8

Fuente: Instituto de investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad – UNAM 2018<sup>78</sup> / Elaboración propia

<sup>77</sup> TLCAN: Canadá se une al Tratado de Libre Comercio pactado por EEUU y México. Fuente: [www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45702168](http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45702168) Acceso el 20 de octubre de 2018

<sup>78</sup> "Mapeando las injusticias ambientales en México". Disponible en: [www.uccs.mx/article.php?story=mapeando-las-injusticias-ambientales-en-mexico](http://www.uccs.mx/article.php?story=mapeando-las-injusticias-ambientales-en-mexico) Acceso el 20 de octubre de 2018

El surgimiento de estos conflictos implica la afectación de comunidades y recursos locales, generando además problemas de salud, invasión o desposesión de territorios y propiedades, destrucción de bosques y selvas, contaminación de aire, suelo o agua, disrupción de cuencas y sus sistemas hidrológicos, afectación de mantos freáticos, lagunas, ríos o lagos, destrucción de fauna y flora y daños a los sistemas agrícolas, ganaderos y pesqueros.

Además, cada conflicto ha provocado, en la gran mayoría de los casos, una respuesta de la población afectada produciéndose en muchos casos enfrentamientos y represión. A consecuencia de ello, se calcula que 99 ambientalistas habrían sido asesinados entre 2000 y 2015, mientras otros 350 opositores a megaproyectos se encuentran presos injustamente.

Finalmente, otro de los grandes problemas que atraviesa este país desde hace varios años es la actuación del crimen organizado, en particular el narcotráfico, que ha generado el aumento de la violencia y el número de homicidios año a año, sin que hasta el momento el gobierno encuentre una respuesta adecuada.

#### - El compromiso oficial del estado

El 2 de septiembre del año 2015, la Secretaría de Gobernación, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Economía, llevaron adelante la instalación del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, con el objetivo de elaborar un Programa Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos. Dicha decisión se encuentra en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014–2018, instrumento rector del Estado mexicano para la política de derechos humanos.

Así, la estrategia 4.4. del Programa Nacional de Derechos Humanos señala que es obligación del Estado promover el enfoque de derechos humanos y género en el sector privado, así como en las políticas y actividades empresariales. Para ello, se fijaron las siguientes líneas de acción:

1. Fortalecer los mecanismos dirigidos a garantizar el respeto a los derechos humanos en las empresas y el sector privado.
2. Fomentar que las empresas difundan los derechos humanos y los incluyan en sus declaraciones de principios, códigos y políticas.

3. Impulsar el enfoque de derechos humanos en la responsabilidad social empresarial.
4. Promover que la legislación que regula a las empresas garantice el respeto a los derechos humanos.
5. Coadyuvar a que las empresas conozcan sus obligaciones en materia de derechos humanos respecto a sus trabajadores y usuarios.

El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos fue establecido como un espacio plural y participativo, integrado por representantes del sector empresarial, las empresas estatales, el ámbito académico, el gobierno federal, expertos, organismos internacionales, sindicatos, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil.

Cabe agregar que, con el objeto de definir el contenido del Programa Nacional y garantizar la participación de sectores dentro del proceso, se conformaron los siguientes subgrupos temáticos:

- a) Comunidades indígenas, que tuvo como eje principal la atención de los derechos indígenas y la consulta previa.
- b) Derechos del consumidor, centrado en la relación entre las personas y las empresas en el ámbito del mercado.
- c) Jornaleros agrícolas, para atender la situación de los trabajadores temporales del campo.
- d) Empresas estatales, que en el caso de México constituyen una fuente importante de recursos para el gobierno.
- e) Género, con el objetivo de atender los impactos diferenciados de las actividades empresariales en los derechos de las mujeres.

#### - Los sectores y entidades públicas líderes e involucradas

Los sectores y entidades públicas del nivel federal que participaron en la elaboración del Programa Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos fueron los siguientes:



- a) Secretaría de Gobernación
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores
- c) Secretaría de Economía
- d) Secretaría de Trabajo
- e) Secretaría de Medio Ambiente
- f) Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- g) Secretaría de Energía
- h) Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- i) Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México

La coordinación del proceso estuvo a cargo de la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos.

Asimismo, también fueron convocadas a formar parte del proceso de elaboración del Programa Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos las dos empresas estatales más importantes del país: Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

#### - El compromiso formal con las organizaciones de la sociedad civil

El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos estuvo conformado por diferentes entidades de la sociedad civil, las empresas, los sindicatos y la academia. La relación de instituciones participantes en dicho espacio es la siguiente:

Organizaciones de la sociedad civil:

- a) Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)
- b) Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH)
- c) Proyecto de Derechos Económicos Sociales y Culturales A.C. (PRODESC)
- d) Peace Brigades International (PBI)
- e) Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA)
- f) Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)
- g) Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan

- h) Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos, Gobixha Oaxaca (Código DH)
- i) OXFAM
- j) Servicios y Asesoría para la Paz AC (SERAPAZ)

Organizaciones empresariales:

- a) Consejo Coordinador Empresarial (CCE)
- b) Embajada de Japón (Cámara de Comercio)
- c) American Chamber of Commerce of Mexico (AMCHAM)
- d) Centro Mexicano para la Filantropía A.C. (CEMEFI)
- e) Cámara Minera de México (CAMIMEX)
- f) Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX Ciudad de México)
- g) Cámara Nacional de la Industria del Vestido (CANAIVE)
- h) Federación Mexicana de Empresarios (LGBT)
- i) Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA)

Organizaciones sindicales:

- a) Confederación de Trabajadores de México (CTM)
- b) Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)
- c) Unión Nacional de Trabajadores (UNT)
- d) Consejo del Trabajo

Organizaciones académicas

- a) Centro IDEARSE para la Responsabilidad y Sustentabilidad de la Empresa. Universidad Anáhuac.
- b) Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)

Cabe agregar que a raíz del viaje que realizó el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, a Dinamarca en abril de 2016, se llevó a cabo la firma del Memorándum de

Entendimiento entre la Secretaría de Gobernación de México y el Instituto Danés para los Derechos Humanos, con el objetivo de desarrollar un Programa Nacional de Derechos Humanos y Empresas.<sup>79</sup>

#### - La publicidad de la estrategia

A fin de lograr una formulación participativa, la Secretaría de Gobernación estableció que el proceso de elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos y Empresas debía comprender las siguientes etapas:

- a) Recopilación de información para el Diagnóstico
- b) Etapa de Consulta sobre el Diagnóstico
- c) Presentación del Diagnóstico o Línea Base
- d) Definición de contenidos, objetivos, estrategias y líneas de acción para el Programa Nacional de Derechos Humanos y Empresas
- e) Etapa de consulta del documento preliminar del Programa Nacional de Derechos Humanos y Empresas
- f) Presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos y Empresas

Como veremos más adelante, hasta el momento no se ha logrado culminar con este proceso.

