

OEA/Ser.L/V/II
CIDH/REDESCA/INF.1/19
1º de Novembro de 2019
Original: Espanhol

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Relatório Empresas e Direitos Humanos: Padrões Interamericanos

**Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais,
Culturais e Ambientais
REDESCA**

Soledad García Muñoz

Relatora Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e
Ambientais

2019
cidh.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Special Rapporteurship on Economic, Social, Cultural and Environmental Rights.

Relatório sobre Empresas e Direitos Humanos: Padrões Interamericanos. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1º de novembro de 2019 [Elaborado pela Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos].

p.; cm. (OEA. Documentos oficiais; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6949-7

1. Business and Human Rights. 2. Americas I. García Muñoz, Soledad. II. Title. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II

CIDH/REDESCA/INF.1/19

Relatório elaborado graças ao apoio financeiro do Fundo Espanhol para a OEA/AECID. As opiniões aqui expressas pertencem exclusivamente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e à Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA), não refletindo a posição do Fundo Espanhol para a OEA/AECID.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Integrantes

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Joel Hernández

Antonia Urrejola

Margarette May Macaulay

Francisco José Eguiguren Praeli

Luis Ernesto Vargas

Flávia Piovesan

Secretário Executivo

Paulo Abrão

Secretária Executiva Adjunta de Monitoramento, Promoção e Cooperação Técnica em Direitos Humanos

María Claudia Pulido

Secretária Executiva Adjunta para o Sistema de Casos e Petições

Marisol Blanchard Vera

A CIDH deseja reconhecer a liderança da Relatora Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, Soledad García Muñoz, no processo de elaboração do presente relatório. Da mesma forma, a CIDH e a Relatora Especial reconhecem e agradecem a destacada atuação do advogado especialista em direitos humanos Luis Carlos Buob Concha, de apoio ao referido processo, bem como à investigação e redação do relatório. A Relatora Especial também deixa registrado seu agradecimento pelo apoio recebido da CIDH, da equipe da REDESCA e da Secretaria Executiva, bem como de todas as pessoas, instituições e doadores que contribuíram para sua implementação.

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1° de novembro de 2019.

“Construamos, então, sociedades capazes de coexistir de forma justa, digna e por toda a vida.”

Berta Cáceres

Mulher indígena defensora dos direitos humanos e do meio ambiente, beneficiária de medidas cautelares da CIDH no âmbito de um projeto empresarial energético. Assassinada em 3 de março de 2016.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	13
A. <i>Antecedentes</i>	13
B. <i>Objeto e alcance</i>	23
C. <i>Metodologia</i>	26
CRITÉRIOS INTERAMERICANOS FUNDAMENTAIS EM MATÉRIA DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS	33
A. <i>Centralidade da pessoa e da dignidade humana</i>	33
B. <i>Universalidade, Indivisibilidade, Interdependência e Interrelação dos Direitos Humanos</i>	33
C. <i>Igualdade e não discriminação</i>	34
D. <i>Direito ao desenvolvimento</i>	34
E. <i>Direito a um meio ambiente saudável</i>	35
F. <i>Direito à defesa dos direitos humanos</i>	36
G. <i>Transparência e acesso à informação</i>	36
H. <i>Consulta livre, prévia e informada e mecanismos gerais de participação</i>	37
I. <i>Prevenção e devida diligência em matéria de direitos humanos</i>	37
J. <i>Prestação de contas e efetiva reparação</i>	38
K. <i>Extraterritorialidade</i>	38
L. <i>Combate à corrupção e ao sequestro do Estado</i>	39
OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS DOS ESTADOS NO CONTEXTO DAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS À LUZ DOS PADRÕES INTERAMERICANOS	43
A. <i>Atividades empresariais ou econômicas e a obrigação geral dos Estados de respeitar os direitos humanos</i>	48
B. <i>Atividades empresariais ou econômicas e a obrigação geral dos Estados de garantir os direitos humanos</i>	53
1. <i>Dever de prevenir violações dos direitos humanos no âmbito das atividades empresariais</i>	55
2. <i>Dever de supervisionar o gozo dos direitos humanos no âmbito das atividades empresariais</i>	58
3. <i>Dever de regular e adotar disposições de direito interno no âmbito das atividades empresariais e dos direitos humanos</i>	62
4. <i>Dever de investigar, punir e garantir acesso a mecanismos efetivos de reparação</i>	68
APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL DAS OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS NO CONTEXTO DAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS E O DEVER DE COOPERAR	79

OS EFEITOS DAS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS DOS ESTADOS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE AS EMPRESAS	93
CONTEXTOS INTERAMERICANOS DE ESPECIAL ATENÇÃO NO ÂMBITO DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS	105
A. <i>Justiça Transicional e prestação de contas de atores econômicos</i>	105
B. <i>Serviços públicos essenciais para a garantia dos direitos humanos e contextos de privatização</i>	112
C. <i>Alterações climáticas e degradação ambiental no contexto de empresas e direitos humanos</i>	118
D. <i>Políticas fiscais, práticas tributárias empresariais e poder de influência na tomada de decisões públicas</i>	129
E. <i>Os Estados e as empresas no âmbito das tecnologias de informação e comunicação</i>	134
F. <i>Obrigações dos Estados em outros contextos relevantes no âmbito do exercício dos direitos humanos e das atividades empresariais</i>	142
A CENTRALIDADE DAS VÍTIMAS E OS IMPACTOS DIFERENCIADOS SOBRE POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NO ÂMBITO DAS EMPRESAS E DOS DIREITOS HUMANOS NA REGIÃO	155
A. <i>Pessoas defensoras dos direitos humanos</i>	156
B. <i>Mulheres</i>	162
C. <i>Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e população camponesa</i>	166
D. <i>Infância e adolescência</i>	172
E. <i>Pessoas privadas de liberdade</i>	175
F. <i>Pessoas em contextos de mobilidade humana</i>	178
G. <i>Pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex (LGBTI)</i>	181
H. <i>Pessoas com deficiência</i>	185
I. <i>Pessoas idosas</i>	186
INICIATIVAS E PRÁTICAS POSITIVAS NO DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DAS EMPRESAS E DOS DIREITOS HUMANOS	193
A. <i>Iniciativas e práticas promovidas pelos Estados</i>	193
B. <i>Iniciativas e práticas promovidas por outros atores</i>	197
RECOMENDAÇÕES	201
A. <i>Recomendações aos Estados</i>	201
B. <i>Recomendações às empresas</i>	208
C. <i>Recomendações aos atores dentro da OEA</i>	210

CAPÍTULO 1
INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A. *Antecedentes*

1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou Comissão) e sua Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA ou Relatoria Especial) destacam a vigência e a alta relevância dos diálogos e iniciativas levados adiante em diversos espaços em nível internacional e local dentro do campo conhecido como “empresas e direitos humanos”. Considerando esses desenvolvimentos e os próprios do sistema interamericano, consideram que resulta fundamental estabelecer o significado das obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos, analisadas a partir dos contextos relacionados com as atividades empresariais à luz da experiência interamericana.
2. Também destacam o papel positivo que as empresas e o comércio podem representar como geradores de riqueza, empregos e maior bem-estar nas sociedades, assim como os atores impulsionadores da economia dos Estados chamados a contribuir para o bem-estar das suas populações e a redução da pobreza. Ou seja, independentemente de seu tamanho, setor de atividade, contexto operacional ou estrutura¹, as empresas desempenham um papel certamente relevante na vida política, econômica e social dos povos do continente americano. Por isso, quanto mais sensível e comprometida for sua atuação no campo dos direitos humanos, melhor contribuirá para sua efetiva vigência. Nesse sentido, a Comissão tem indicado enfaticamente que não há o devido desenvolvimento sem o respeito pleno dos direitos humanos. Isso impõe limitações e deveres de obediência obrigatória às autoridades estatais e pode ter consequências jurídicas para atores não estatais, como são as empresas. Como a CIDH tem explicado: “as normas do sistema interamericano de direitos humanos não impedem nem desencorajam o desenvolvimento, mas exigem que o mesmo tenha lugar em condições tais que se respeitem e se garantam os direitos humanos dos indivíduos afetados”². Para isso, o desenvolvimento deve ser gerido de forma sustentável, justa e igualitária, buscando o crescimento econômico com equidade e a consolidação da democracia, de modo a avançar na criação de circunstâncias que permitam conseguir o pleno gozo de todos os direitos humanos, bem como dos objetivos previstos nas principais fontes jurídicas internacionais dos direitos humanos³.

¹ Com relação a essas características, quando o presente relatório se refere às operações de natureza transnacional das empresas e ao lugar do domicílio da empresa, ele o está fazendo no sentido amplo, abrangendo também os pressupostos onde, por exemplo, ela se encontre registrada, tenha sua sede principal de negócios ou administração central, ou desenvolva atividades comerciais substanciais.

² CIDH. Povos Indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto das atividades de extração, exploração e desenvolvimento, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, § 56.

³ A Declaração Universal de Direitos Humanos, por exemplo, reconhece, no seu preâmbulo, a dignidade intrínseca das pessoas como a igualdade e inalienabilidade dos direitos de todos os membros da família humana. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (Declaração Americana), por sua vez, também menciona, no seu preâmbulo, que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos.

3. Desta forma, a CIDH e sua REDESCA destacam que, de acordo com suas obrigações internacionais, os Estados devem assegurar que as atividades empresariais não se realizem em detrimento dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou de grupos de pessoas, incluindo os povos indígenas e tribais, comunidades camponesas e populações afrodescendentes como coletivos coesos, e dando particular atenção, neste último caso, ao direito à consulta e o consentimento livre, prévio e informado, segundo os padrões interamericanos sobre a matéria. Embora todas as empresas, sem exceção, tenham a responsabilidade de respeitar os direitos humanos, também é importante que os Estados levem em consideração certas variáveis-chave ao cumprir o desenho institucional aplicável a este campo, de acordo com o pressuposto específico em questão, tais como: o impacto sobre os direitos humanos envolvidos, as populações afetadas em risco, a dimensão da empresa, setor econômico, tipo de atividade, tipo de investimento, se é estatal etc. Esse desenho institucional deve ser considerado um fator fundamental para o respeito e a garantia dos direitos humanos, não como um fardo burocrático para a empresa ou como um entrave ao crescimento econômico. A CIDH e sua REDESCA destacam que respeitar e garantir os direitos humanos no âmbito das atividades empresariais, longe de ser contraproducente, contribui tanto para fortalecer o comportamento empresarial responsável, quanto para aumentar a rentabilidade das empresas ao diminuir os riscos de serem vítimas de reclamações, danos à sua imagem pública ou perda de oportunidades de negócios. Em qualquer caso, para a CIDH e sua REDESCA, não é admissível a permissibilidade da violação dos direitos humanos para justificar benefícios econômicos, sejam eles particulares ou gerais.
4. Da mesma forma, é evidente que as atividades empresariais aumentaram devido à maior globalização de nossas sociedades e que os investimentos empresariais têm a capacidade de gerar grande influência no desenvolvimento econômico e social do mundo. Assim, algumas empresas que inicialmente começaram como projetos nacionais conseguiram expandir e criar filiais em várias partes do mundo, têm alianças com Estados ou outros atores privados e várias relações comerciais e cadeias de abastecimento a nível transnacional. Isso também gerou uma maior oferta de bens e serviços, oportunidades de emprego, receita pública com o pagamento de impostos e transferência de novas tecnologias e conhecimentos, que, embora possam envolver benefícios e resultados favoráveis para a concretização dos direitos humanos, também supõem desafios complexos em sua observância e aplicação.
5. Em muitos casos, as relações de poder assimétricas entre empresas e indivíduos ou comunidades, incluindo trabalhadoras e trabalhadores, bem como entre empresas e alguns Estados, especialmente aqueles com instituições mais fracas, podem reforçar as desigualdades existentes nas sociedades, que, por sua vez, ao deixar de considerar o respeito pelos direitos humanos como uma obrigação básica, geram o risco de ter sacrificado seu desfrute por parte de setores mais fracos ou vulneráveis. Nesses contextos, a Comissão e sua REDESCA veem que esses problemas se acentuam quando não existem mecanismos estatais adequados para prevenir as violações dos direitos humanos, mitigar os danos causados, fazer reparações integrais às vítimas e punir as autoridades estatais ou empresas que estão envolvidas.
6. Por meio de seus diversos mecanismos, a Comissão e sua REDESCA têm recebido

informações constantes sobre o descumprimento das obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos em decorrência de atividades e operações empresariais de natureza distinta e do setor industrial ou produtivo; seja com uma intervenção mais direta ou por alguma forma de cumplicidade ou omissão nos seus deveres internacionais; com efeitos no nível local ou transnacional; delimitadas por situações vigentes ou relacionadas a conflitos armados e contextos repressivos do passado; e, sobretudo, os direitos de populações em situação vulnerável, como o direito à vida, propriedade, consulta e consentimento prévio, livre e informado, direitos trabalhistas, meio ambiente, saúde e integridade pessoal, alimentação, água potável e saneamento, direito à liberdade de expressão, associação, privacidade e acesso à informação, entre outros, que afetam comunidades camponesas, sindicatos, trabalhadores e trabalhadoras, defensores e defensoras de direitos humanos, povos indígenas, camponeses, afrodescendentes, migrantes, pessoas refugiadas ou deslocadas, mulheres, coletivos LGBTI, idosos, pessoas com deficiência ou crianças e adolescentes.

7. A despeito da validade e da oportunidade de várias discussões desenvolvidas no campo dos negócios e dos direitos humanos⁴, a REDESCA observa que esse assunto tem sido foco de atenção especial há alguns anos. Um dos principais antecedentes do trabalho formal e sistemático sobre o assunto surge em 1994, quando a então Subcomissão de Prevenção à Discriminação e Proteção de Minorias, que fazia parte do que era a Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), solicitou ao Secretário-Geral da referida organização, Sr. Boutros Boutros-Ghali, que analisasse a relação entre as empresas transnacionais e os direitos humanos⁵, estudo que foi apresentado em 1995⁶. Três anos depois, o mesmo Subcomitê decide formar um grupo de trabalho com cinco especialistas encarregados de estudar e aprofundar o tema⁷, que após a análise de várias normas internacionais, leis e códigos existentes, bem como um amplo processo de consulta, deu um passo significativo na elaboração das “Normas sobre as responsabilidades das empresas transnacionais e outras empresas comerciais na esfera dos direitos humanos”⁸, aprovada pelo Subcomitê de Promoção e Proteção dos Direitos

⁴ Ver, *inter alia*, Cantú Rivera, Humberto (ed.). [Derechos humanos y empresas: reflexiones desde América Latina](#). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (2017); Rodríguez Garavito, César (ed.). [Empresas y derechos humanos en el siglo XXI](#). Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), (2018).