### 3.2 La etapa de evaluación y consulta (línea de base y diagnóstico)

#### - La identificación priorizada de impactos adversos de las actividades empresariales

En México, al igual que en Chile, se utilizó como herramienta de identificación la Guía de Derechos Humanos y Empresas en México, que provee información sobre los actuales y posibles impactos a los derechos humanos producidos por las empresas en México y busca alentar a que las empresas respeten los derechos humanos en conformidad con los Principios Rectores.

<sup>79</sup> "¿Por qué promover un Programa Nacional sobre Derechos Humanos y Empresas?". Disponible en [www.gob.mx/segob/articulos/por-que-promover-un-programa-nacional-sobre-derechos-humanos-y-empresas](http://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-promover-un-programa-nacional-sobre-derechos-humanos-y-empresas) Acceso el 20 de octubre de 2018

La Guía de País de México fue elaborada —con las adaptaciones del caso— por el Instituto Danés de Derechos Humanos, como parte de las labores de apoyo a la Secretaría de la Gobernación establecidas en acuerdo de colaboración en el proceso de desarrollo y elaboración del Programa Nacional de México sobre Empresas y Derechos Humanos. El trabajo de levantamiento de información se realizó entre los meses de junio y octubre del año 2016.

De acuerdo con lo señalado en la Guía, este documento:

Busca proporcionar información práctica y complementaria a la Línea de Base Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos elaborada por el Grupo Focal de empresas y derechos humanos de sociedad civil. Presenta una visión general integral, teniendo como base la información disponible, sobre las maneras en las cuales las empresas impactan o podrían impactar a los derechos humanos en México (...)

Esta guía no tiene por objetivo ser un producto final ni proporcionar determinaciones finales sobre las condiciones del país. Su intención es proporcionar un diálogo nacional sobre las principales oportunidades y desafíos sobre derechos humanos y empresas, para apoyar al desarrollo e implementación del PNEDH. No es solo un primer análisis sobre la práctica empresarial en México, sino también una herramienta para evaluar el progreso de las empresas en el respeto de los derechos humanos a nivel de país.<sup>80</sup>

El contenido de la Guía País de México es el siguiente:

- a) Áreas de atención particular para las empresas: antecedentes y contexto, titulares de derecho en riesgo, cuestiones laborales, impactos a la comunidad, acceso a remedio, perfiles sectoriales y perfiles regionales.
- b) Casos: incluye casos judiciales y cuasi-judiciales y aquellos levantados por los medios de comunicación. Se obtienen del Centro de Información de Empresas y Derechos Humanos, así como de ONG locales e internacionales, y de consultas con grupos de interés.

---

<sup>80</sup> *Guía de Derechos Humanos y Empresas en México*. The Danish Institute For Human Rights. Disponible en: [/www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200977/7.\\_Gui\\_a\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_y\\_Empresas\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200977/7._Gui_a_de_Derechos_Humanos_y_Empresas_en_Mexico.pdf) /Acceso el 20 de octubre de 2018

- c) Orientación de Derechos Humanos para Empresas: guías para que las empresas puedan prevenir y mitigar sus impactos adversos a los derechos humanos, y recomendaciones adoptadas por ONG locales, dirigidas a las empresas que operan en el país. También se incluye ejemplos de iniciativas de Debida Diligencia empresarial para mitigar impactos a los derechos humanos.
- d) Acceso a Remedio: información en relación a los mecanismos de remedio que se encuentran disponibles para atender las violaciones a los derechos humanos.

La Guía País incluye perfiles sectoriales sobre las actividades extractivas (hidrocarburos y energía eólica) y perfiles regionales de las zonas en las que las condiciones de los derechos humanos difieren notablemente del promedio nacional: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Michoacán, Puebla y Sonora.

#### - La identificación de las brechas en la implementación de los Principios Rectores en el Estado y las empresas

La elaboración del Diagnóstico de Línea Base para la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU en México fue realizada por el Grupo Focal sobre Empresas y Derechos Humanos de Sociedad Civil en México. Dicho espacio está conformado por siete organizaciones y dos acompañantes:

- a) Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (Ciedh)
- b) Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda)
- c) Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha (Código DH)
- d) Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC)
- e) Oxfam México
- f) Centro de Derechos Humanos de la Montaña (Tlachinollan)
- g) Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (Poder), que es la entidad coordinadora del Grupo Focal.

Las entidades acompañantes son:

- a) Brigadas Internacionales de Paz (PBI)
- b) Asociación Interamericana para Defensa del Ambiente (AIDA) y Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz)

Cabe mencionar que para llevar adelante la elaboración del diagnóstico, el Grupo Focal contó con el apoyo de la Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresaria (ICAR).

El objetivo del estudio fue

identificar los criterios normativos en materia de empresas y derechos humanos en México que existen actualmente y que sientan las bases para la protección de los derechos humanos en el contexto de las operaciones de las empresas y las industrias en México, así como las bases para acceso al aparato de justicia y medidas de reparación en casos de violaciones cometidas.<sup>81</sup>

La información recabada debía ser el punto de partida para la elaboración del Programa Nacional, de conformidad con el compromiso expresado por el gobierno. En tal sentido, la información contenida en el diagnóstico pretende:

- a) Impulsar la implementación de los Principios Rectores por parte del gobierno.
- b) Dar a conocer el estado de la legislación y la política mexicana en materia de empresas y derechos humanos, incluyendo las brechas correspondientes.
- c) Incluir en el proceso de elaboración del Programa Nacional a actores de la sociedad civil, como comunidades, organizaciones de base y defensores de los derechos humanos.
- d) Contar con indicadores para el seguimiento y monitoreo de la implementación de los Principios Rectores en México.

A nivel metodológico se sigue el marco diseñado por la Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR) y el Instituto Danés de Derechos Humanos denominado "*National Action Plans on Business and Human Rights: A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks*", publicado en el año 2014.

---

<sup>81</sup> *Diagnóstico de Línea Base para la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU en México*. Disponible en: [www.projectpoder.org/wp-content/uploads/2017/02/Libro-DiagnosticoLineaBase-WEB.pdf](http://www.projectpoder.org/wp-content/uploads/2017/02/Libro-DiagnosticoLineaBase-WEB.pdf) / Acceso el 20 de octubre de 2018

La metodología se enfoca principalmente en los Pilares I y III, referidos a las obligaciones de los estados a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el marco de las operaciones de las empresas, así como a los mecanismos de reparación en caso de violaciones a los mismos. A partir de estos se establece las responsabilidades contenidas en los Principios del Pilar II.

- **La consulta a los actores involucrados acerca de las acciones para cerrar brechas e identificar áreas prioritarias**

A finales de noviembre de 2016, se realizó el “Foro de discusión multi-partícipe sobre Empresas y Derechos Humanos en México”, organizado conjuntamente por la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Grupo Focal de organizaciones de la sociedad civil sobre empresas y derechos humanos, en el marco de la cooperación bilateral entre México y la Unión Europea.

El objetivo de la reunión fue generar un espacio de debate y reflexión que permitiera formular recomendaciones para la elaboración del Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos. Asimismo, en dicha oportunidad se presentó el Diagnóstico de Línea Base elaborado por el Grupo Focal y la Guía País elaborada por el Instituto Danés de Derechos Humanos (que se concretó como parte de un proyecto trilateral de cooperación que incluye al gobierno de Suiza). Asimismo, se hizo pública la Línea Base respecto a niñas, niños y adolescentes, desarrollada por Unicef.

### 3.3 La etapa de redacción del documento

- **La elaboración del documento inicial**

Como se indicó anteriormente, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos fue la instancia encargada de elaborar la propuesta de Programa Nacional. Desde su instalación, el grupo sostuvo 6 reuniones ordinarias,<sup>82</sup> estableciendo una agenda que incorporaba la formulación del Diagnóstico de Línea Base y la Guía País,

.....  
<sup>82</sup> Solo se encontró información de las actas de las primeras cinco reuniones:

Primera reunión: 2 de setiembre de 2015;

Segunda reunión: 18 de febrero de 2016;

Tercera reunión: 14 de abril de 2016;

Cuarta reunión: 28 de junio de 2016;

Quinta reunión: 18 de agosto de 2016;

Disponible en: [www.gob.mx/segob/documentos/documentos-del-grupo-de-trabajo-sobre-empresas-y-derechos-humanos](http://www.gob.mx/segob/documentos/documentos-del-grupo-de-trabajo-sobre-empresas-y-derechos-humanos) Acceso el 20 de agosto de 2018

así como la organización de una serie de eventos y reuniones con diferentes actores públicos y privados a lo largo del año 2016.

Es así que los días 2 y 3 de febrero de 2017 se realizó el Seminario para la Elaboración del Proyecto del Programa Nacional, convocado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la Cooperación de la Unión Europea y el Instituto Danés de Derechos Humanos. Dicho evento dio inicio a las cinco mesas de trabajo que debían culminar en el Borrador del Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos, el mismo que sería puesto a consideración y validado por los actores principales del Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos.<sup>83</sup>

Dicha actividad tuvo la finalidad de identificar y consensuar los temas y acciones que deberían incluirse en el Programa Nacional sobre la base del Diagnóstico elaborado por el Grupo Focal. En este documento se acuerda que los insumos del seminario serían incorporados en el documento borrador y a partir de este, se daría inicio a un proceso de consulta con todos los actores interesados y el público en general.

#### - La consulta del documento inicial con las partes involucradas

El plan de consulta previsto por el gobierno mexicano incluía espacios de diálogo con pueblos y comunidades afectadas por la actividad empresarial, la realización de foros regionales y la implementación de una plataforma online para difundir los documentos y recibir propuestas.

De igual manera, se estableció la apertura de espacios de consulta y validación del Programa Nacional dirigidos a dependencias y entidades gubernamentales.

El plan de consulta del borrador consideraba las siguientes acciones:

- a) Seminario de elaboración del documento borrador.
- b) Diálogo con pueblos y comunidades afectadas.
- c) Consulta online sobre contenidos del Programa.

.....  
<sup>83</sup> Inician las mesas de trabajo que culminarán en el borrador del Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos". Disponible en: [/www.gob.mx/segob/es/articulos/nician-las-mesas-de-trabajo-que-culminaran-en-el-borrador-del-programa-nacional-de-empresas-y-derechos-humanos?idiom=es](http://www.gob.mx/segob/es/articulos/nician-las-mesas-de-trabajo-que-culminaran-en-el-borrador-del-programa-nacional-de-empresas-y-derechos-humanos?idiom=es) Acceso el 20 de agosto de 2018



- d) Proceso de Consulta con dependencias y entidades gubernamentales.
- e) Foros de socialización y consulta Regionales
- f) Diseño del Mecanismo de Implementación y Evaluación

Sin embargo, solo un mes después de iniciado el proceso, en marzo del 2017, el Grupo Focal sobre Empresas y Derechos Humanos en México emitió un pronunciamiento en el que señalaron que solicitaron a la Secretaría de Gobernación la integración de comunidades indígenas, campesinas, agrarias, ejidales,<sup>84</sup> urbanas y sindicatos independientes, pero esta no fue atendida. Asimismo, denunciaron que aún no se contaba con un borrador del documento ni se tenía claridad de la metodología a utilizar durante el proceso de consulta.

No obstante existir estas observaciones, el gobierno de México llevó a cabo tres foros de socialización y consulta del texto borrador del Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos en los meses de marzo y junio del 2017, en las siguientes ciudades:

- a) Monterrey (Región Norte)<sup>85</sup>
- b) Chiapas (Región Sur)<sup>86</sup>
- c) Querétaro (Región Centro)<sup>87</sup>

Asimismo, en mayo de 2017 se dio inicio a la consulta en línea del mismo texto mediante una página web de la Secretaría de Gobernación.<sup>88</sup> A finales de junio del 2017, dicha entidad publicó un pronunciamiento señalando la extensión de la consulta sin indicar una fecha de cierre,<sup>89</sup> no existiendo en este momento información oficial sobre la continuidad del proceso.

.....  
<sup>84</sup> Los terrenos ejidales surgieron durante la Revolución Mexicana, como resultado de la repartición de tierras a los campesinos.