⁵ Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção às Minorias. Resolução 1994/37, Medidas para a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1994/37, 26 de agosto de 1994, par. 8.g. Por sua vez, a Assembleia Geral da ONU, mediante a Resolução 2.542, já tinha referido, em 1969, que “o progresso e o desenvolvimento no campo social devem se encaminhar, ademais [...], à eliminação de todas as formas de exploração econômica estrangeira, incluída, em particular, a praticada pelos monopólios internacionais”. Cfr. Assembleia Geral. Resolução Nº 2.542, Declaração sobre o Progresso e Desenvolvimento Social, 11 de dezembro de 1969, art. 12.c. Posteriormente, entre os anos 1970 e 1980, do século XX, no seio da mesma organização, estabeleceu-se uma Comissão e um Centro sobre Empresas Transnacionais com objetivo de estudar a atividade empresarial internacional e preparar um Código de Conduta para elas, no entanto, os esforços foram abandonados e os órgãos dissolvidos.

⁶ ONU. A relação entre o exercício dos direitos humanos, em particular os direitos sindicais e trabalhistas internacionais, e os métodos de trabalho e as atividades das empresas transnacionais: Documento de antecedentes do Secretário Geral. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/11, 24 de julho de 1995.

⁷ Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção às Minorias. Resolução 1998/8, Relação entre o desfrute dos direitos econômicos, sociais e culturais e o direito ao desenvolvimento e os métodos de trabalho e as atividades das empresas transnacionais. UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1998/8, 20 de agosto de 1998.

⁸ Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Normas sobre as responsabilidades das empresas transnacionais e outras empresas comerciais na esfera dos direitos humanos. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 de agosto de 2003.

Humanos através da Resolução 2003/16⁹, que, embora não fosse apoiado na época pela então Comissão de Direitos Humanos, lançou as bases para o desenvolvimento e o debate progressivo do assunto no direito internacional dos direitos humanos. Paralelamente, em 1999, vale lembrar que o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Sr. Kofi Annan, promoveu a iniciativa do "Pacto Global" como forma de articular e promover a ação voluntária e responsável das empresas perante os desafios que a globalização impõe, o desenvolvimento sustentável e o desfrute dos direitos humanos¹⁰.

8. Posteriormente, em 2005, a Comissão de Direitos Humanos solicitou ao Secretário-Geral da ONU a nomeação de um Representante Especial para a questão dos direitos humanos e corporações transnacionais e outras empresas¹¹, mandato confiado ao Professor John Ruggie, que, ao final de seu trabalho desenvolveu os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: Colocando em Prática a Estrutura das Nações Unidas para "Proteger, Respeitar e Reparar" (Princípios Orientadores)¹², endossado pelo Conselho de Direitos Humanos, por meio da Resolução 17/4 de 16 de junho de 2011, na qual, além disso, foi decidida a criação de um Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas (Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos) e um fórum anual sobre o assunto sob a direção do mesmo¹³. A este respeito, é importante observar que, no âmbito das competências deste mecanismo especial, está a realização de visitas aos países com o objetivo de dialogar com os atores-chave e emitir recomendações específicas para o contexto das empresas e dos direitos humanos em avaliação; nesse contexto, vale destacar que 6 das 13 visitas realizadas pelo Grupo de Trabalho até o momento foram em nosso hemisfério: Estados Unidos¹⁴, Brasil¹⁵, México¹⁶, Canadá¹⁷, Peru¹⁸ e Honduras¹⁹.
9. É amplamente conhecido que os Princípios Orientadores são divididos em três pilares fundamentais; i) O dever dos Estados de proteger os direitos humanos; ii) A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos e; iii) O acesso a mecanismos de reparação efetiva. A REDESCA lembra que os mesmos "devem ser

⁹ Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Resolução N° 2003/16. Responsabilidades das empresas transnacionais e outras empresas comerciais na esfera dos direitos humanos. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/L.11 a 52, 14 de agosto de 2003.

¹⁰ UN Press Release. [Secretary General proposes global compact on human rights, labour, environment, in address to World Economic Forum in Davos](#), February 1, 1999.

¹¹ Comissão de Direitos Humanos. Resolução N° 2005/69: Direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas comerciais. UN Doc. E/CN.4/2005/L.10/Add.17, 20 de abril de 2005.

¹² Relatório do Representante Especial do Secretário Geral para a questão dos direitos humanos as empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011.

¹³ Conselho de Direitos Humanos. Resolução N° 17/4: Os direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. UN Doc. A/HRC/RES/17/4, 6 de julho de 2011.

¹⁴ Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. Missão aos Estados Unidos da América. UN Doc. A/HRC/26/25/Add.4, 6 de maio de 2014.

¹⁵ Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. Missão ao Brasil. UN Doc. A/HRC/32/45/Add.1, 12 de maio de 2016.

¹⁶ Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. Missão ao México. UN Doc. A/HRC/35/32/Add.2, 27 de abril de 2017.

¹⁷ Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. Missão ao Canadá. UN Doc. A/HRC/38/48/Add.1, 23 de abril de 2018.

¹⁸ Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. Missão ao Peru. UN Doc. A/HRC/38/48/Add.2, 9 de maio de 2018.

¹⁹ Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. Declaração das Nações Unidas depois da Visita a Honduras, 28 de agosto de 2019.

entendidos como um todo coerente”²⁰, que estão interligados e interagem entre si, produzindo sinergias constantes. Assim, por exemplo, as medidas adotadas pelos Estados no âmbito do pilar I devem gerar efeitos sobre o comportamento das empresas inseridas no âmbito do pilar II, que, por sua vez, estão relacionadas com o acesso a mecanismos de reparação efetivos de acordo com o pilar III; no que lhe diz respeito, o comportamento empresarial que respeita os direitos humanos também pode influenciar o fortalecimento das ações para garantir a proteção do Estado e favorecer um maior acesso à reparação de suas violações.

10. A Comissão e sua REDESCA reconhecem que os Princípios Orientadores vêm se consolidando como a base mínima de referência da governança global na matéria, sendo uma fonte autorizada a promover um ambiente que previna e remedie as violações de direitos humanos no âmbito das atividades ou operações comerciais. Apesar disso e das limitações ou questionamentos que suscitam, tanto conceitualmente como na sua implementação, a REDESCA destaca que, conforme indicado pelo Representante Especial, os Princípios Orientadores não pretendem ser a última palavra, mas sim “o fim do começo: mediante o estabelecimento de uma plataforma global de ação, a partir da qual se construa um progresso cumulativo, passo a passo, sem impedir outros desenvolvimentos promissores de longo prazo”²¹.
11. Em vez de considerá-los como conceitos isolados, a CIDH e sua REDESCA entendem os Princípios Orientadores como uma base conceitual dinâmica e em evolução que permeia os aspectos do discurso e da ação no campo dos negócios e dos direitos humanos em coexistência com outras normas jurídicas de caráter vinculativo. Assim, são utilizados como ponto de partida e complemento na análise deste relatório, ao invés de considerá-los como linhas de orientação fechadas que impedem a abertura de espaços para o desenvolvimento e a convergência para um progresso cumulativo que tenha em conta o impacto real na vida das pessoas e comunidades nesses contextos, especialmente levando em consideração os regulamentos, experiências e jurisprudência interamericana.
12. Nesse contexto, a Comissão e sua REDESCA também consideram importante mencionar a iniciativa liderada pelos Estados do Equador e da África do Sul, com o apoio de diversas organizações da sociedade civil para o desenvolvimento de um instrumento vinculante na matéria. A este respeito, recordam a “Declaração em nome de um grupo de países na 24ª edição de sessões do Conselho de Direitos Humanos”, pela qual, no entanto, se reconhece o avanço alcançado pelos Princípios Orientadores, destacam também o aumento dos casos das violações dos direitos humanos resultantes da atividade empresarial transnacional e “recorda [m] a necessidade de avançar para um quadro juridicamente vinculativo que regule o trabalho das empresas transnacionais e forneça proteção, justiça e reparação adequadas às vítimas de abusos contra os direitos humanos, relacionados às atividades de certas empresas transnacionais e outras empresas”²².
13. Com base nesta iniciativa, o Conselho de Direitos Humanos aprovou, em 26 de junho

²⁰ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas, anexo, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011. Princípios gerais.

²¹ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, parág. 13.

²² [Declaração em nome de um grupo de países na 24ª edição de sessões do Conselho de Direitos Humanos](#). Debate Geral – Artigo 3 “Empresas Transnacionais e Direitos Humanos”, Genebra, setembro de 2013.

de 2014, a Resolução 26/9, por meio da qual “decide estabelecer um grupo de trabalho intergovernamental aberto sobre empresas transnacionais e outras empresas no que diz respeito aos direitos humanos, cujo mandato será desenvolver um instrumento juridicamente vinculativo para regular as atividades das empresas transnacionais e outras empresas no direito internacional dos direitos humanos”²³. É importante salientar que, em outubro de 2018, no âmbito da quarta sessão de trabalho do referido grupo, procedeu-se à discussão e negociação da primeira proposta de esboço do tratado²⁴ e seu protocolo adicional²⁵. Em julho de 2019, foi publicado um projeto revisado do instrumento vinculatório²⁶.

14. Por outro lado, no âmbito interamericano, a CIDH e sua REDESCA também destacam o alto interesse da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) em abordar constantemente o debate e o desenvolvimento deste tema²⁷. Em particular, destaca a Resolução 2.887, de 14 de junho de 2016, mediante a qual se solicita à CIDH que “realize um estudo sobre as normas interamericanas sobre empresas e direitos humanos com base na análise das convenções, jurisprudências e relatórios emanados do Sistema Interamericano”, bem como a Resolução 2.928 de 5 de junho de 2018, mediante a qual solicita à REDESCA da CIDH que faça uma apresentação sobre o andamento das consultas e do trabalho realizado em relação à elaboração do relatório “Empresas e direitos humanos: Normas Interamericanas”. Até a publicação deste relatório, o Relator Especial compareceu duas vezes perante a Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) da OEA²⁸.
15. Nesse âmbito, como parte de seu Plano Estratégico 2017/2021²⁹, a CIDH decidiu incluir, dentro do mandato da sua recém-criada REDESCA, questões relativas ao âmbito das empresas e direitos humanos, encomendando à Relatoria Especial liderar a elaboração deste relatório; mesmo que venha a concluir o estudo solicitado pela Assembleia Geral em 2016; assim como representar uma primeira

²³ Conselho de Direitos Humanos. Resolução No. 26/9: Elaboração de um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre as empresas transnacionais e outras empresas com relação aos direitos humanos, UN Doc. A/HRC/RES/26/9, 14 de julho de 2014, par. 1.

²⁴ Intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. [Zero Draft of the Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises](#) (2018).

²⁵ Intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. [Draft Optional Protocol to the Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises](#) (2018).

²⁶ Intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights. [Revised draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises](#) (2019).

²⁷ Ver *inter alia*: OEA. Assembleia Geral. Resolução 1.786, Promoção da Responsabilidade Social das Empresas no Hemisfério, AG/RES. 1786 (XXXI-O/01), 5 de junho de 2001; OEA. Assembleia Geral. Resolução 2.753, Promoção da Responsabilidade Social das Empresas no Hemisfério, AG/RES. 2753 (XLII-O/12), 4 de junho de 2012; OEA. Assembleia Geral. Resolução 2.840, Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Âmbito Empresarial, AG/RES. 2840 (XLIV-O/14), 4 de junho de 2014; OEA. Assembleia Geral. Resolução 2.887, Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, AG/RES. 2887 (XLVI-O/16), 14 de junho de 2016; OEA. Assembleia Geral. Resolução 2.908, Promoção e Proteção de Direitos Humanos, AG/Resolução 2.908 (XLVII-O/17), 21 de junho de 2017; e OEA. Assembleia Geral. Resolução 2.928, Promoção e Proteção de Direitos Humanos, AG/Resolução 2.928 (XLVIII-O/18), 5 de junho de 2018.

²⁸ OEA. Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos. Sessão Extraordinária sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Âmbito Empresarial, OEA/Ser.G CP/CAJP-3488/18 rev. 1., 7 de março de 2019; OEA. Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos. Sessão Extraordinária sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Âmbito Empresarial, OEA/Ser.G CP/CAJP-3438/17 rev. 2., 21 de fevereiro de 2018.

²⁹ CIDH. Plano Estratégico 2017/2021, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, 20 de março de 2017. págs. 35 e 36.

oportunidade para que a CIDH aprofunde e desenvolva seus padrões sobre a temática no hemisfério e se afiance o entendimento da indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos. E, assim, que a CIDH o tome como próprio e apoie, na sua integralidade, o presente relatório desenvolvido pela sua REDESCA.

16. Também vale a pena mencionar como antecedentes do trabalho dentro da OEA a formulação do *Guia de Princípios sobre Responsabilidade Social das Empresas no Campo dos Direitos Humanos e Meio Ambiente nas Américas*³⁰ e o relatório sobre a “Regulação Consciente e Eficaz das Empresas no Âmbito dos Direitos Humanos”³¹, aprovados pelo Comitê Jurídico Interamericano em 2014 e 2017, respectivamente. Sendo assim, o primeiro deles está relacionado a orientações de responsabilidade compartilhada e ações para empresas que têm a tendência de proteger os direitos humanos, o meio ambiente e os direitos trabalhistas dos trabalhadores e das populações onde operam, assim como os dos consumidores. O segundo propõe avançar na regulação consciente e efetiva das empresas, fazendo partícipes os diferentes setores envolvidos e promovendo uma maior coordenação de ações a nível universal e regional. Em particular, sobre o papel do sistema interamericano de direitos humanos (sistema interamericano) neste âmbito, o Comitê estabeleceu que: “O Sistema Interamericano de Direitos Humanos deve estimular o respeito dos direitos humanos por parte das empresas, para isso os Estados devem supervisionar adequadamente a atividade empresarial e estabelecer as obrigações vinculantes para as empresas, isso porque o Sistema tem desenvolvido padrões muito bons para a proteção deste[s] direito[s], onde a prevenção e o diálogo desempenham um papel importante”³².
17. Por sua vez, o sistema interamericano de direitos humanos não tem esquecido essas situações e seus órgãos têm repetidamente reconhecido que, em certas circunstâncias e sob certos pressupostos, pode-se gerar a responsabilidade internacional do Estado em relação a atos cometidos por empresas que tenham envolvido a violação dos direitos humanos. Conforme dito neste relatório, várias das situações conhecidas no Sistema Interamericano, por meio de seus diversos mecanismos, se referiram à situação dos direitos humanos em que há envolvimento de empresas ou atores econômicos e houve o descumprimento de quaisquer obrigações do Estado.
18. Por exemplo, no “Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador” de 1997, após advertir sobre os sérios impactos das atividades da exploração petrolífera na saúde e na vida de um setor da população, a Comissão “exort[ou] o Estado a tomar medidas para evitar danos às pessoas afetadas devido ao comportamento dos concessionários e atores privados”. Inclusive, a CIDH teve oportunidade de analisar, em 2015, diversos precedentes interamericanos e desenvolver padrões fundamentais a este respeito, ante um relatório temático específico sobre o setor

³⁰ Comitê Jurídico Interamericano. Responsabilidade Social das Empresas em matéria dos Direitos Humanos e o Meio Ambiente nas Américas. OEA/Ser.Q CJI/doc.449/14 rev.1 corr.1, 24 de fevereiro de 2014.

³¹ Comitê Jurídico Interamericano. Regulação Consciente e Efetiva das Empresas no Âmbito dos Direitos Humanos. OEA/Ser.Q CJI/doc.522/17 rev.2, 9 de março de 2017. Complementarmente também se pode consultar o trabalho elaborado pelo Departamento de Direito Internacional na matéria, na qualidade da Secretaria Técnica do Comitê Jurídico Interamericano, (documento DDI/doc.03/17).

³² Comitê Jurídico Interamericano. Regulação Consciente e Efetiva das Empresas no Âmbito dos Direitos Humanos. OEA/Ser.Q CJI/doc.522/17 rev.2, 9 de março de 2017, pág. 13.

empresarial extrativo, os povos indígenas e as comunidades afrodescendentes, o qual supõe um primeiro grande esforço, no nível interamericano, de elaborar um relatório temático dentro deste âmbito. A CIDH e sua REDESCA consideram que não é por acaso que tal iniciativa tenha se centrado em primeiro lugar sobre esse tipo de indústria, dada a recorrência de denúncias e informações recebidas na região a respeito. Mais recentemente, receberam informação e participaram de diálogos com diversos atores sobre esta temática no âmbito das visitas *in loco* realizadas em Honduras³³ e no Brasil³⁴, em agosto e novembro de 2018, respectivamente; assim como na visita de trabalho a Costa Rica, em outubro de 2018, para monitorar a situação dos nicaraguenses na busca por proteção internacional³⁵. Por sua parte, como se destacará a seguir, durante o processo de elaboração deste relatório, a REDESCA tem participado de numerosos eventos e instâncias de discussão sobre a temática a fim de enriquecer o enfoque e informações necessárias para sua elaboração.

19. Também podem ser mencionados diversos casos que foram admitidos pela CIDH sob argumentos que alegam o não cumprimento das obrigações dos Estados e violação de direitos humanos em relação às atividades empresariais. A título de exemplo, mencionam-se os casos da comunidade de Oroya no Peru, sobre denúncias de contaminação ambiental e violação do direito à saúde que, alegadamente, teriam sido provocadas por um complexo metalúrgico inicialmente administrado por uma empresa do Estado peruano e depois por uma empresa privada estrangeira³⁶; e ainda denúncias de violação de vários direitos de uma comunidade originária devido à atividade de uma empresa de mineração estrangeira no mesmo país³⁷. Do mesmo modo, a CIDH avaliou, na etapa de admissibilidade, fatos relacionados a um possível impacto ao meio ambiente e à saúde como consequência da atividade de 14 fábricas da indústria química que teriam exposto residentes da localidade de Mossville, nos Estados Unidos, particularmente afroamericanos, a cargas contaminantes de altas proporções³⁸. Também foram aceitas petições relacionadas a denúncias de violação aos direitos humanos devido à construção de centros habitacionais, por empresas, sobre zonas usadas para o descarte de lixo tóxico no Brasil³⁹; petições onde se alega a violação dos direitos à propriedade e ao acesso à água das populações indígenas no Chile, devido à exploração desse recurso por uma empresa engarrafadora de água⁴⁰ ou por alegados impactos nas vidas de povos originários devido à atividade de empresas pesqueiras e mineradoras no mesmo país⁴¹. A CIDH e sua REDESCA também observam que foram admitidas petições relacionadas a denúncias de violação do direito à saúde no âmbito dos serviços sanitários prestados por

³³ CIDH. Situação dos Direitos Humanos em Honduras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, 27 de agosto de 2019, parágs. 7, 69, 70, 108, 126, 135, 141, 142, 174, 175, 200, 201, 206, 269, 306, 367.11 e 367.26.

³⁴ CIDH. [Observações Preliminares da Visita *in loco* da CIDH ao Brasil](#), novembro de 2018.

³⁵ CIDH. Migração forçada de pessoas nicaraguenses para Costa Rica. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 150, 8 de setembro de 2019, parágs. 81-87, 251-255 e 263.

³⁶ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 76/09. Comunidade de la Oroya (Peru), 5 de agosto de 2009.

³⁷ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 62/14. Moradores de Quishque-Tapayrihua (Peru), 24 de julho de 2014.

³⁸ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 43/10. Mosville Environmental Action Now (Estados Unidos), 17 de março de 2010.

³⁹ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 71/12 Moradores do Conjunto Habitacional “Barão de Mauá” (Brasil), 17 de julho de 2012.

⁴⁰ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 29/13. Comunidade Indígena Aymara de Chusmiza-Usmagama e seus membros (Chile), 20 de março de 2013.

⁴¹ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 36/18. Comunidade Mapuche Huilliche “Pepiukelen” (Chile), 4 de maio de 2018; CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 141/09. Comunidades Agrícolas Diaguita dos Huascoalinos e seus membros (Chile), 30 de dezembro de 2009.

empresas na Colômbia⁴² ou no que diz respeito aos direitos sindicais e trabalhistas em diversos países como Colômbia⁴³, Peru⁴⁴ e Costa Rica⁴⁵, onde se encontram envolvidos atores empresariais. A respeito de Belize, Guatemala, Honduras, México e Panamá também se admitiram petições relacionadas a denúncias de violações aos direitos de povos indígenas por atividades empresariais de infraestrutura⁴⁶, mineração⁴⁷, turismo⁴⁸ ou hidrelétricas⁴⁹, ou, mais recentemente, por acontecimentos relacionados a atividades perigosas e segurança no trabalho⁵⁰.

20. No âmbito do mecanismo de medidas cautelares, a CIDH também tem podido analisar as situações de risco dos direitos humanos nas quais é alegado o envolvimento de empresas. Assim, por exemplo, existem as medidas cautelares a favor da Comunidade de San Mateo de Huanchor, no Peru, concedidas há mais de 14 anos, onde os demandantes relataram que uma empresa de mineração realizou suas operações violando todas as normas ambientais; especificamente, acusaram-na de afetar a saúde da população, em particular das crianças, com chumbo, mercúrio e arsênico, substâncias altamente nocivas. Diante disso, a CIDH expediu medida cautelar, ordenando que o rejeito tóxico seja retirado⁵¹.
21. Mais recentemente, em 2017, também se concederam medidas de proteção a favor da comunidade nativa Tres Islas⁵² e as comunidades Cuninico e San Pedro⁵³, no mesmo país, que alegaram ameaças a seus direitos no âmbito de atividades empresariais de mineração e petroleiras, respectivamente. A CIDH também decidiu conceder medidas de proteção para famílias indígenas na Guatemala, por terem sido despejadas de uma área que seria reclamada por uma empresa⁵⁴. No início de 2018, em Honduras, a CIDH concedeu medidas de proteção a favor das populações e consumidores do rio Mezapa, após receber denúncia que uma hidrelétrica havia contaminado as águas com que eram abastecidas, impossibilitando seu consumo. Diante desta situação, a CIDH ordenou ao Estado a adoção de medidas destinadas a

⁴² CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 140/17. Fabián Pérez Owen (Colômbia), 26 de outubro de 2017.

⁴³ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 49/17. Trabalhadores despedidos de Ecopetrol (Colômbia), 25 de maio de 2017; CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 112/17. Juan Alfonso Lara Zambrano e outros (Colômbia), 7 de setembro de 2017.

⁴⁴ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 4/09. Integrantes do Sindicato Único de Trabalhadores de ECASA (Peru), 11 de fevereiro de 2009.

⁴⁵ CIDH. Informe de Admissibilidade Nº 21/06. Trabalhadores da Empresa Fertilizantes de Centroamérica (Costa Rica), 2 de março de 2006.

⁴⁶ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 48/15. Pueblo Yaqui (México), 28 de julho de 2015.

⁴⁷ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 20/14. Comunidades do Povo Maia Sipakepense e Mam dos municípios de Sipacapa e San Miguel Ixtahuacán (Guatemala), 3 de abril de 2014.

⁴⁸ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 37/14. Comunidade Garífuna de San Juan e seus integrantes (Honduras), 5 de junho de 2014.

⁴⁹ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 65/15. Povos maias e integrantes das comunidades de Cristo Rey, Belluet Tree, San Ignacio, Santa Elena e Santa Família (Belize), 27 de outubro de 2015; CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 75/09. Comunidades indígenas Ngöbe e seus integrantes no vale do rio Changuinola (Panamá), 5 de agosto de 2009.

⁵⁰ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 12/18. 48 trabalhadores falecidos na explosão da mina Pasta de Conchos (México), 25 de fevereiro de 2018.

⁵¹ CIDH. Medidas Cautelares 2004. Oscar González Anchurayco e integrantes da Comunidade de San Mateo de Huanchor (Perú), parágrafo 49.

⁵² CIDH. Resolução Nº 38/17. Medidas Cautelares 113/16, Comunidade Nativa "Tres Islas" de Madre de Dios (Peru), 8 de setembro de 2017.

⁵³ CIDH. Resolução Nº 52/17. Medidas Cautelares 52/17, Comunidade de Cuninico e outros (Peru), 2 de dezembro de 2017.

⁵⁴ CIDH. Resolução Nº 3/18. Medidas Cautelares 860/17. Famílias indígenas da Comunidade Chaab'il Ch'och' (Guatemala), 25 de janeiro de 2018.

mitigar, reduzir e eliminar as fontes de risco identificadas; que se realizasse os diagnósticos médicos necessários e pertinentes dos moradores identificados, bem como garantiu que eles tenham acesso à água potável⁵⁵. A CIDH também concedeu medidas cautelares em favor de defensores dos direitos humanos e do meio ambiente em risco, no contexto de atividades empresariais, como, por exemplo, os membros do Conselho de Ação Comunitária de Vereda Rubiales na Colômbia⁵⁶; dos líderes de Comunidades Camponesas e Rondas Campesinas de Cajamarca no Peru⁵⁷; da defensora de territórios indígenas e do ambiente Lucila Bettina Cruz no México⁵⁸; em Honduras, para os líderes camponeses do Bajo Aguán⁵⁹; e a favor dos defensores de direitos humanos da comunidade Nova Esperança e do Patronato Regional do Setor Florida⁶⁰, ou, ainda, dos integrantes do Movimento Amplo pela Dignidade e a Justiça e seus familiares⁶¹. Também se destaca a medida cautelar emitida a favor da líder indígena da etnia Lenca e defensora dos direitos humanos Berta Cáceres em Honduras, sobre cujo assassinato, em março de 2016, a CIDH manifestou seu enérgico repúdio⁶².

22. Também vale destacar as medidas cautelares outorgadas em 23 de abril de 2019, pela CIDH, a favor dos moradores do povoado Emiliano Zapata, em Chiapas, México, para proteger seus direitos à vida, integridade pessoal e saúde devido a uma suposta contaminação relacionada a um lixão a céu aberto e um aterro sanitário administrado por uma empresa privada. Nesse sentido, solicitou-se ao Estado, entre outras providências, que informe sobre as ações empreendidas para mitigar as fontes de risco⁶³.
23. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, também tem mantido uma jurisprudência constante a esse respeito. Assim, por exemplo, destaca-se o Parecer Consultivo sobre o princípio da igualdade e não discriminação a trabalhadores migrantes de 2003, solicitado pelo Ilustre Estado mexicano; neste caso, a Corte considerou que os Estados não devem permitir que empregadores privados violem os direitos dos trabalhadores migrantes, nem que a relação contratual viole os padrões mínimos internacionais⁶⁴. Destaca também o Parecer Consultivo sobre a personalidade jurídica de sindicatos, federações e confederações para comparecer perante o Sistema Interamericano em defesa de seus próprios

⁵⁵ CIDH. Resolução Nº 12/18. Medidas Cautelares 772/17. Moradores e consumidores da água do rio Mezapa (Honduras), 24 de fevereiro de 2018.

⁵⁶ CIDH. Resolução Nº 65/2016. Medidas Cautelares 382/12. Junta de Acción Comunal de la vereda Rubiales (Colômbia), 17 de dezembro de 2016.

⁵⁷ CIDH. Resolução Nº 9/2014. Medidas Cautelares 452/11. As líderes e os líderes das Comunidades Camponesas e Rondas Camponesas de Cajamarca (Peru), 5 de maio de 2014.

⁵⁸ CIDH. Resolução Nº 1/2018. Medidas Cautelares 685/16. Lucila Bettina Cruz e seu núcleo familiar (México), 4 de janeiro de 2018.

⁵⁹ CIDH. Resolução Nº 11/2014. Medidas Cautelares 50/14. As líderes e os líderes camponeses de Bajo Aguán (Honduras), 8 de maio de 2014.

⁶⁰ CIDH. Resolução Nº 13/2013. Medidas Cautelares 193/13. Líderes e defensores de direitos humanos da comunidade Nova Esperança e do Patronato Regional do Setor Florida (Honduras), 24 de dezembro de 2013.

⁶¹ CIDH. Resolução Nº 12/2013. Medida Cautelar 416/13. 18 membros do Movimento Amplo pela Dignidade e a Justiça e suas famílias (Honduras), 19 de dezembro de 2013.

⁶² CIDH. [CIDH repudia o assassinato de Berta Cáceres em Honduras](#), 4 de março de 2016. Também ver: GAÍPE (Grupo Assessor Internacional de Pessoas Experts). [Represa de Violência, o plano que assassinou Berta Cáceres](#), novembro de 2017.

⁶³ CIDH. Resolução 24/2019. Medidas Cautelares Nº 1.498/18. Marcelino Díaz Sánchez e outros (México). 23 de abril de 2019.

⁶⁴ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A Nº 18.

direitos, solicitado pelo Ilustre Estado panamenho⁶⁵; e, mais recentemente, a Opinião Consultiva referente às obrigações dos Estados por atividades que podem gerar graves impactos ao meio ambiente, solicitada pelo Ilustre Estado da Colômbia⁶⁶, onde a Corte reforça a constante jurisprudência da CIDH ao considerar que os Estados são obrigados a respeitar e garantir os direitos humanos de todas as pessoas sob sua jurisdição, mesmo que não se encontrem em seu território, proporcionando a base para o desenvolvimento da aplicação extraterritorial das normas de direitos humanos, que requerem uma análise particular quando empresas ou atores econômicos estão envolvidos. Podemos citar, também, o caso sobre o tema do trabalho escravo denominado "Trabalhadores da Fazenda Verde" no que diz respeito ao Brasil⁶⁷; o caso sobre os Povos Indígenas Kaliña e Lokono no Suriname⁶⁸, relacionado aos impactos da indústria extrativa sobre os povos indígenas; o caso Lagos del Campo no Peru⁶⁹, no qual estava envolvida a falta de garantia para a liberdade de expressão, associação e direitos trabalhistas de um dirigente dos trabalhadores de uma empresa privada no Peru; e o caso Muelle Flores, relacionado com a violação do direito à seguridade social de um adulto maior pelo descumprimento de decisões judiciais internas no marco de um processo de privatização de uma empresa estatal no mesmo país⁷⁰.