<sup>85</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/244472/Relatori\\_a\\_MTY\\_COMPLETA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/244472/Relatori_a_MTY_COMPLETA.pdf)  
Acceso el 20 de octubre de 2018

<sup>86</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/244473/Relatori\\_as\\_Chiapas\\_FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/244473/Relatori_as_Chiapas_FINAL.pdf)  
Acceso el 20 de octubre de 2018

<sup>87</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/244474/Relatori\\_as\\_Final\\_Quere\\_taro.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/244474/Relatori_as_Final_Quere_taro.pdf)  
Acceso el 20 de octubre de 2018

<sup>88</sup> <https://www.gob.mx/participa/consultas/consulta-empresas-y-dh> Acceso el 20 de octubre de 2018

<sup>89</sup> "Se extiende la consulta al Borrador del Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos (PNEDH)". Disponible en: [www.gob.mx/segob/articulos/inicia-la-consulta-al-borrador-del-programa-nacional-de-empresas-y-derechos-humanos-pnedh?idiom=es](http://www.gob.mx/segob/articulos/inicia-la-consulta-al-borrador-del-programa-nacional-de-empresas-y-derechos-humanos-pnedh?idiom=es) Acceso el 20 de octubre de 2018

Por su parte, en este mismo mes las organizaciones del Grupo Focal demandaron a la Secretaría de Gobernación llevar a cabo el reenfoque del Programa Nacional, señalando la urgencia de garantizar mecanismos de consulta, reparación, acceso a la justicia y seguimiento de casos por afectaciones a derechos humanos en proyectos empresariales. Asimismo, exigieron que se haga público el borrador más avanzado, el cual debía integrar las recomendaciones de los distintos actores que participaron en el proceso, y, además, denunciaron que no existía claridad sobre el proceso de implementación y monitoreo del Programa.

Finalmente, el 27 de julio del 2017, el Grupo Focal publicó un nuevo pronunciamiento en el que deslindaron del proceso de elaboración del Programa Nacional, señalando que el Diagnóstico de Línea Base, las recomendaciones y demás aportes brindados desde el año 2015 no fueron considerados por la Secretaría de Gobernación. Del mismo modo, señalaron que la propuesta del Programa no se encontraba acorde con los estándares internacionales de protección de los Derechos Humanos.

#### - La presentación del Programa

Hasta el momento, el Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos no ha sido presentado.

### 3.4 Temas abordados en el borrador de Programa Nacional

Como ha sido indicado, la Secretaría de Gobernación de México ha puesto a consulta el documento Borrador del Programa Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos, que comprende los siguientes objetivos y estrategias:

**Objetivo 1.** Fortalecer los mecanismos dirigidos a garantizar el respeto a los derechos humanos en las empresas y el sector privado.

- a) Estrategia 1.1. Impulsar el contenido de empresas y derechos humanos con un enfoque de género en el servicio público.
- b) Estrategia 1.2. Fortalecer el marco institucional en materia de derecho a la consulta.
- c) Estrategia 1.3. Fortalecer los mecanismos de reparación judicial y extrajudicial en materia de atención a víctimas de presuntas violaciones a derechos humanos derivadas de la actividad empresarial.

- d) Estrategia 1.4. Promover que se brinde una adecuada protección a las y los defensores de derechos humanos y periodistas que trabajan en tema de empresas, organizaciones sindicales y derechos humanos.
- e) Estrategia 1.5. Promover el empoderamiento y capacitación de la sociedad civil para que puedan contribuir a identificar los impactos que podrían tener los proyectos empresariales o de desarrollo en sus derechos humanos.
- f) Estrategia 1.6. Impulsar acciones para la protección de los derechos humanos de grupos específicos y/o en situación de vulnerabilidad en el contexto de las actividades empresariales.
- g) Estrategia 1.7. Fortalecer la incidencia de los órganos de inspección y de sanción para prevenir violaciones a derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales.

**Objetivo 2.** Fomentar que las empresas difundan los derechos humanos y los incluyan en sus declaraciones de principios, códigos y políticas.

- a) Estrategia 2.1. Fomentar que las empresas ubicadas en el territorio nacional y aquellas empresas mexicanas con actividades en el exterior cuenten con un mecanismo de debida diligencia en materia de derechos humanos.
- b) Estrategia 2.2. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos en las políticas y acciones de las Empresas del Estado.
- c) Estrategia 2.3. Garantizar el respeto de los derechos humanos en la contratación de proveedores de seguridad privada o empresas privadas que desempeñan funciones o servicios públicos.
- d) Estrategia 2.4. Revisar y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas aplicables al sector privado.

**Objetivo 3.** Impulsar el enfoque de derechos humanos en la responsabilidad social empresarial.

- a) Estrategia 3.1. Promover que las empresas que operan en México, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, respeten los derechos humanos y apliquen estándares internacionales en la materia.

- b) Estrategia 3.2. Fortalecer la regulación y los procedimientos en materia de impacto social y ambiental con un enfoque de derechos humanos.

**Objetivo 4.** Promover que la legislación que regula a las empresas garantice el respeto a los derechos humanos.

- a) Estrategia 4.1. Fortalecer y promover la armonización del marco normativo aplicable a las empresas conforme a estándares internacionales en materia de derechos humanos.
- b) Estrategia 4.2. Revisar y fortalecer el marco normativo de protección al medio ambiente, la biodiversidad y los derechos humanos de la población en las operaciones del sector privado.
- c) Estrategia 4.3. Revisar y reforzar los criterios de las licitaciones, contrataciones y concesiones públicas a fin de que dichos procesos contemplen salvaguardas en materia de derechos humanos.

**Objetivo 5.** Coadyuvar a que las empresas conozcan sus obligaciones en materia de Derechos Humanos respecto a sus trabajadores y usuarios.

- a) Estrategia 5.1. Capacitar a las organizaciones sociales, sindicatos, empresas mexicanas y extranjeras, públicas, privadas, público–privadas que operan en México y las mexicanas que operan en el extranjero en materia de empresas y derechos humanos.
- b) Estrategia 5.2. Fomentar mecanismos de articulación para desarrollar campañas de difusión sobre empresas y derechos humanos en el sector privado.

Además, la propuesta de Programa Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos considera los principios de Anticorrupción, Género e Interculturalidad como ejes transversales.

### 3.5 Particularidades del proceso en el país

Un aspecto relevante del proceso es la conducción del mismo por la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que da cuenta del grado de voluntad política existente para llevar adelante la elaboración del Plan.

En tal sentido, resalta también que a propósito de un viaje presidencial se haya suscrito el acuerdo para obtener la asistencia del Instituto Danés de Derechos Humanos. Como en el caso de Chile, esta entidad ha brindado asistencia técnica y además elaboró la Guía País de México, que es uno de los principales insumos para la elaboración del Programa Nacional.

Asimismo, un aspecto importante fue la conformación del Grupo Focal como espacio de coordinación de la sociedad civil para fortalecer su capacidad de participación y propuesta, que se traduce específicamente en la elaboración del Diagnóstico de Línea Base. Sin embargo, y como ya se ha visto, esta instancia no continuó con el proceso al advertir una serie de omisiones que, a su entender, no fueron subsanadas por el gobierno mexicano.

También cabe señalar la vinculación del proceso de elaboración del Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos con el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014- 2018, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, lo que evidencia un intento de articulación de las políticas públicas.

Otro aspecto que vale mencionar es la inclusión en el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de las dos principales empresas estatales, así como de organizaciones empresariales privadas, entidades a las que se sumaron organizaciones de la sociedad civil, gremios sindicales y entidades académicas. Este espacio propició la confluencia de sectores con posturas heterogéneas, pero la no aprobación del Programa Nacional y el retiro de un grupo de organizaciones reveló también las dificultades de arribar a acuerdos entre actores con intereses muchas veces contrapuestos.

Gráfico 8. Cronología de la elaboración



# CAPÍTULO III

## BUENAS PRÁCTICAS Y RIESGOS A TENER EN CUENTA EN EL CASO PERUANO



Como resultado de la revisión de las experiencias de elaboración de los Planes de Empresas y Derechos Humanos en Chile, Colombia y México, se presentan a continuación una serie de Buenas Prácticas y Riesgos que deben ser tomados en consideración a fin de llevar adelante este proceso en el Perú.

### BUENAS PRÁCTICAS

#### 1. En la etapa de iniciación

- a) Debe destacarse que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 del Perú haya incorporado el Lineamiento N° 5 como un compromiso político del más alto nivel para llevar adelante un proceso amplio, participativo (con la expresa mención del sector público, empresarial, la sociedad civil y los trabajadores) y descentralizado para formular un Plan Nacional de Acción. Por medio de este lineamiento se implementarán de manera progresiva los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Proteger, Respetar y Remediar), complementados con otros instrumentos internacionales vinculados, lo que significa que existe un amplio margen para incorporar estándares internacionales más allá de los de la ONU.

Es importante también que se haya establecido como metas verificables para ello la elaboración de la línea de base y el diagnóstico para el 2018 y la del propio Plan Nacional de Acción para el 2019, aun cuando a la fecha sea claro que las de 2018 no podrán ser cumplidas.

Asimismo, el MINJUSDH debería evaluar seriamente medidas para acelerar el proceso, sin perjudicar su calidad. Al respecto, podría utilizarse para la formulación del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos la metodología usada para la elaboración del Lineamiento N° 3 del PNDH 2018-2021, referido a grupos en especial situación de protección, con las correspondientes adaptaciones y mejoras. Esto es, implementar un conjunto de mesas temáticas especializadas en las que Estado, empresas, sociedad civil y trabajadores puedan construir, buscando consensos, y a partir de las propuestas del Poder Ejecutivo, la línea de base, el diagnóstico y el Plan Nacional de Acción mismo, y que, a la vez, puedan hacer un seguimiento y monitoreo sistemático del cumplimiento de las metas consideradas en dicho plan.

Ello requerirá, ciertamente, de un importante esfuerzo de todos los actores para buscar consensos en una temática de por sí controversial y para discernir entre las acciones y metas de mayor impacto que pueden ser implementadas con mayor y menor nivel de dificultad. Este esfuerzo podría tener como recompensa la adopción de una política pública fuerte y efectiva.

- b) La elaboración del Plan de Empresas y Derechos Humanos requiere seguir contando con un respaldo político del más alto nivel, lo que significa, por ejemplo, que el lanzamiento del proceso, aún pendiente pese al vencimiento de los plazos iniciales, cuente con la participación del Presidente de la República.
- c) Dada la estrecha relación entre esta política y el crecimiento económico, es necesario que el gobierno involucre desde el inicio en el proceso de elaboración del Plan al sector estatal encargado de la política económica, así como a los sectores que tienen por tarea la promoción y regulación de la actividad empresarial.
- d) La línea de base y el diagnóstico debe prestar especial atención a establecer qué políticas públicas y planes nacionales, sectoriales, o regionales que ya se vienen implementando guardan relación con la temática de empresas y derechos humanos, a fin de que el futuro Plan Nacional de Acción tenga en cuenta la articulación de estas políticas y en vez de duplicar esfuerzos se fortalezca la acción estatal. Asimismo, no debe perderse de vista que todas estas políticas deben vincularse también con la Agenda 2030 de la ONU, esto es, con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Del mismo modo, el Estado debe prestar especial atención a los esfuerzos que ya vienen desplegando el sector empresarial, la sociedad civil y los trabajadores



para incorporarlos a la nueva dinámica. Por ejemplo, existe un trabajo valioso de las empresas desde el ámbito de la Responsabilidad Social Empresarial y de las organizaciones de la sociedad civil y de los trabajadores desde los espacios de defensa legal de los derechos humanos y de los derechos laborales.

- e) Debe convocarse a organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la defensa de los derechos humanos, poniendo especial énfasis en que estén representados los principales grupos afectados por la actividad empresarial: pueblos indígenas, trabajadores, mujeres, campesinos y otros grupos vulnerables relevantes para las temáticas específicas que se abordarán en el Plan.

Asimismo, debe contarse con la participación de los representantes de los gremios empresariales privados de los diferentes sectores económicos y de las empresas estatales, en particular las relacionadas con las actividades extractivas, la agroindustria y el sector industrial.

Si bien podría ser necesario por razones metodológicas acotar el número de participantes, estas razones deberían ser establecidas con criterios generales, claros y previos, además de ser comunicados antes de las primeras convocatorias. Esto permitirá que se discutan y mejoren con la participación de todos los actores.

- f) En el proceso no debe perderse de vista el compromiso político y la necesidad de que se atienda la problemática desde un enfoque de descentralización. En ese sentido, se hace necesario adoptar medidas para garantizar que también serán convocados actores de todo el país y que tanto la línea de base, el diagnóstico, como el propio Plan, considerarán la problemática regional y local. Ello requerirá de un especial esfuerzo para identificar regiones y temas con problemática que debe ser priorizada. Al respecto, los casos de Colombia, Chile y México plantean interesantes experiencias que, teniendo en cuenta también sus limitaciones, podrían ser adaptadas y mejoradas.
- g) Debe establecerse desde el inicio cuáles serán las reglas que se seguirán para las reuniones de trabajo y para la adopción de consensos durante el proceso. Estas reglas, por supuesto, deben tener la posibilidad de ser mejoradas con la participación de todos los actores.
- h) El Poder Ejecutivo debe garantizar que el proceso contará, además del respaldo político al más alto nivel, con los suficientes recursos presupuestales para que

todos los actores estatales (en especial el MINJUSDH) puedan realizar un trabajo de calidad y puedan cubrir los gastos que el proceso implica como capacitaciones, viajes al interior del país, logística para el funcionamiento de las mesas de trabajo y la realización de audiencias descentralizadas. En ello será valiosa también la colaboración de las organizaciones de cooperación internacional y la propia colaboración de los actores, en particular, de la sociedad civil y el sector empresarial, la misma que deberá ser canalizada con las máximas garantías de integridad y transparencia. Sería deseable que se contase información sobre el presupuesto con el que cuenta el proceso antes de que este inicie.