24. Esses precedentes, entre outros citados ao longo deste relatório, nos permitem continuar construindo as bases e delineando a maneira de determinar e aplicar as normas e padrões interamericanos em situações relacionadas com a realização e gozo dos direitos humanos e atividades empresariais a partir da análise das obrigações dos Estados nesta matéria.

B. Objeto e alcance

25. A análise realizada neste relatório se baseia nas obrigações internacionais dos Estados no campo dos direitos humanos, nos casos em que as empresas estejam de alguma forma envolvidas na realização ou na afetação desses direitos. Nesse sentido, não só sistematiza e reúne diversos pronunciamentos que vêm sendo proferidos no âmbito do Sistema Interamericano em relação ao tema, mas também, a partir de uma análise sistemática e evolutiva da experiência jurídica interamericana, busca esclarecer, organizar e desenvolver ditas atribuições estatais e os efeitos que podem ser gerados sobre empresas.
26. Neste contexto, deve-se reiterar que as empresas podem ser agentes positivos para o respeito e a garantia dos direitos humanos; gerar ou motivar mudanças importantes com suas ações e comportamentos; dar o exemplo para transformar

⁶⁵ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-22/16 de 26 de fevereiro de 2016. Série A N° 22.

⁶⁶ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A N° 23.

⁶⁷ Corte IDH. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções preliminares. Fundo, Reparações e Custas de 20 de outubro de 2016. Série C N° 318.

⁶⁸ Corte IDH. Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C N° 309.

⁶⁹ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C N° 340.

⁷⁰ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 6 de março de 2019. Série C N° 375.

experiências de impunidade e abuso de direitos humanos, bem como contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030⁷¹. Nesse sentido, um compromisso público e a boa-fé das empresas são essenciais para o fortalecimento das iniciativas que são realizadas, bem como a construção de confiança entre empresas, autoridades e população, para que a visão da responsabilidade social empresarial tradicional seja transcendida para parâmetros vinculativos dirigidos ao efetivo respeito pelos direitos humanos e ao exercício da devida diligência em matéria de direitos humanos. A ampla participação da sociedade civil, dos defensores dos direitos humanos, das comunidades afetadas e das vítimas de violações dos direitos humanos, bem como a vontade política das autoridades em todos os níveis são e também serão fatores essenciais para o avanço dos esforços nacionais, regionais e universais. Nesta matéria, proporcionando oportunidades de prevenção e garantindo o acesso à justiça e à reparação efetiva para aqueles que são afetados.

27. Tendo em vista a amplitude de quadros e ferramentas multidisciplinares para compreender e abordar o campo dos negócios e dos direitos humanos, a especificidade técnica que o tema pode ter, os efeitos da natureza fragmentada existente no direito internacional neste campo; e reconhecendo os vários esforços e diálogos que vêm ocorrendo localmente, regionalmente e internacionalmente, este relatório se concentra principalmente em dar uma primeira abordagem a algumas questões que a CIDH e sua REDESCA identificaram como nucleares para esta área, com base na experiência e no contexto do direito interamericano sobre negócios e direitos humanos, bem como estabelecer bases comuns gerais para o desenvolvimento contínuo do tema de maneira cada vez mais profunda por meio dos mecanismos do sistema interamericano de direitos humanos, além dos avanços em nível universal, em particular através do sistema da ONU. Tendo em conta a grande quantidade de informação analisada, a diversidade temática e os limites existentes, este relatório faz referência a algumas características e tendências identificadas, bem como a algumas situações específicas a título de exemplo, sem que as informações de natureza fática e jurídica contidas nele pretendam ser um diagnóstico exaustivo e definitivo ou abranger todos os eventos sobre os quais a CIDH ou sua REDESCA tenham conhecimento ou preocupação.
28. Especificamente, o objetivo principal deste relatório é esclarecer o conteúdo das obrigações dos Estados nesta matéria e os efeitos que em geral podem ocorrer sobre as empresas, tendo como base central os principais instrumentos interamericanos, em particular a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Convenção Americana ou CADH) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Declaração Americana), a jurisprudência interamericana existente sobre o assunto e a inclusão articulada dos avanços internacionais a esse respeito.
29. O relatório também busca contribuir com a experiência interamericana: i) para o empoderamento de pessoas, comunidades e sindicatos para o uso dos instrumentos jurídicos e normas interamericanas nesta área; ii) o reforço das ações de prevenção e devida diligência nestas situações; iii) responsabilização maior e mais eficaz por violações e abusos de direitos humanos nesses contextos; e iv) melhorar o acesso a reparações oportunas e adequadas para as vítimas nesta área. Em última instância,

⁷¹ Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução Nº 70/1. Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 25 de setembro de 2015.

o relatório busca identificar e estabelecer alguns elementos e normas interamericanas que, embora iniciais, serão centrais para a compreensão do assunto desde as competências da CIDH, bem como criar uma oportunidade para que os Estados avaliem e examinem a eficácia ou lacunas em seus sistemas internos na área de negócios e direitos humanos. Uma primeira conclusão a que se chega é que qualquer que seja a iniciativa de desenvolvimento deste assunto não gerará por si só resultados razoáveis se não forem levadas em conta as normas e padrões de direitos humanos aplicáveis, em particular sua aplicação segundo a experiência interamericana. O que precede implica não só analisar e definir de forma mais concreta as formas de intervenção e abstenção exigidas do Estado neste domínio, mas também examinar os efeitos jurídicos que possam recair sobre as empresas, para superar os obstáculos conceituais ou processuais que venham a surgir neste âmbito.

30. Para esses fins, é relevante indicar a centralidade do uso da interpretação evolutiva dos instrumentos de direitos humanos na preparação deste relatório, visto que constitui um princípio fundamental do direito internacional dos direitos humanos, que tem sido aplicado de forma consistente por vários órgãos internacionais de supervisão, para garantir a proteção adequada dos direitos humanos⁷². A respeito, a Corte Interamericana afirmou, em jurisprudência reiterada, que os tratados de direitos humanos: “são instrumentos vivos cuja interpretação deve ser adaptada à evolução dos tempos e, em particular, às condições de vida atuais”⁷³. Essa interpretação evolutiva também é consistente com as regras gerais de interpretação de tratados, consagradas na Convenção de Viena; bem como com as diretrizes de interpretação contidas no artigo 29 da Convenção Americana⁷⁴. Por razões semelhantes, também é essencial levar em conta o crescente conjunto de instrumentos internacionais que se relacionam com a proteção dos direitos humanos frente às empresas, na medida em que fornecem conteúdo para as obrigações internacionais dos Estados e influenciam a proteção dos direitos das pessoas que estão sob sua jurisdição⁷⁵.
31. Da mesma forma, deve-se notar que este relatório não visa apresentar uma análise de todos os aspectos e desafios jurídicos e contextuais na matéria, nem abordar os desafios particulares em direitos humanos que surgem em diferentes setores econômicos ou indústrias ou em relação a certas populações em situação de vulnerabilidade. Tampouco tem a intenção de fazer um relato factual dos casos levados ao conhecimento da CIDH, nem comparar o funcionamento, vantagens ou

⁷² Ver, *inter alia*, Corte IDH. Opinião Consultiva OC-10/89 de 14 de julho de 1989. Série A Nº 10; Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Fundo, Reparações e Custas. Sentença 17 de junho de 2005. Série C Nº 125; Corte IDH. Caso Artavia Murillo ou outros (Fecundação in vitro) Vs. Costa Rica. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas Sentença de 28 novembro de 2012 Série C Nº 257. Ver ECHR. Tyrer v. United Kingdom. Application Nº 5856/72. 25 de abril de 1978; Marckx v. Belgium Application Nº 6833/74. 13 de junho de 1979.

⁷³ Corte IDH. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C Nº 79, parág. 146. Corte IDH. Opinião Consultiva OC-16/99 de 1º de outubro de 1999. Série A Nº 16, parág. 114.

⁷⁴ Corte IDH. Caso dos “Niños de la Calle” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C Nº 63, parág. 193; e Corte IDH. Opinião Consultiva OC-16/99 de 1º de outubro de 1999. Série A Nº 16, parág. 114.

⁷⁵ A interpretação dos instrumentos do Sistema Interamericano, tendo em consideração a existência de um *corpus juris* do direito internacional em matéria de direitos humanos, é uma prática consolidada da CIDH e da Corte IDH que tiveram aplicação em âmbitos muito diversos.

fragilidades dos diferentes sistemas nacionais da região sobre a matéria.

32. Diante do exposto, o capítulo II estabelece 12 critérios utilizados de forma transversal no relatório, os quais devem ser tidos como elementos fundamentais e indispensáveis na abordagem da questão nos ordenamentos jurídicos e políticos nacionais e regionais. O capítulo III como uma parte central deste relatório desenvolve as obrigações que os Estados devem cumprir nesses contextos a partir da perspectiva do sistema interamericano. Partindo das obrigações dos Estados derivadas dos instrumentos interamericanos, esta seção identifica as obrigações dos Estados no contexto específico da atividade empresarial e dos direitos humanos. O capítulo IV desenvolve o alcance extraterritorial das obrigações dos Estados nesta matéria, com base nos capítulos anteriores. O capítulo V analisa os efeitos jurídicos que podem recair sobre as empresas a partir das obrigações gerais dos Estados de respeitar e garantir os direitos humanos. O capítulo VI mostra determinados contextos ou esferas de especial prioridade ou atenção para a CIDH a sua REDESCA neste âmbito, à luz da informação recebida; na sequência, o capítulo VII se refere a alguns impactos diferenciados sobre populações em situação de vulnerabilidade na região. Posteriormente, o capítulo VIII menciona, a título de exemplo, algumas iniciativas que se destacam como referências positivas na matéria. Finalmente, o capítulo IX formula uma série de recomendações com o objetivo de guiar os esforços dos Estados do hemisfério neste âmbito.

C. Metodologia

33. A REDESCA, em cumprimento ao mandato da CIDH, desenvolveu diversas atividades que levaram à elaboração deste relatório, garantindo um amplo processo de diálogo e colaboração com os mais diversos atores. Com o objetivo de coletar informações e estimular a participação de diversos atores da região, a REDESCA organizou ou participou de oficinas, eventos, reuniões de trabalho, audiências públicas, questionários abertos e consultas a especialistas. Participaram dessas atividades representantes dos Estados e de órgãos públicos autônomos, organizações da sociedade civil, representantes da academia e outras partes interessadas.
34. A CIDH e sua REDESCA destacam a organização de uma Consulta Aberta sobre Empresas e Direitos Humanos no I Fórum do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como a participação da REDESCA na Terceira e Quarta Consultas Regionais para a América Latina e o Caribe sobre “Empresas e Direitos Humanos”, organizadas pelo Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, em dezembro de 2017 e setembro de 2019, respectivamente. Nessas atividades, também foram realizados espaços de diálogo entre a “Relatoria Especial” e os participantes, em várias sessões paralelas. Por outro lado, no âmbito do 167º Período de Sessões da CIDH, foi organizado, em fevereiro de 2018, um workshop sobre “Intercâmbio de experiências sobre planos de ação nacionais em matéria de direitos humanos e empresas” junto a autoridades dos Estados da Colômbia, Chile e México, e representantes da sociedade civil colombiana. A REDESCA da CIDH também participou do “Workshop Técnico sobre Desafios e Oportunidades para a Adoção e Implementação de Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos na América Latina e no Caribe”, realizado em Santiago do Chile, a convite do Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos, em dezembro de 2018. O Relator

Especial também participou, a convite da República Argentina, de um Seminário Internacional sobre o assunto em julho de 2019. Adicionalmente, para a preparação deste relatório, a CIDH e sua REDESCA levaram em consideração as informações obtidas em sua participação em diversos diálogos, reuniões, visitas de trabalho e eventos sobre o tema desde o lançamento da Relatoria Especial, no final de agosto de 2017.

35. Também ressaltam a participação central da REDESCA nas sessões do Conselho de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA em 21 de fevereiro de 2018⁷⁶ e em 7 de março de 2019⁷⁷, sessões relacionadas com o campo dos negócios e direitos humanos, onde vários Estados e especialistas contribuíram com aportes e intervenções relevantes para este relatório.
36. Por outro lado, a CIDH realizou diversas audiências públicas nas quais foram discutidos temas relevantes e obtidas valiosas informações que, direta ou parcialmente, serviram para este relatório sobre diferentes aspectos do campo empresarial e dos direitos humanos. Dentre elas, destacam-se 37 audiências públicas realizadas de abril de 2016 a setembro de 2019:
 1. Direito à saúde e tabagismo na América. 157º Período de Sessões, 5 de abril de 2016.
 2. Direitos das pessoas privadas de liberdade e a privatização do sistema prisional no México, 157º Período de Sessões, 7 de abril de 2016.
 3. Estados, empresas e direitos humanos na América do Sul, 158º Período de Sessões, 7 de junho de 2016.
 4. Direitos humanos no contexto do projeto “Arco Minero del Orinoco”, na Venezuela, 159º Período de Sessões, 2 de dezembro de 2016.
 5. Direito à saúde e falta de medicamentos nas Américas, 159º Período de Sessões, 6 de dezembro de 2016.
 6. Situação dos direitos humanos no contexto da implementação do Acordo de Parceria Transpacífico (TPP) nas Américas, 159º período de sessões, 7 de dezembro de 2016.
 7. Direito de acesso à informação e transparência na gestão ambiental, concessão, monitoramento e fiscalização das atividades extrativas na América, 161º Período de Sessões, 18 de março de 2017.
 8. Denúncias sobre a criminalização de defensores dos direitos humanos que se opõem a projetos hidrelétricos na Guatemala, 161º Período de Sessões, 20 de março de 2017.
 9. Direitos humanos e indústrias extrativas no Peru, 162º Período de Sessões, 25 de maio de 2017.
 10. Indústrias Extrativas e o Direito à Identidade Cultural dos Povos Indígenas no Equador, 163º Período de Sessões, 7 de julho de 2017.
 11. Medidas para prevenir violações de direitos humanos por indústrias extrativas canadenses que operam na América Latina, 166º Período de Sessões, 7 de dezembro de 2017.
 12. Direitos trabalhistas na indústria automotiva nos Estados Unidos, 166º

⁷⁶ OEA. Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos. Sessão Especial sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Ambiente de Negócios, OEA/Ser.G CP/CAJP-3438/17 rev. 2, 21 de fevereiro de 2018.

⁷⁷ OEA. Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos. Sessão Especial sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Ambiente de Negócios, OEA/Ser.G CP/CAJP-3488/18 rev. 1, 7 de março de 2019.

Período de Sessões, 7 de dezembro de 2017.

13. Situação dos direitos culturais das mulheres indígenas na Guatemala, 167º Período de Sessões, 26 de fevereiro de 2018.
14. Empresas e direitos humanos na Venezuela, 167º Período de Sessões, 27 de fevereiro de 2018.
15. Inteligência digital, cibersegurança e liberdade de expressão na América, 167º Período de Sessões, quarta-feira, 28 de fevereiro de 2018.
16. Empresas e direitos humanos: insumos para a construção de diretrizes interamericanas, 167º Período de Sessões, 2 de março de 2018.
17. Situação dos direitos humanos de comunidades indígenas afetadas por derrames de óleo em Cuninico e Vista Alegre, no Peru, 168º Período de Sessões, 7 de maio de 2018.
18. Denúncias de violação de direitos humanos e criminalização de defensores no contexto das indústrias extrativas na Nicarágua, 168º Período de Sessões, 7 de maio de 2018.
19. Medidas de proteção de provas em casos de desaparecimento forçado na Colômbia, 168º Período de Sessões, 9 de maio de 2018.
20. Denúncias de violações de direitos humanos no contexto de despejos na Guatemala, 168º Período de Sessões, 9 de maio de 2018.
21. Devida diligência, prevenção e acesso à justiça para violações de direitos humanos por empresas nas Américas, 168º Período de Sessões, 10 de maio de 2018.
22. Controle de gastos públicos, políticas fiscais e garantia de direitos econômicos, sociais e culturais na América Latina, 168º Período de Sessões, 11 de maio de 2018.
23. Segurança cidadã e denúncias de uso irregular de forças policiais na exploração e aproveitamento de recursos naturais no Peru, 169º Período de Sessões, 1º de outubro de 2018.
24. Grave situação de saúde dos mineiros no Peru e responsabilidade do Estado e das empresas, 169º Período de Sessões, 1º de outubro de 2018.
25. Garantias de liberdade de expressão, associação e reunião pacífica das organizações sindicais na América, 169º Período de Sessões, 2 de outubro de 2018.
26. Uso de fraturamento hidráulico (fracking) e violação de direitos humanos de comunidades e defensores ambientais e territoriais nos países da América, 169º Período de Sessões, 3 de outubro de 2018.
27. Denúncias de violação dos direitos à saúde e seguridade social na República Dominicana, 169º Período de Sessões, 5 de outubro de 2018.
28. Situação dos povos indígenas na Amazônia peruana, terras e meio ambiente, 170º Período de Sessões, 5 de dezembro de 2018.
29. Situação das “zonas de sacrifício” ambientais e as consequências da atividade industrial sobre o direito à saúde no Chile, 171º Período de Sessões, 13 de fevereiro de 2019.
30. Empresas e Direitos Humanos nas Américas, 172º Período de Sessões, 8 de maio de 2019.
31. Denúncias de violações dos direitos humanos das pessoas afetadas por barragens e reservatórios no Brasil, 172º Período de Sessões, 9 de maio de 2019.

2019.

32. Criminalização de defensores dos direitos humanos dos povos indígenas e da indústria extrativa nos Estados Unidos, 172º Período de Sessões, 9 de maio de 2019.
 33. Direitos humanos dos povos indígenas e a situação de isolamento na Amazônia peruana, 172º Período de Sessões, 10 de maio de 2019.
 34. Proteção de comunidades indígenas, crianças e adolescentes e defensores dos direitos humanos afetados pela poluição ambiental no Peru, 173º Período de Sessões, 24 de setembro de 2019.
 35. Mudanças climáticas e DESCA para mulheres, crianças, povos indígenas e comunidades rurais, 173º Período de Sessões, 25 de setembro de 2019.
 36. Uso indevido de sistemas de justiça criminal para aplicar represálias contra defensores dos direitos humanos ambientais, 173º Período de Sessões, 26 de setembro de 2019.
 37. A proteção ambiental na Amazônia e os direitos dos povos indígenas no Brasil, 173º Período de Sessões, 27 de setembro de 2019.
37. A partir da aprovação do índice e da nota conceitual deste relatório temático pelo plenário da CIDH em 2 de março de 2018, a REDESCA elaborou um questionário que foi publicado em abril do mesmo ano a fim de coletar informações relevantes para os Estados, a sociedade civil e várias partes interessadas. Devido a diversos pedidos de prorrogação para recebimento de contribuições e comentários, a Relatoria Especial decidiu conceder uma prorrogação adicional para começar a sistematizá-la. A CIDH e sua REDESCA agradecem a grande participação e interesse de diversos atores regionais, em particular dos Estados da Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México e Panamá, por responder oficialmente ao questionário, às nove entidades estaduais da região que enviaram de forma independente suas colaborações sob o mesmo processo⁷⁸; e para as várias organizações da sociedade civil e acadêmica, de quem, individualmente ou em grupos, foram obtidos 42 retornos com comentários e contribuições substantivas⁷⁹.

⁷⁸ A CIDH e sua REDESCA agradecem a participação das seguintes instituições públicas: Ministério Público da Defesa (Argentina), Ministério Público do Trabalho (Brasil), Ministério Público Federal: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (Brasil), Defensoría del Pueblo (Colômbia), Organismo de Investigación Judicial (Costa Rica), Comissão Nacional de Direitos Humanos (México), Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal (México), Conselho para a Prevenção e Eliminação da Discriminação da Cidade do México (México) e Ombudsman Cidade (Peru).

⁷⁹ A CIDH e sua REDESCA agradecem a ampla participação de diversas organizações da sociedade civil e do meio acadêmico. Segue uma lista não exaustiva das organizações que enviaram suas respostas individualmente ou em grupos: Advogados do Noroeste Argentino de Direitos Humanos e Estudos Sociais (ANDHES), Ação Solidária para o Desenvolvimento (CooperAcción), Amazon Frontlines, Anistia Internacional, Associação Civil pela Igualdade e Justiça (ACIJ), Associação pelos Direitos Civis (ADC), Associação pelos Direitos Humanos (APRODEH), Associação Sindical de Trabalhadores Agrícolas Bananeiros e Camponeses (ASTAC) do Equador, Brigadas Internacionais da Paz (PBI), Business and Human Rights Resource Center, Center for Economic and Social Rights (CESR), Central Autónoma de Trabajadores do Peru (CATP), Centre of Forensic Analysis and Applied Sciences (CAFCA), Centre for Analysis and Research, Social Initiative for Democracy (ISD), Centro de Documentação e Informação (CEDIB), Centro de Estudos de Direito, Justiça e Sociedade (Dejusticia), Centro de Estudos da Justiça de Transição da Universidade Federal de Minas Gerais (CJT/UFGM), Centro de Estudos Jurídicos e Sociais (CELS), Centro de Estudos em Liberdade de Expressão e Acesso à Informação (CELE), Centro Mexicano de Direito Ambiental (CEMDA), Citizens al Día (CAD), Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais (CdH/UFGM), Coalizão Healthy Latin America (GLAS), Coding Rights, Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI), Inter-Church Commission for Justice and Peace, International Commission of Jurists (ICJ), Conectas Direitos Humanos, Corporations and Human Rights Project, Direito Ambiente e Recursos Naturais (DAR), Direitos Digitais: Direitos Humanos e Tecnologia na América Latina, Due Process of Law Foundation (DPLF), Federação Argentina de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Trans, Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH), Fundação

Também foram recebidos valiosos aportes através da consulta interna com a CIDH. A REDESCA deseja destacar o alto nível de interesse, expectativa e participação que existiu em todo o processo de elaboração deste relatório, bem como o importante desafio que representou durante a época de fundação do mandato.

38. A REDESCA também organizou, em outubro de 2018, uma consulta especial com nove especialistas na área. A sessão de consulta foi realizada na Cidade do México com o apoio logístico do Observatório do Sistema Interamericano da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) e teve como objetivo revisar e discutir uma versão preliminar deste relatório.
39. A informação apresentada neste relatório baseia-se na análise de todas estas fontes, nos diversos diálogos em que a REDESCA participou, nos trabalhos de investigação interna e no aconselhamento especializado do seu corpo técnico, nas contribuições que foram enviadas no âmbito das suas funções de acompanhamento e das contribuições da CIDH, bem como de suas respectivas Relatorias temáticas durante o processo de aprovação deste relatório.
40. Finalmente, a CIDH e sua REDESCA agradecem o valioso apoio financeiro do Governo da Espanha, graças ao qual a Relatoria Especial pôde iniciar e preparar este relatório.

do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (FARN), Fundação Forjando Futuros, FoodFirst International Action Network (FIAN Internacional), Fundar: Centro de Análise e Pesquisa, Fundação Karisma, Grupo de Estudo em Direito Internacionais para Direitos Humanos (GEDI-DH), Grupo de Trabalho sobre Responsabilidade Empresarial da Rede Internacional para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Rede DESC), Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas da Universidade Federal de Juiz de Fora, Indian Law Resource Center, Iniciativa “Advancing Human Rights Accountability” (AHRA) da Universidade de Oxford, Interamerican Association for Environmental Defense (AIDA), International Budget Partnership (IBP), International Rivers, Instituto Centroamericano de Estudos Fiscais (ICEFI), Instituto de Democracia e Direitos Humanos (IDEHPUCP) da Pontifícia Universidade Católica do Peru, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Justiça Global, Justice and Corporate Accountability Project, Observatorio Latinoamericano de Regulación de Medios y Convergencia (OBSERVACOM), Office for the Defence of Rights and Intersectionality (ODRI), Organizações com trabalhos sobre Acesso a Medicamentos e Uso Racional de Medicamentos na região das Américas, Oxfam México, Primeira Geração do Mestrado em Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Criminologia da Universidade Autônoma de Nuevo León, Projeto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ProDESC), Projeto de Organização, Desenvolvimento, Educação e Pesquisa (PODER), Programa Venezuelano de Ação Educativa em Direitos Humanos (PROVEA), Rede em Defesa dos Direitos Digitais (R3D), Save the Children, Serviços e Aconselhamento para a paz (Serapaz), Solidarity Center, Sonora Ciudadana, Terra de Direitos, Unidade de Defensores e Defensoras da Guatemala (UDEFEFUGUA), União Nacional de Instituições para o Trabalho de Ação Social (UNITAS): Programa Urbano, Universidade de Brasília, Universidade Estadual Paulista, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal da Paraíba, Universidade de Fortaleza, Universidade do Vale do Rio Dos Sinos.

CAPÍTULO 2

CRITÉRIOS INTERAMERICANOS
FUNDAMENTAIS EM MATÉRIA
DE EMPRESAS E DIREITOS
HUMANOS

CRITÉRIOS INTERAMERICANOS FUNDAMENTAIS EM MATÉRIA DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS

41. Dada a multiplicidade de iniciativas existentes, bem como as discussões em curso sobre o tema, e levando em consideração que esta é a primeira vez que este tema é abordado de forma ampla e direta no Sistema Interamericano, a CIDH e sua Relatoria Especial consideram relevante destacar aqueles critérios cuja incorporação é essencial na adoção de marcos normativos, estratégias e mecanismos para enfrentar e orientar o tratamento dos desafios neste campo a partir de uma perspectiva de direitos humanos. Esses critérios gerais derivam do arcabouço geral do Direito Internacional dos Direitos Humanos, da evolução específica do sistema regional interamericano e da progressiva aplicação que os organismos especializados na matéria vêm dando em suas análises relacionadas com o campo dos negócios e direitos humanos. Estes critérios foram tidos em consideração de forma transversal na elaboração deste relatório e devem ser lidos de forma conjunta e abrangente como um todo coerente, dada a inter-relação e o significado mútuo que apresentam na sua aplicação nesta área.

A. Centralidade da pessoa e da dignidade humana

42. A dignidade humana é inerente a todas as pessoas e constitui a base sobre a qual se desenvolvem os direitos humanos, ou seja, fundamenta a construção dos direitos das pessoas como sujeitos livres e iguais em dignidade e direitos. A esfera empresarial e dos direitos humanos deve endossar esta centralidade, pois a qualidade da dignidade humana representa o eixo dinâmico e interpretativo de todo o sistema de proteção dos direitos humanos, o que implica a busca de garantir isso em todas as decisões, aplica-se o princípio “pro persona”, a fim de alcançar o resultado que melhor proteja o ser humano e limite o menos possível a realização de seus direitos fundamentais.

B. Universalidade, Indivisibilidade, Interdependência e Inter-relação dos Direitos Humanos

43. O reconhecimento da natureza universal, indivisível, interdependente e inter-relacionada dos direitos humanos por meio da adoção e aplicação de diversos instrumentos e tratados sobre o assunto⁸⁰ implica a exigência de fechar as

⁸⁰ Por exemplo, tanto o Preâmbulo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos quanto o Protocolo de San Salvador afirmam que “o ideal de um ser humano livre, livre do medo e da miséria, só pode ser realizado se forem criadas condições que permitam a cada pessoa desfrutar seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como

brechas existentes na proteção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais em comparação com os direitos civis e políticos nas diversas áreas que os afetam. Dada a conexão e estreita relação entre um e outro, como seu caráter universal e raízes interamericanas, esses princípios devem ser reafirmados prestando atenção especial à realização dos direitos humanos, levando em consideração os múltiplos impactos que podem ser gerados no âmbito das atividades e operações comerciais.

C. Igualdade e não discriminação

44. A CIDH tem estabelecido sistematicamente que o princípio da igualdade e da não discriminação é um dos pilares de qualquer sistema democrático, bem como uma das bases fundamentais do sistema de proteção dos direitos humanos estabelecido pela OEA. Por sua vez, a Corte Interamericana passou a considerá-lo parte do “jus cogens” internacional⁸¹. Da mesma forma, o Sistema Interamericano não só assumiu uma noção formal de igualdade, mas também caminha para um conceito de igualdade material ou estrutural que parte do reconhecimento de que determinados setores da população requerem a adoção de medidas de equalização afirmativas. Por isso, deve-se incorporar uma abordagem intersectorial e diferencial, incluindo uma perspectiva de gênero, que leve em consideração o possível agravamento e frequência de violações de direitos humanos por condições de vulnerabilidade ou discriminação histórica de indivíduos e grupos como origem, etnia, idade, sexo, orientação sexual, identidade de gênero ou posição econômica, entre outras condições, no âmbito das atividades e operações comerciais.