## **2. En la etapa de evaluación y consulta (Línea de base y diagnóstico)**

- a) Resulta útil que la elaboración de los instrumentos de diagnóstico cuente con la asistencia técnica de entidades especializadas y con las experiencias a nivel internacional, elementos que deben ser complementados con instituciones académicas nacionales como las universidades. El rol de estas entidades debe ser transparente y de carácter técnico e independiente.
- b) Las entidades estatales y civiles que integran los grupos de trabajo deben participar en la elaboración de los instrumentos de diagnóstico brindando insumos e información, en una primera etapa, y, posteriormente, alcanzando sugerencias y aportes a los documentos resultantes.
- c) Debe articularse espacios de coordinación que comprenda a todas las entidades estatales involucradas bajo la coordinación del MINJUSDH con el fin de que todas ellas estén alineadas en el enfoque de derechos humanos y otros enfoques conexos para que no se pierdan de vista en ninguna etapa de la formulación del Plan.

## **3. En la etapa de elaboración del documento**

- a) Es necesario adoptar una metodología que garantice el mayor nivel de consenso entre los actores para la adopción de objetivos, acciones, indicadores y metas sin perder de vista que estos deben priorizar el enfoque de derechos humanos y otros conexos. Estos, además, deben ser adoptados teniendo en cuenta las reales posibilidades de que puedan ser implementados, esto es, que se trata del primer Plan Nacional de Acción sobre la materia y que esto permitiría una mayor efectividad en la política. Esta metodología debe ser presentada antes de iniciar esta parte del proceso y debe existir la posibilidad de que los actores puedan aportar a su mejora.

- b) Debe designarse un equipo encargado de la redacción del Plan de Empresas y Derechos Humanos para que en él se establezcan los consensos a los que los actores han llegado. Este equipo debe informar a las entidades involucradas el esquema y lineamientos principales que guiarán la elaboración del documento.
- c) Debe establecerse un plazo para la redacción del Plan y comunicarse a la opinión pública quiénes son las personas encargadas de esta labor. Estas personas deben presentar información sobre sus antecedentes profesionales y sus vínculos laborales y de cualquier otra índole.
- d) Es necesario que haya claridad, desde la etapa inicial de este parte del proceso, sobre los criterios que se utilizarán para determinar cuáles de las múltiples problemáticas serán priorizadas y contarán con acciones y metas en el primer Plan. Estos criterios deben poder ser mejorados con el aporte de los actores.

#### **4. En la etapa de implementación**

- a) El Plan de Empresas y Derechos Humanos debe ser presentado por las autoridades del mayor nivel del Estado a fin de dar cuenta del respaldo político con que cuenta esta política pública.
- b) La implementación debe ser coordinada por el MINJUSDH, en tanto órgano rector en materia de políticas sobre derechos humanos. Sin embargo, también debe contar con la participación activa de los sectores involucrados, del sector empresarial, de los trabajadores y de la sociedad civil.
- c) Para tal efecto es necesario establecer un mecanismo participativo que asegure la adecuada implementación del Plan y que pueda adoptar decisiones para corregirlo cuando sea necesario. Una opción es aplicar para este Plan la metodología de instalación y funcionamiento de mesas de trabajo para la implementación de las acciones del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2018-2021, que incorpora al sector estatal y la sociedad civil. En todo caso, sería recomendable que este mecanismo cuente con el mayor respaldo político y que su conformación y reglas de funcionamiento sean adoptados a través de una norma del mayor rango, dado el trabajo intersectorial que debe realizar.
- d) Debe preverse la obligación de que todos los sectores estatales involucrados incorporen en sus planes operativos las acciones del Plan que les correspondiesen, de acuerdo con la calendarización de metas previsto en el mismo.

## 5. En el sistema de monitoreo y seguimiento

- a) Una vez aprobado el Plan, debe definirse la entidad encargada de monitorear su implementación e informar a la ciudadanía sobre los avances. Sería recomendable que este papel lo asumiera el MINJUSDH, en tanto entidad rectora de las políticas públicas sobre derechos humanos.
- b) La sociedad civil debe tener participación en las actividades de monitoreo y seguimiento, como una forma de garantizar la vigilancia social de la implementación del Plan y de recibir sus importantes aportes en esta materia. Como ya se dijo, esto podría realizarse a través de mesas temáticas como las que se vienen utilizando para el seguimiento del Lineamiento N° 3 del PNDH 2018-2021.

## RIESGOS

### 1. En la etapa de iniciación

- a) Si no se cuenta con el respaldo político del más alto nivel gubernamental, el proceso de elaboración del Plan de Empresas y Derechos Humanos corre el riesgo de no contar con la participación activa de los principales organismos estatales.
- b) Si el proceso de elaboración no cuenta con la participación de todos los actores con interés en el tema, se pueden presentar obstáculos y resistencias tanto del ámbito de la sociedad civil como del sector empresarial que impidan concretar su aprobación. Si bien sería imposible que todos los actores interesados de los niveles nacionales, regionales y locales pudiesen estar representados, en especial en cuanto a los trabajadores, sociedad civil y sector empresarial, sí se puede preestablecer criterios claros que aseguren una adecuada participación y legitimidad del proceso. Esto también puede llevar a la posibilidad de que se abran canales de participación adicionales a los de las mesas de trabajo o asambleas como la participación a través de redes sociales, correos electrónicos, entre otros.
- c) Debe prestarse atención al desarrollo de capacidades de los actores que participarán en el proceso, en particular de los que tendrán la responsabilidad de proponer las medidas y acciones que correspondan en los diferentes sectores intervinientes. De la experiencia comparada, es claro que si los actores no cuentan con una sensibilización y capacitación homogénea sobre los Principios

Rectores y sobre la vinculación entre empresas y derechos humanos, el logro de consensos será muy limitado y hasta sumamente problemático.

En ese sentido, es de suma importancia que el Poder Ejecutivo adopte mecanismos que aseguren que todos los actores cuenten con horas de sensibilización y capacitación específica. En esta tarea es de sumo valor la colaboración de las universidades, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

## **2. En la etapa de evaluación y consulta (Línea de base y diagnóstico)**

- a) Si los instrumentos de diagnóstico no son elaborados por entidades especializadas e independientes, su contenido puede ser observado por los actores con interés en el tema, poniendo en cuestión o retrasando su incorporación como insumos válidos para el Plan de Empresas y Derechos Humanos.
- b) Debe establecerse un plan de participación ciudadana con plazos y procedimientos específicos para:
  - i) Brindar información sobre los contenidos de los documentos
  - ii) Recoger comentarios y sugerencias
  - iii) Incorporar los aportes recabados en el proceso de participación
  - iv) Informar cuáles fueron los aportes incluidos y no incluidos, así como las razones de dicha decisión.

## **3. En la etapa de elaboración del Plan**

- a) Si no se responden debidamente las observaciones de los actores que intervienen en el proceso de elaboración, existe el riesgo de que estos desistan de participar, lo que impactará de forma negativa y puede retrasar la aprobación del Plan de Empresas y Derechos Humanos.
- b) Es necesario prever que las acciones del Plan tengan correlato con los planes operativos de las entidades públicas involucradas a fin de que estas se comprometan a incorporarlos en ellos. Si no se logra esto, la implementación será mucho más difícil.
- c) Como ya se señaló, el enfoque de gestión por resultados ya forma parte de la dinámica de planeamiento y trabajo de numerosos sectores del Estado peruano,

por lo que resulta indispensable su consideración en la metodología destinada a la elaboración del Plan Nacional de Acción.

- d) En el caso de que el Plan de Empresas y Derechos Humanos establezca medidas que afecten directamente los derechos de los pueblos indígenas, corresponde realizar el proceso de consulta previa. No cumplir con este procedimiento conlleva su nulidad y le restará legitimidad política.

#### **4. En la etapa de implementación**

- a) La demora en la implementación de las medidas establecidas en el Plan de Empresas y Derechos Humanos impacta negativamente en la legitimidad del instrumento, debilita la política pública y afecta la credibilidad de la entidad encargada.
- b) En caso existan retrasos en la aprobación del Plan de Empresas y Derechos Humanos y no se informe con transparencia sobre las razones para ello, se generará incertidumbre restando respaldo político ciudadano a esta política pública.

#### **5. En el sistema de monitoreo y seguimiento**

- a) No designar una entidad encargada de la tarea de monitoreo y seguimiento puede conllevar el incumplimiento de las obligaciones asumidas por los diferentes sectores estatales.
- b) No mantener informada a la ciudadanía sobre los avances y dificultades en la implementación del Plan de Empresas y Derechos Humanos puede generar un escenario de incertidumbre sobre la eficacia y necesidad de la política pública.



# REFLEXIONES FINALES

## EL FUTURO DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

El desarrollo sostenible y la vigencia de los derechos humanos deben contribuir al progreso del país en los próximos años. Por ello, la aprobación del Lineamiento N° 5 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 representa un cambio fundamental no solo en la política pública de derechos humanos en el país sino en la visión del desarrollo del país. Al comprometerse el Poder Ejecutivo en la implementación de los Principios Rectores de la ONU y otros estándares internacionales, el Estado peruano ha hecho suya la idea de que hay una indesligable vinculación entre la actividad empresarial, el desarrollo económico sostenible, la institucionalidad democrática y los derechos humanos, y se ha comprometido a actuar en el futuro conforme a ella.

El impacto de este cambio, si es impulsado adecuadamente, repercutirá positivamente en ámbitos como el medio ambiente, el empleo y los derechos laborales, la trata de personas, los pueblos indígenas, la igualdad de oportunidades para mujeres, personas LGBTIQ, personas con discapacidad. También tendrá efectos en otras áreas, en las cuales todavía no se observa con claridad cómo la actividad empresarial impacta negativamente, pero también para bien, en el goce y ejercicio de los derechos humanos de peruanos y peruanas.

Por sí mismo, un primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos no garantiza que todos estos objetivos serán logrados. Como se ha explicado en los casos comparados, los planes han sido usados por los gobiernos para anteponer un cumplimiento formal de sus obligaciones internacionales a uno real. O, habiendo sido hechos con buena voluntad, han resultado ineficientes por los errores y limitaciones de su metodología o legitimidad en su elaboración, en su implementación, o en su seguimiento y monitoreo.

Pero a pesar de los riesgos que se tienen, es innegable que hay que mirarlo como un instrumento de política pública que debe ser parte de una visión mayor de país, un Plan Nacional brinda enormes oportunidades para fortalecer la vigencia de los derechos humanos en la actividad empresarial, más aun uno como el que se ha comprometido a formular el Estado peruano. Esto es, con una participación amplia, consensuada y democrática de los actores estatales, empresariales, de la sociedad civil y de los trabajadores en cada una de sus etapas.

Como parte de ese esfuerzo, en junio de 2018 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos organizó con el apoyo de la academia y algunos organismos internacionales un conversatorio internacional dirigido a explorar, junto con los mencionados actores, cuál es la mejor ruta para la implementación del Plan Nacional de Acción. Esa actividad, apenas inicial, es una muestra clara del camino que debe seguirse y mejorarse.

Circunstancias políticas y de cambios, han demorado el inicio de las actividades previstas en el Lineamiento N° 5, y, a escasas semanas del fin del año 2018, es evidente que no podrá cumplirse las metas de haber culminado en ese plazo con la línea de base y el diagnóstico.

Dicha situación obliga al Poder Ejecutivo, y en particular al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a plantear una estrategia que permita ganar el tiempo perdido con el apoyo de la empresa, los gremios y la sociedad civil.

Por eso es tan importante que se acometa esta labor con prisa, pero cuidando de que, a diferencia de otros países, este Plan Nacional de Acción cumpla con sus fines. Para ello, y siguiendo los estándares internacionales, debe dotarse al proceso de todas las garantías de éxito que van desde una adecuada capacitación de los actores hasta la implementación de un sistema de monitoreo y seguimiento eficiente, participativo y legítimo. Esto también significa que debe pasar por el apoyo del más alto nivel político, el otorgamiento del presupuesto suficiente, la implementación de una metodología rigurosa y consensuada, el establecimiento de criterios previos claros para priorizar la atención de problemáticas, entre otros elementos imprescindibles sobre los cuales este informe da cuenta.