D. Direito ao desenvolvimento

45. A CIDH tratou de questões relacionadas com o direito ao desenvolvimento em vários relatórios temáticos e por país⁸². O valor particular do direito ao desenvolvimento é que ele deve ser sustentável; por isso, o enfoque deve ser necessariamente no bem-estar e nos direitos das pessoas e comunidades, e não nas estatísticas econômicas e de mercadorias, tendo em vista que a definição do direito ao desenvolvimento inclui o direito a um determinado processo em que possam realizar plenamente todos os direitos humanos e liberdades fundamentais⁸³. Sua incorporação expressa aos

de seus direitos civis e políticos”. Da mesma forma, a Carta Democrática Interamericana afirma que “a democracia é essencial para o exercício efetivo das liberdades fundamentais e dos direitos humanos, em seu caráter universal, indivisível e interdependente” (OEA. Carta Democrática Interamericana, 11 de setembro de 2001) e a Carta Social das Américas reafirma “a universalidade, indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos e seu papel essencial para o desenvolvimento social e a realização do potencial humano” (OEA. Carta Social das Américas. OEA/Ser.P AG/doc. 5242/12 rev. 1, 4 de junho de 2012). Veja também: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Declaração e Programa de Ação de Viena, UN Doc. A/CONF.157/23, 12 de julho de 1993, pará. 5.

⁸¹ Corte IDH. Opinião Consultiva OC -18/03, de 17 de setembro de 2003, Série A, N.º. 18, pará.101.

⁸² Ver, *inter alia*, CIDH. Povos Indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015; CIDH. Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 setembro 2017; e CIDH. Situação dos Direitos Humanos na Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de dezembro 2017, parágs. 37-50.

⁸³ ONU. Assembleia Geral. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Resolução N.º 41/128, 4 de dezembro de 1986; Quarto Relatório do Especialista Independente sobre o Direito ao Desenvolvimento. UN Doc. E/CN.4/2002/WG.18/2, 20 de dezembro de 2001; Relatório do Relator Especial sobre o direito ao

marcos normativos, estratégias e políticas que se desenvolvem no domínio das empresas e dos direitos humanos permitirá definir de melhor forma as responsabilidades dos diferentes atores envolvidos nesse processo, incluindo empresas e instituições de financiamento e investimento, de acordo com os padrões de direitos humanos, bem como vinculá-los a estratégias nacionais ou globais sobre o tema, como a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁸⁴. Conduzir adequadamente a realização dos direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento, no âmbito dos processos de desenvolvimento e da atividade empresarial, exigirá, fundamentalmente, empoderar as pessoas e as comunidades como titulares de direitos, colocando-as no centro de como se concebe e implementa o desenvolvimento, garantir sua livre participação, aplicar o princípio da não discriminação, bem como distribuir de forma equitativa os benefícios do desenvolvimento. O crescimento econômico não é um fim em si mesmo, mas um componente a mais para a realização do direito ao desenvolvimento e dos direitos humanos em geral; o direito ao desenvolvimento, então, nos permite observar como os Estados e as empresas cumprem suas obrigações e se os procedimentos seguidos são consistentes com a estrutura dos direitos humanos.

E. *Direito a um meio ambiente saudável*

46. A CIDH e sua REDESCA reafirmam a estreita relação entre direitos humanos, desenvolvimento sustentável e meio ambiente, cuja interação abrange inúmeras facetas e âmbitos⁸⁵; por isso, não só os Estados, no exercício das suas funções reguladoras, fiscalizadoras e judiciárias, mas também as empresas, no âmbito das suas atividades e relações comerciais, devem ter em consideração e respeitar o direito humano a um meio ambiente saudável e ao uso sustentável e conservação dos ecossistemas e da diversidade biológica, com atenção especial à sua estreita relação com os povos indígenas, comunidades afrodescendentes e populações rurais ou camponesas. Isso inclui assegurar e respeitar, no mínimo, todas as legislações ambientais vigentes e as normas ou princípios internacionais sobre a matéria, implementando processos de *due diligence* sobre os impactos ambientais nos direitos humanos e no clima, garantindo o acesso à informação, meio ambiente, processos participativos e responsabilização, bem como reparação efetiva às vítimas da degradação ambiental. Não se deve atentar apenas para a dimensão individual do direito a um meio ambiente saudável, mas também para seu viés coletivo, como interesse universal e intergeracional; da mesma forma, deve ser dada a devida proteção às características do meio ambiente como bens jurídicos em si, independentemente da relação com a sua utilidade para os seres humanos⁸⁶. Em particular, no nível regional, a REDESCA destaca a importância de os Estados ratificarem e aplicarem as disposições do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental na

desenvolvimento. UN Doc. A/HRC/ 42/38, 2 de julho de 2019.

⁸⁴ Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução Nº 70/1. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 25 de setembro de 2015, p. 3.

⁸⁵ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parágs. 47-55. Ver também: Relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao desfrute de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável. UN Doc. A/73/188, 19 de julho de 2018.

⁸⁶ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A Nº 23, parág. 62; CIDH. Situação dos direitos humanos dos povos indígenas e tribais da Panamazônia, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 de setembro de 2019; REDESCA. [REDESCA saluda decisiones tomadas en la región para enfrentar el cambio climático](#), 17 de abril de 2018, parág. 272-279.

América Latina e no Caribe, adotado em 2018, conhecido como Acordo Escazú⁸⁷, e destaca a obrigação imediata dos Estados de implementar estratégias e políticas baseadas nos direitos humanos e com uma perspectiva de gênero para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e os efeitos das mudanças climáticas, incluindo as responsabilidades legais das empresas e de devida proteção dos defensores ambientais.

F. *Direito à defesa dos direitos humanos*

47. O Sistema Interamericano reconhece o direito de defender os direitos humanos e o tem protegido a partir dos componentes de outros direitos como veículos para sua realização⁸⁸. Da mesma forma, a Corte Interamericana e a CIDH enfatizaram que o trabalho dos defensores dos direitos humanos, incluindo a defesa do meio ambiente, é fundamental para a implementação universal dos direitos humanos, a existência de uma democracia plena e duradoura e a consolidação do Estado de Direito. Por isso, os Estados têm o dever de proporcionar os meios necessários para que essas pessoas possam exercer livremente suas atividades; de protegê-las quando forem ameaçadas; de abster-se de impor obstáculos que dificultem a realização de seu trabalho; e de investigar com seriedade e eficácia as violações cometidas contra elas, combatendo a impunidade⁸⁹. Portanto, a CIDH e sua REDESCA enfatizam a necessidade de levar em conta as normas relativas à proteção do direito de defender os direitos humanos no campo empresarial e dos direitos humanos, em particular para identificar possíveis padrões de ataques, agressões e obstáculos que são enfrentados por defensores dos direitos humanos, lideranças comunitárias, povos indígenas, comunidades afrodescendentes, população camponesa e operadores de justiça, perpetrados por empresas e agentes econômicos, a fim de preveni-los e puni-los se necessário. O Estado deve estabelecer um quadro jurídico claro, que preveja sanções contra as empresas envolvidas na criminalização, estigmatização, abusos e violações contra aqueles que defendem os direitos humanos, incluindo empresas de segurança privada e empreiteiros que atuem em nome da empresa envolvida.

G. *Transparência e acesso à informação*

48. Uma abordagem baseada nos direitos humanos para as atividades e operações empresariais abre uma nova perspectiva aos esforços para respeitar e garantir esses direitos, tendo como eixo a dignidade e a autonomia das pessoas. Nesse sentido, assegurar mecanismos efetivos de transparência e acesso à informação nesta área em relação aos direitos e liberdades que possam estar em jogo, não só desde a formulação de legislações e políticas públicas no poder do Estado, mas também nesses mecanismos e planos liderados pelas próprias empresas, será fundamental para identificar e melhor atender aos principais desafios e riscos identificados para a efetivação dos direitos humanos de acordo com as particularidades de cada

⁸⁷ Acordo regional sobre o acesso à informação, à participação pública e o acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e Caribe (Acordo de Escazú), adotado em 14 de março de 2018.

⁸⁸ Ver, *inter alia*, Corte IDH. Caso Escaleras Mejía e outros Vs. Honduras. Sentença de 26 de setembro de 2018. Série C, Nº 361, parágs. 56-61.

⁸⁹ CIDH. Para uma política abrangente de proteção aos defensores dos direitos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de dezembro de 2017; Corte IDH. Caso Escaleras Mejía e outros Vs. Honduras. Sentença de 26 de setembro de 2018. Série C, Nº 361, parágs. 56-78.

contexto. Para tanto, o acesso à informação inclui as informações necessárias ao exercício ou proteção dos direitos humanos no âmbito das atividades empresariais, as quais devem ser fornecidas de forma oportuna, acessível e completa. Na prática, as empresas podem possuir muitas informações relacionadas aos impactos potenciais sobre os direitos humanos de seus planos e operações e, muitas vezes, dispõem delas de forma exclusiva. É necessário contrariar o desequilíbrio que pode existir na geração, interpretação e disseminação da informação entre as empresas, que atuam como geradoras e detentoras da informação, e as comunidades e as próprias autoridades; tais garantias serão centrais nos processos e ações de prevenção, fiscalização e, quando for o caso, investigação quando houver violações e abusos de direitos humanos.

H. *Consulta livre, prévia e informada e mecanismos gerais de participação*

49. A CIDH e sua REDESCA destacam a importância do reconhecimento e do estrito cumprimento das normas interamericanas para a realização do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado como aspecto mais específico dos esquemas de participação em questões que envolvem os direitos dos povos afrodescendentes, indígenas e tribais no âmbito de atividades empresariais. Da mesma forma, destacam a obrigação do Estado de garantir espaços participativos e inclusivos para todos aqueles que corram o risco de ver seus direitos e liberdades fundamentais afetados em decorrência da atividade empresarial, desde que isso lhes permita expressar sua opinião e ser levada a sério⁹⁰. Para tanto, os Estados devem levar em consideração as circunstâncias de cada caso, como o tipo e o grau dos impactos sobre os direitos, o tipo de indústria, as populações envolvidas etc. Os mecanismos de garantia de participação em assuntos que envolvem o campo dos negócios e dos direitos humanos devem ser amplos e devem ter como objetivo a escuta efetiva das pessoas, comunidades e populações diretamente afetadas, de defensores dos direitos humanos, bem como organizações de direitos humanos da sociedade civil⁹¹.

I. *Prevenção e devida diligência em matéria de direitos humanos*

50. No âmbito empresarial e dos direitos humanos, a devida diligência não se refere apenas às ações exigidas do Estado amplamente desenvolvidas pelos órgãos do Sistema Interamericano com o objetivo de dar garantia aos direitos humanos e proteger as pessoas das violações de seus direitos. Também inclui a devida diligência em questões de direitos humanos que os Estados devem exigir das empresas internamente, o que constitui um processo de gestão contínuo que uma

⁹⁰ Ver, *inter alia*, CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção dos direitos humanos no contexto das atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 106-118.

⁹¹ Por exemplo, com relação ao critério de participação e envolvimento da população em geral na tomada de decisões relacionadas à realização de seus direitos e às atividades das indústrias extrativas, a CIDH e sua REDESCA receberam informações sobre decisões judiciais em matéria constitucional onde algumas de suas implicações foram discutidas. Veja, por exemplo, a sentença SU-133 de 2017 da Corte Constitucional da Colômbia.

empresa deve realizar “à luz de suas circunstâncias (como o setor em que opera, o contexto em que opera, seu tamanho e outros fatores) para cumprir sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos”⁹². Nesse sentido, a não realização de um adequado processo de devida diligência por parte do Estado ou das empresas pode afetar o grau de participação de cada agente nos impactos adversos aos direitos humanos e a consequente atribuição de responsabilidade por tais eventos. Assim, a devida diligência em direitos humanos está na raiz do estabelecimento de sistemas e processos eficazes de direitos humanos, para identificar, prevenir, mitigar e responder pelos danos que causam, para os quais contribuem ou com os quais as empresas e Estados estão relacionados.

J. *Prestação de contas e reparação efetiva*

51. A obrigação de investigar, punir e reparar adequadamente as violações dos direitos humanos pode derivar não apenas de tratados internacionais dos quais um Estado seja parte em questões de direitos humanos, mas também do direito internacional consuetudinário e do próprio sistema jurídico interno dos Estados. Nesse contexto, a CIDH e sua REDESCA destacam a exigência de que os mecanismos, políticas ou marcos regulatórios implementados no campo dos negócios e dos direitos humanos combatam a impunidade e visem evitar a repetição de eventos prejudiciais no futuro por meio da prestação de contas das autoridades estatais e empresas, incluindo o acesso efetivo à justiça, sanções penais, administrativas, civis ou outras, conforme o caso, e reparação adequada para as vítimas à luz dos padrões internacionais. Para tanto, a Relatoria Especial destaca o papel fundamental da independência, imparcialidade e capacidade efetiva dos sistemas de justiça para lidar com essas situações.

K. *Extraterritorialidade*

52. Dadas as complexas formas de organização e operação dos atores econômicos, como sua relação com a realização dos direitos humanos em nível local, regional e global, os mecanismos, políticas ou marcos regulatórios voltados para o enfrentamento dos desafios neste campo devem incorporar e reconhecer a aplicação extraterritorial das obrigações decorrentes do direito internacional dos direitos humanos, seja no que diz respeito aos Estados ou seus efeitos sobre as empresas ou atores não estatais, de forma a não deixar desprotegidas as pessoas e comunidades envolvidas, por exemplo, regulando, prevenindo ou fornecendo recursos eficazes de investigação e reparação, conforme apropriado. Para todos os efeitos, devem ser tidas em consideração as características especiais de cada contexto, tais como os níveis de risco envolvidos na atividade ou conduta, a vulnerabilidade das pessoas ou comunidades afetadas, o nível de influência ou mesmo o controle de quem se assume responsável ou a relação do comportamento questionado com a alegada afetação, tanto de natureza estatal como privada.

⁹² OACNUDH. [La Responsabilidad de las empresas para respetar los derechos humanos: Guía para la Interpretación](#) (2012), pág. 7.

L. *Combate à corrupção e ao sequestro do Estado*

53. A CIDH assinalou que a corrupção é um fenômeno complexo que afeta os direitos humanos em sua totalidade, inclusive o direito ao desenvolvimento, e que tem um impacto diferenciado sobre as populações historicamente discriminadas. Também levou em consideração que a corrupção tem múltiplas causas e consequências e, no seu desenvolvimento, participam numerosos atores, tanto entidades estatais como privadas ou empresas. E, portanto, é necessário o estabelecimento de mecanismos eficazes de erradicação desse fenômeno para garantir os direitos humanos⁹³. Por sua vez, a interferência indevida e pouco transparente de agentes privados, no caso as empresas, e o sequestro de instituições do Estado ou a influência indevida sobre os tomadores de decisão públicos, por parte delas, de modo a influenciar o seu comportamento em benefício e interesse próprio, além de enfraquecer os valores democráticos e o Estado de Direito, também podem ter uma influência decisiva no respeito e na garantia dos direitos humanos, aumentar as desigualdades e as brechas de pobreza e até levar a atos ilícitos. Embora as duas práticas possam coincidir e repercutir entre si, os mecanismos, políticas ou marcos regulatórios que visam combatê-las devem incluir estratégias específicas para enfrentar cada uma dessas situações, identificando não apenas os mecanismos políticos, econômicos ou jurídicos com os quais as empresas exercem tal influência abusiva ou práticas de corrupção, mas as responsabilidades criminais, civis, administrativas ou outras que possam surgir de cada uma delas. As ações estatais para prevenir, identificar e, quando apropriado, punir essas práticas empresariais, devem ser pautadas pelo entendimento e implementação dos direitos humanos, da boa governança e do Estado de Direito, buscando efetivamente evitar atos de corrupção e sequestro corporativo.