El Poder Ejecutivo está ante una tarea compleja y de largo aliento, lo que no debe desanimar en su acometimiento sino por el contrario, generar una firme voluntad de adoptar todas las medidas que sean necesarias para cumplirla. Un Plan Nacional de



Acción puede dejar de ser solo un documento para convertirse en una herramienta que mejora la vida de las personas, especialmente de las más vulnerables.

En particular, el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos es una oportunidad para desarrollar a nivel interno una regulación específica sobre la materia, pero también puede servir para identificar aquellos aspectos que requieren la atención y acción estatal para mejorar la vida de las persona. También pueden ser útiles para que las propias empresas tengan claridad sobre aquellas políticas corporativas que aplican incluso de buena fe, pero que perjudican directa o indirectamente, la vigencia de derechos humanos.

El Plan, además, puede generar coherencia y sinergia entre las distintas entidades gubernamentales con competencia en la regulación de las actividades empresariales. Al involucrar a la administración pública se genera también un mayor nivel de conocimiento y compromiso con la tarea de regular de forma coordinada y multisectorial la actividad empresarial, con miras a garantizar la protección de los derechos humanos.

Este último aspecto es fundamental para que el Estado peruano logre en el país un desarrollo sostenible que supere esa visión arcaica de que el crecimiento requiere sacrificar derechos y adopte de modo definitivo la visión de que el único desarrollo posible es aquel que mejora la calidad de vida de todos y todas, que beneficia tanto a pobres como a ricos, que garantiza a los primeros iguales oportunidades y derechos, y que instala en el país una sociedad más justa y democrática.

Esta debe ser la visión que guíe el proceso de formulación del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos, cuyo futuro dependerá de cuánto hagamos Estado, empresas, sociedad civil, trabajadores y, en particular, las universidades como la nuestra, para aportar al cumplimiento de sus objetivos.



## BIBLIOGRAFÍA



1. BANCO MUNDIAL (2015) Perú: Building on Success. Boosting productivity for Faster Growth.
2. CANTÚ RIVERA, Humberto. (2016) ¿Hacia un tratado internacional sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos? Reflexiones sobre la primera sesión del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVI. (2017) Planes de acción nacional sobre empresas y derechos humanos: sobre la instrumentalización del derecho internacional en el ámbito interno, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVII
3. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2012) Contribución del sistema de las Naciones Unidas en conjunto a la promoción del programa relativo a las empresas y los derechos humanos y a la divulgación y aplicación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Informe del Secretario General”, A/HRC/21/21, Naciones Unidas.
4. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2011) Comunicación 681: Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas, en el caso de la Comisión, y Marco Estratégico y Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia de la Unión Europea”.
5. CONSEJO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CHILE. (2015) Plan de Acción Período 2015-2018

6. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA. (2017) XXV Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República.
7. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. (2018) Reporte de conflictos sociales N° 175. Septiembre 2018.
8. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2015) Informe de proyecciones sobre América Latina.
9. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2017) América Latina y el Caribe: Dejando atrás la recesión (Informe).
10. GRUPO DE TRABAJO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS. (2016) Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, UN Working Group on Business and Human Rights.
11. INSTITUTO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS. (2014) Matriz de línea base nacional para el desarrollo de Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, DIHR-ICAR, 2014.
12. INSTITUTO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS. (2015) Informe sobre Diálogos Participativos sobre Empresas y Derechos Humanos en Chile. Informe realizado por: Carlos Cordero Sanz (Sustentia), incorporando los informes realizados por Birgitte Feiring y Paloma Muñoz Quick.
13. INSTITUTO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS. (2017) Guía de Derechos Humanos y Empresas en México.
14. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMATICA. (2017) Evolución de la Pobreza Monetaria 2007 - 2017
15. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. (2014) Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.
16. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2018) Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.
17. MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. (2015) Estudio de la situación actual de las empresas peruanas: Los determinantes de su productividad y orientación

- exportadora. Análisis basado en los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Empresas 2015.
18. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2014) Preguntas frecuentes acerca de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, Naciones Unidas, 2014.
  19. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2003) Normas sobre Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos.
  20. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2011) Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar".
  21. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2014) Promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial, AG/RES.2840 (XLIV-O/14-4 de junio de 2014).
  22. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2017) Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 5ta edición.
  23. OBSERVATORIO CIUDADANO (Chile). (2018) Derechos Humanos en Chile 2017. Un balance desde sociedad civil.
  24. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2015) Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación inicial."
  25. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2016) Evaluaciones del desempeño ambiental Perú, 2016. Aspectos destacados y recomendaciones.
  26. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2016) Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente.
  27. PERÚ 2021 y EY. (2017) Perú: encontrando valor en la transformación. Objetivos y oportunidades en el desarrollo sostenible del Perú.

28. PROGRAMADENACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2017) Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile.
29. RUGGIE, John. (2005) Presentation of Report to United Nations Human Rights Council Professor John Ruggie.
30. RUGGIE, John. (2016) For the game, for the world. FIFA and Human Rights, Harvard University, Cambridge, 2016.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA  
CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
TELÉF. 332-3229 / 424-8104 / 4243411  
DICIEMBRE 2018 LIMA - PERÚ



**LA RELACIÓN ENTRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS SE HA INCORPORADO A LA AGENDA POLÍTICA GLOBAL COMO UN TEMA FUNDAMENTAL A SER ABORDADO POR LOS ESTADOS, EN UN CONTEXTO DE EXPANSIÓN DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL PRIVADA, TANTO A NIVEL NACIONAL COMO TRANSNACIONAL. ELLO TRAE CONSIGO EL RETO DE SUPERAR LA VISIÓN TRADICIONAL QUE ENFOCABA LA RESPONSABILIDAD DEL RESPETO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO, Y QUE LIMITABA LA ACCIÓN DE LAS EMPRESAS A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL O A SU INTERVENCIÓN VOLUNTARIA.**

Desde hace algunos años, diferentes Estados -en consonancia con el compromiso mostrado durante el periodo de aprobación de los Principios Rectores- han iniciado procesos internos para la elaboración y aprobación de planes y programas nacionales sobre empresas y derechos humanos. En el caso latinoamericano destacan los casos de Chile, Colombia y México que son los que más han avanzado en este camino hasta el momento, e incluso los dos primeros han cumplido con aprobar sus primigenios planes.

El Perú ha iniciado el proceso para elaborar un plan nacional de acción en empresas y derechos humanos bajo la dirección del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Teniendo ello en cuenta, el presente documento busca ser un aporte a este proceso, proporcionando información sobre la incorporación del marco internacional de empresas y derechos humanos así como la experiencia de elaboración de planes nacionales de acción en empresas y derechos humanos en Chile, Colombia y México.