⁹³ CIDH. [Resolução Nº 1/18. Corrupção e Direitos Humanos](#). 2 de março de 2018.

CAPÍTULO 3
OBRIGAÇÕES
INTERNACIONAIS DOS
ESTADOS NO CONTEXTO DAS
ATIVIDADES EMPRESARIAIS À
LUZ DOS PADRÕES
INTERAMERICANOS

OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS DOS ESTADOS NO CONTEXTO DAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS À LUZ DOS PADRÕES INTERAMERICANOS

54. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, como instrumentos regionais fundamentais no campo dos direitos humanos, estabelecem uma série de obrigações aos Estados para o exercício e o gozo dos direitos humanos⁹⁴. Em particular, de acordo com a jurisprudência e a prática do sistema interamericano de direitos humanos, a Declaração Americana é considerada uma fonte de obrigações jurídicas para os Estados-membros da OEA, incluindo os Estados que não fazem parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁹⁵. Assim, a Comissão interpretou de maneira ampla o alcance das obrigações estabelecidas em ambos os instrumentos no contexto dos sistemas universal e interamericano, à luz da evolução no campo do direito internacional dos direitos humanos. Mais especificamente, diversos tratados interamericanos de direitos humanos foram gradativamente incorporando obrigações estatais destinadas a conseguir uma proteção e promoção mais efetivas dos direitos e liberdades dos grupos de pessoas objetos do respectivo tratado⁹⁶.
55. No caso da Convenção Americana, esta reconhece em seu artigo 1.1 a obrigação dos Estados de respeitar os direitos reconhecidos no referido instrumento e de garantir seu livre e pleno exercício a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição, sem qualquer discriminação. O artigo 2 contém o dever de adotar as disposições de direito interno - legislativas ou outras - necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades que constam na Convenção Americana. O artigo 26, por sua vez, determina obrigações adicionais de progressividade e de adoção de medidas concretas em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive o direito a um meio ambiente saudável⁹⁷. Com base nessas disposições, por meio dos trabalhos da Comissão e da Corte, foi sendo definido o conteúdo das obrigações gerais que, em particular, decorrem da Convenção Americana e da Declaração Americana em relação a casos e direitos particulares.

⁹⁴ CIDH. Povos Indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 37.

⁹⁵ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-10/89 de 14 de julho de 1989. Série A, N° 10, parágs. 35-45; CIDH. Rumo ao fechamento de Guantánamo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 20/15, 3 de junho de 2015, parágrafos 16-23.

⁹⁶ Em particular, a Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura; o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; Convenção Interamericana sobre Desaparição Forçada de Pessoas; Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Discapacidade; Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância; Convenção Interamericana contra todas as Formas de Discriminação e Intolerância; Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos.

⁹⁷ A Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu mediante sua Opinião Consultiva N° 23/17 que o direito a um meio ambiente saudável está protegido pelo artigo 26 da Convenção Americana. Corte IDH. Meio ambiente e direitos humanos. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, N° 23, parág. 57.

56. Assim, desde sua primeira sentença num caso contencioso, a Corte Interamericana indicou que:

O Artigo 1.1 é essencial para determinar se uma violação dos direitos humanos reconhecida pela Convenção pode ser atribuída a um Estado-Parte. Com efeito, este artigo atribui aos Estados-Partes os deveres fundamentais de respeito e garantia, de forma que qualquer atentado aos direitos humanos reconhecidos na Convenção que possa ser imputado, segundo as normas do Direito Internacional, à ação ou à omissão de qualquer autoridade pública, constitui fato imputável ao Estado, que assume sua responsabilidade nos termos previstos na mesma Convenção⁹⁸.

57. A responsabilidade internacional do Estado pode basear-se em atos ou omissões de qualquer poder ou órgão do Estado que violem a Convenção Americana, e é gerada imediatamente com a irregularidade internacional atribuída. Nesses casos, para estabelecer que houve violação dos direitos consagrados na Convenção, não é necessário determinar a culpabilidade dos autores ou a sua intenção, nem identificar individualmente os agentes a quem são atribuídos os atos violadores. Basta demonstrar que se verificaram ações ou omissões do Estado que permitiram a perpetração dessas violações ou que existe uma obrigação estatal que foi violada por ele⁹⁹. Em suma, as obrigações contidas nos artigos 1.1 e 2 da Convenção, semelhantes às exigências gerais feitas pelos instrumentos internacionais de direitos humanos, constituem a base para a determinação da responsabilidade internacional de um Estado por suas violações e exigem não apenas as obrigações negativas ou o não fazer, mas também claras obrigações positivas de fazer cumprir os direitos humanos.
58. Assim, os órgãos do Sistema Interamericano indicaram que uma violação dos direitos humanos protegidos pela Convenção compromete a responsabilidade internacional de um Estado-Parte não apenas quando a violação é perpetrada por seus próprios agentes ou instituições, mas também pode gerar responsabilidade internacional quando os atos ou omissões que violam determinado direito são cometidos por um particular, como empresas ou atores econômicos, desde que o Estado tenha agido com falta de diligência para prevenir razoavelmente a violação ou tratá-la de acordo com as disposições da Convenção¹⁰⁰. O importante é determinar se esse ato ilegal teve o apoio ou a tolerância de agentes do Estado ou se resultou do descumprimento do Estado de sua obrigação de prevenir razoavelmente as violações de direitos humanos, investigá-las seriamente a fim de identificar e punir os responsáveis e reparar adequadamente a vítima ou seus familiares pelos

⁹⁸ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988, Série C, Nº 4, parág. 164.

⁹⁹ Corte IDH. Caso González Medina e familiares Vs. República Dominicana. Exceções Preliminares, Fundo, Reparções e Custas. Sentença de 27 de fevereiro de 2012. Série C, Nº 240, parág.133; Corte IDH. Caso do Massacre do Povo Bello vs. Colômbia, Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C, Nº 140, parág. 112.

¹⁰⁰ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, Nº 4, parág. 172; CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 46.

danos causados¹⁰¹. Nessa mesma linha, a Comissão indicou, em sua análise das obrigações jurídicas estabelecidas na Declaração Americana, que também, em certas circunstâncias, um Estado pode ser responsável pelo comportamento de atores não estatais¹⁰².

59. Por sua vez, a Carta da OEA inclui, em várias disposições, aspectos relacionados com as empresas e as obrigações dos Estados. O artigo 34, inciso g) estabelece que, para alcançar a igualdade de oportunidades, eliminar a pobreza e o desenvolvimento integral, os Estados devem buscar salários justos, oportunidades de emprego e condições de trabalho aceitáveis para todos. Por sua vez, o inciso m) do mesmo artigo refere-se à promoção da iniciativa privada e do investimento em harmonia com a ação do setor público. O artigo 45 estabelece que, para alcançar uma ordem social justa, o desenvolvimento econômico e a paz verdadeira, o funcionamento da administração pública, dos bancos, do crédito, do comércio, da distribuição e das vendas deve responder, em harmonia com o setor privado, aos requisitos e interesses da comunidade. Da mesma forma, o artigo 36 refere-se ao fato de que as empresas transnacionais e o investimento privado estrangeiro estão sujeitos à legislação e à jurisdição dos tribunais nacionais competentes dos países destinatários e aos tratados e convenções internacionais de que são parte.
60. Tratados interamericanos específicos também se referem à proteção dos direitos humanos e às obrigações dos Estados quando atores não estatais, incluindo empresas, estão envolvidos em violações de direitos humanos. Assim, por exemplo, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador) estabelece que os Estados devem garantir o exercício dos direitos nele estabelecidos sem qualquer discriminação (art. 3), que inclui a adoção de medidas de proteção contra atos de terceiros privados, como as empresas. De maneira geral, a CIDH e sua REDESCA observam que, para alcançar progressivamente a plena efetividade de tais direitos (art. 1º), não é possível ignorar ou rejeitar o papel e o impacto que o setor empresarial tem sobre eles, dada a multiplicidade de situações em que os atores privados estão envolvidos no desfrute dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais; esses direitos podem ser seriamente limitados se os Estados não tomarem as medidas necessárias para respeitá-los e garanti-los neste âmbito.
61. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) estabelece que o assédio sexual no trabalho, nas instituições de ensino e nos estabelecimentos de saúde é uma forma de violência contra a mulher (art. 2, inciso b). Violência contra a mulher também deve ser entendida como aquela perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde

¹⁰¹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4. par. 173.

¹⁰² CIDH, Relatório Nº 40/04, Caso Nº 12.053, Comunidades Indígenas Maias (Belize), Relatório Anual da CIDH 2004, parágs. 136-156 (A Comissão considerou o Estado de Belize responsável, de acordo com a Declaração Americana, por outorgar concessões madeireiras e petrolíferas a terceiros para utilizar a terra que ocupava o povo maia, sem uma consulta efetiva e sem o consentimento informado desta comunidade indígena, o que resultou em danos ambientais substanciais); CIDH, Resolução Nº 12/85, Caso Nº 7.615, Brasil, 5 de março de 1985 (A Comissão considerou o Estado do Brasil responsável, de acordo com a Declaração Americana, por não tomar medidas oportunas e efetivas para proteger a comunidade indígena Yanomani de atos de particulares que se assentaram em seu território para a construção de uma estrada, o que levou à incidência generalizada de epidemias e doenças).

quer que aconteça (art. 2, inciso c). Da mesma forma, indica que é dever do Estado atuar com a devida diligência para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher (art. 7, inciso b) e que deve estimular a mídia a desenvolver diretrizes adequadas de divulgação que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher (art. 8, inciso g).

62. A Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência inclui o dever dos Estados de adotar medidas para eliminar progressivamente a discriminação e promover a integração dessas pessoas por entidades privadas no fornecimento de bens e serviços, instalações, programas e atividades (art. 3, parágrafo 1.a). Da mesma forma, a Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância estabelece que os Estados se comprometam a prevenir, eliminar, proibir e punir o apoio privado para atividades racialmente discriminatórias e racistas ou atividades que promovam a intolerância, incluindo seu financiamento (art. 4, inciso i), a negação do ensino privado, bem como de bolsas de estudo por motivos que impliquem discriminação racial (art. 4, inciso xi), e a restrição de lugares privados de acesso público pelos mesmos motivos (art. 4, inciso xv); mais precisamente, o artigo 7 indica que os Estados-Partes se comprometem a adotar legislação que defina e proíba claramente o racismo, a discriminação racial e as formas correlatas de intolerância, aplicável a todas as pessoas jurídicas, tanto do setor público como do privado, especialmente nas áreas do emprego, participação em organizações profissionais, educação, formação, habitação, saúde, proteção social, exercício de atividade econômica, acesso a serviços públicos, entre outros. Disposições semelhantes estão incluídas na Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (art. 4, incisos i, xi e xv, art. 7).
63. Por sua vez, a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos inclui o dever dos Estados de estabelecer mecanismos para prevenir a violência contra os idosos nos locais onde recebem serviços de cuidados de longa duração, sejam públicos ou privados (art. 9, inciso c); também indica que as instituições privadas de saúde não podem administrar qualquer tratamento, intervenção ou pesquisa de natureza médica ou cirúrgica sem o consentimento informado do idoso (art. 11), devendo os Estados adotar as medidas necessárias para prevenir a discriminação no local de trabalho dos idosos (art. 18), bem como promover a colaboração do setor privado para o acesso ao crédito habitacional ou outras formas de financiamento sem discriminação (art. 24). Por outro lado, a Convenção Interamericana contra a Corrupção estabelece, em seu artigo 8, a proibição e punição de atos de corrupção a funcionários públicos imputáveis a empresas domiciliadas no território de um Estado-Parte no exercício de suas transações ou atividades econômicas e comerciais em outro Estado.
64. Finalmente, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas¹⁰³ também inclui disposições que envolvem as ações das empresas com relação aos direitos dos povos indígenas, assim, por exemplo, indica que os Estados, juntamente com os povos indígenas, devem adotar medidas imediatas e eficazes para eliminar práticas de exploração de trabalho, especialmente de meninas, meninos, mulheres e

¹⁰³ Em relação aos direitos dos povos indígenas e tribais afrodescendentes, é importante destacar que o Sistema Interamericano incorporou sistematicamente as diretrizes existentes no direito internacional, como o conteúdo da Convenção 169 da OIT, ao interpretar as respectivas normas interamericanas, em particular no que diz respeito às questões relacionadas com o território, a terra, os recursos naturais, a consulta prévia e o ambiente.

- idosos indígenas (art. 27, parágrafo 2), os Estados também devem melhorar a inspeção do trabalho e a aplicação de normas, com atenção especial às empresas e atividades de trabalho nas quais participam trabalhadores ou empregados indígenas (art. 27, parágrafo 3.b). De forma particular, o direito à consulta é estabelecido para obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras, territórios ou recursos e o direito a medidas eficazes para mitigar impactos ecológicos e econômicos adversos, social, cultural ou espiritual para a execução de projetos de desenvolvimento, que inclui a restituição e indenização por quaisquer danos causados por empresas privadas e organismos financeiros internacionais (art. 29, incisos 4 e 5)¹⁰⁴.
65. Nesse contexto, tanto a Corte Interamericana como a CIDH consideraram a responsabilidade internacional dos Estados pelo descumprimento de suas obrigações internacionais nos casos em que empresas ou atores econômicos privados estiveram envolvidos em abusos dos direitos humanos¹⁰⁵. Precisamente, o reconhecimento da capacidade não estatal de afetar negativamente o desfrute e o exercício dos direitos humanos está na base da demanda por ações contra os Estados para prevenir ou responder a tais violações com vistas a proteger a dignidade humana das vítimas. A CIDH também realizou diversas audiências públicas relacionadas a este campo, por meio das quais pôde identificar contextos de especial preocupação na região e recolher informações valiosas para a preparação deste relatório¹⁰⁶.
66. Assim, embora a Comissão e sua REDESCA reconheçam as complexas e diversas relações que o Estado e o setor empresarial podem ter com respeito à observância dos direitos humanos, não há dúvida de que, no sistema interamericano de direitos humanos, as obrigações do Estado em matéria de direitos humanos estão explicitamente vinculadas à atuação de atores não estatais, como empresas, bem como a normas específicas para o efetivo respeito e proteção desses direitos em tais contextos¹⁰⁷. Portanto, os Estados, como destinatários de obrigações internacionais, devem ter especial cuidado com o seu cumprimento; e as empresas, a devida atenção para que seu comportamento corresponda ao respeito aos direitos humanos, não apenas como uma responsabilidade fundada em uma expectativa social básica¹⁰⁸, mas como uma consequência jurídica do cumprimento das obrigações dos Estados nesses contextos.

¹⁰⁴ Por outro lado, vale a pena também mencionar a Convenção Ibero-Americana sobre os Direitos da Juventude, adotada em 11 de outubro de 2005, como fonte internacional de obrigações dirigidas aos Estados, das quais decorrem consequências para as empresas como a proibição da exploração econômica, formas de discriminação contra as mulheres jovens no mercado de trabalho ou a inserção e qualificação dos jovens no trabalho.

¹⁰⁵ Corte IDH. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C, Nº 318; Corte IDH. Caso dos Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C, Nº 309; CIDH. Relatório de Fundo nº 25/18. Funcionários da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares (Brasil), 2 de março de 2018; CIDH. Relatório de Fundo Nº 25/09. Sebastião Camargo Filho (Brasil), 19 de março de 2009.

¹⁰⁶ Ver, *inter alia*, a lista de audiências enunciadas na parte introdutória deste informe.

¹⁰⁷ Ver, por exemplo, CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção dos direitos humanos no contexto das atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/ Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 56.

¹⁰⁸ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral sobre a questão dos direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas comerciais. UN Doc. A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008, parágs. 54 e 55.

A. Atividades comerciais ou econômicas e a obrigação geral dos Estados de respeitar os direitos humanos

67. Sobre a obrigação geral de respeito, a Corte IDH assinalou reiteradamente que, “de acordo com o artigo 1.1, é ilegal qualquer forma de exercício do Poder Público que viole os direitos reconhecidos pela Convenção. Nesse sentido, em todas as circunstâncias em que um órgão ou funcionário do Estado ou de uma instituição pública fere indevidamente um desses direitos, há o caso de não cumprimento do dever de respeito consagrado naquele artigo”¹⁰⁹. Nesse sentido, “a proteção dos direitos humanos passa necessariamente pela noção de restrição ao exercício do poder estatal”¹¹⁰.
68. Esta conclusão independe do fato de o órgão ou funcionário ter agido em violação das disposições do direito interno ou ultrapassado os limites de sua própria competência, uma vez que é um princípio do direito internacional que o Estado responde pelos atos de seus agentes praticados sob a proteção de seu caráter oficial e por suas omissões, mesmo que atuem fora dos limites de sua competência ou em violação do direito interno¹¹¹. Em termos semelhantes, a CIDH também desenvolveu a obrigação de respeito que os Estados devem cumprir em relação aos direitos humanos consagrados na Declaração Americana¹¹².
69. Nesse sentido, no campo dos negócios e dos direitos humanos, a obrigação de respeito implica que os Estados devem se abster de praticar condutas relacionadas a atividades empresariais que violem o exercício dos direitos humanos. Isso aconteceria, por exemplo, se eles adotassem acordos de investimento ou comércio em conflito com suas obrigações de direitos humanos¹¹³ ou se auxiliassem, colaborassem, instruissem ou controlassem a conduta de empresas, públicas ou privadas que envolvesse violações de direitos humanos, ainda que isso ocorresse quando se exerce assistência ou controle estatal em relação a outras organizações internacionais vinculadas às atividades empresariais¹¹⁴. Nessa linha, por exemplo, o Grupo de Trabalho sobre empresas e direitos humanos indicou que “[e]xistem

¹⁰⁹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, Nº 4, parág. 169; ver também CIDH, Relatório de Fundo Nº 11/10. Membros da Família Barrios (Venezuela), 16 de março de 2010, parág.91.

¹¹⁰ Corte IDH, Opinião Consultiva OC-6/86, Série A, Nº 6, 9 de maio de 1986. par. 21.

¹¹¹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, Nº 4, parág. 170.

¹¹² CIDH. Relatório Nº 80/11. Fundo. Jessica Lenahan (Gonzalez) e outros (Estados Unidos), parágs. 116 e 117; CIDH. Relatório Nº 121/18, Fundo. José Isabel Salas Galindo e outros (Estados Unidos), 5 de outubro de 2018, parág. 334.

¹¹³ Partindo desse pressuposto, por exemplo, os Princípios Orientadores referem-se ao dever dos Estados de assegurar um quadro regulamentar adequado que proteja os direitos humanos no quadro de acordos políticos sobre atividades empresariais, tais como tratados ou contratos de investimento, sem que isso implique deixar de oferecer a proteção necessária aos investidores. Cfr. Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípio 9 (comentário).

¹¹⁴ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral Nº 24, Doc. ONU E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parágs. 12 e 13; ver *mutatis mutandi* Comissão Internacional de Juristas e a Universidade de Maastricht. Princípios de Maastricht sobre Obrigações Extraterritoriais dos Estados na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Maastricht, 28 de setembro de 2011, princípios 20 e 21; Comissão Internacional de Juristas, Instituto Urban Morgan para Direitos Humanos e Universidade de Maastricht. Diretrizes de Maastricht sobre Violações dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 22 a 26 de janeiro de 1997, parág. 14.

situações em que os atos de uma empresa pública ou a natureza da sua relação com o Estado estão mais claramente vinculados à obrigação do Estado de respeitar [...] Em algumas circunstâncias, um abuso por parte dessas empresas contra os direitos humanos pode levar à violação das próprias obrigações do Estado perante o direito internacional”¹¹⁵. A existência de umnexo mais estreito entre o Estado e as empresas é também reconhecida pelos Princípios Orientadores, pelo que “quanto mais próxima uma empresa está do Estado ou quanto mais depende de um organismo público ou do apoio do contribuinte, mais se justifica que o Estado garanta que respeite os direitos humanos”¹¹⁶.

70. Ainda que por meio dessa obrigação, em geral, analisa-se o comportamento direto dos órgãos ou agentes do Estado com relação ao desfrute dos direitos humanos; de acordo com o direito internacional, sob certos pressupostos, a ação ou omissão de entidades empresariais pode gerar responsabilidade direta para os Estados à luz da obrigação de respeito. A esse respeito, tomando por base os Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos adotados pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas afirma que isso aconteceria nos seguintes casos: “a) se a empresa em questão atuar, de fato, seguindo as instruções desse Estado Parte ou sob seu controle ou direção ao realizar a conduta em questão, como pode acontecer no âmbito de contratos celebrados por autoridades públicas [bem como no caso de empresas públicas controladas pelos Estados]; b) quando uma entidade empresarial é autorizada pela lei do Estado Parte a exercer poderes públicos ou em circunstâncias que requeiram tal exercício de poderes públicos na ausência ou inadiplência de autoridades oficiais [como através da disposição de certos serviços públicos, como segurança, saúde e educação, ou na administração de prisões ou centros de detenção]; ou c) no caso e na medida em que o Estado parte reconhece e adota tal comportamento como próprio.”¹¹⁷
71. Nos três casos indicados no parágrafo anterior, a principal fonte de conduta que dá origem à infração é a de ator não estatal, no caso as empresas. Isso é derivado dos artigos 5¹¹⁸, 8¹¹⁹ e 11¹²⁰ dos Artigos sobre Responsabilidade do Estado por Atos Internacionalmente Ilícitos. Para efeitos deste relatório, estes três artigos também contribuem e se correspondem à hermenêutica interamericana, uma vez que permitem ao Estado ser diretamente responsável quando a empresa exerce poderes

¹¹⁵ Grupo de trabalho sobre a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas. UN Doc. A/HRC/32/45, 4 de maio de 2016, parágs. 33 e 89.

¹¹⁶ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/1731, 21 de março de 2011, princípio 4 (comentário).

¹¹⁷ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº24, UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parág. 11.

¹¹⁸ Artigo 5: Comportamento de pessoa ou entidade que exerce atribuições do Poder Público. De acordo com o direito internacional, o comportamento de uma pessoa ou entidade que não seja órgão do Estado nos termos do artigo 4, mas que esteja habilitada pela lei desse Estado para exercer poderes de Poder Público, será considerado um fato do Estado, desde que, no caso em questão, a pessoa ou entidade atue nessa capacidade.

¹¹⁹ Artigo 8: Comportamento sob a direção ou controle do Estado. O comportamento de uma pessoa ou grupo de pessoas será considerado um fato do Estado de acordo com o direito internacional se essa pessoa ou grupo de pessoas agir de fato sob instruções ou sob a direção ou controle desse Estado ao observar esse comportamento.

¹²⁰ Artigo 11: Comportamento que o Estado reconhece e adota como próprio. O comportamento que não seja imputável ao Estado por força dos artigos anteriores será considerado, entretanto, um ato desse Estado de acordo com o direito internacional no caso e na medida em que o Estado reconheça e adote esse comportamento como próprio.

- públicos (art. 5), isso poderia ocorrer, por exemplo, em questões relacionadas a determinados serviços públicos, segurança pública ou funções militares quando o Estado confere poderes às empresas para o desempenho dessas funções. É particularmente importante não só o conteúdo dos poderes, mas a forma como são conferidos a uma entidade, os fins para os quais devem ser exercidos e em que medida a entidade deve prestar contas do seu exercício ao Estado.
72. Da mesma forma, as situações em que uma empresa envolvida em violações de direitos humanos receba instruções do Estado ou esteja sob seu controle efetivo (art. 8) podem ocorrer, por exemplo, no âmbito de uma empreitada de obras públicas para a construção de uma rodovia sobre determinado território de povos indígenas sem consulta prévia, livre e informada; neste caso hipotético, embora seja a empresa que afetaria o território indígena, deveria ser considerada para efeitos da responsabilidade direta do Estado se estivesse sob sua orientação ou proteção, o mesmo poderia acontecer no caso das empresas públicas, quando o Estado tem controle efetivo sobre o comportamento da referida empresa em caso específico de violação de direitos humanos¹²¹.
73. O último pressuposto (art. 11) refere-se a quando o Estado reconhece e adota unilateralmente o ato em questão como próprio.
74. As premissas anteriores podem até ser ampliadas se for levado em conta que, segundo a doutrina da cumplicidade, também é possível estabelecer a responsabilidade do Estado pela transgressão do dever de respeito em relação às ações de terceiros quando houver indícios de uma situação de aquiescência, tolerância ou colaboração estatal nos fatos constitutivos da infração¹²². Embora a experiência interamericana na análise desses pressupostos tenha se concentrado principalmente na confluência de ações e omissões de agentes do Estado em relação ao comportamento de atores paramilitares ou paraestatais no âmbito das violações de direitos humanos¹²³, a CIDH e sua REDESCA consideram que, com esta base

¹²¹ Um exemplo em que haveria uma combinação dos pressupostos de delegação de capacidade estatal e controle direto ou instrução do Estado é o pedido feito pela Corte Interamericana no caso *Ximenes Lopes v. Brasil*. Neste caso, o Tribunal afirmou que: "Dita conduta [do ator não estatal], seja de pessoa física ou jurídica, deve ser considerada um ato do Estado, desde que esteja agindo nessa qualidade", acrescenta "Em outras palavras, **a ação de qualquer entidade, pública ou privada, que esteja autorizada a atuar com capacidade de Estado**, recai na assunção de responsabilidade por atos **diretamente imputáveis ao Estado**, como ocorre quando os serviços são prestados por conta do Estado "[...] "No presente caso, a Casa de Repouso dos Guararapes, onde faleceu Damião Ximenes Lopes, era um hospital privado de saúde, contratado pelo Estado para a prestação de serviços de atendimento psiquiátrico **sob a direção do Sistema Único de Saúde, e funcionava como unidade de saúde pública em nome e por conta do Estado**. Portanto, o Estado é responsável pela conduta dos funcionários da Casa de Repouso Guararapes, que exerceram os elementos de autoridade estadual na prestação do serviço público de saúde sob a direção do Sistema Único de Saúde". **(destaque nosso)**. Ver: Corte IDH. Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, Sentença de 4 de julho de 2006. Série C No. 149, pars. 86, 87 e 100.

¹²² Corte IDH. Caso *19 Comerciantes Vs. Colômbia*. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 5 de julho de 2004, Série C No. 109, par. 135; Corte IDH. Caso *Yarce e outras Vs. Colômbia*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2016. Série C No. 325, par. 180; Corte IDH. Caso *Vereda La Esperanza Vs. Colômbia*. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C No. 341, pars. 152-168. Ver também: CIDH. Relatório de Fundo No 33/16, Linda Loayza López Soto e Familiares (Venezuela), 29 de julho de 2016, pars 219-220; CIDH. Relatório de Fundo No 170/17. Integrantes e militantes da União Patriótica (Colômbia), 6 de dezembro de 2017, parág. 1444 y ss.

¹²³ Corte IDH. Caso *19 Comerciantes Vs. Colômbia*. Fundo, Reparações y Custos. Sentença de 5 de julho de 2004, Série C, Nº 109, parág. 135; Corte IDH. Caso *Yarce e outros Vs. Colômbia*. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2016. Série C, Nº 325, parág. 180; Corte IDH. Caso *Vereda La Esperanza Vs. Colômbia*. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2016. Série C, Nº 325, parág. 180; Corte IDH. Caso *Vereda La Esperanza Vs. Colômbia*. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C, Nº 341, parágs. 152-168. Ver também: CIDH. Informe de Fundo

teórica jurisprudencial, pode-se continuar desenvolvendo de forma mais específica a possível atribuição da responsabilidade direta do Estado por cumplicidade no âmbito das empresas e os direitos humanos.

75. Neste pressuposto, em termos gerais, o comportamento das empresas pode também comprometer diretamente a responsabilidade internacional do Estado, desde que esteja ligada a condutas, ativas ou omissivas, de agentes do Estado que impliquem a sua aquiescência ou colaboração de acordo com as normas internacionais. Segundo a Corte IDH, “a aquiescência geraria um nível de responsabilidade mais direto do que o derivado da análise de risco, na medida em que envolve um consentimento do Estado para as ações dos particulares, seja por inação deliberada ou por suas próprias ações em ter gerado condições que permitem que o ato seja praticado por particulares”¹²⁴. Da mesma forma, a Corte IDH indicou que, “para estabelecer a responsabilidade do Estado pela transgressão do dever de respeito em relação às ações de terceiros, não basta uma situação geral de colaboração e de aquiescência, mas é necessário que, no caso específico, a aquiescência ou colaboração estatal seja concedida nas devidas circunstâncias do mesmo”¹²⁵. Nesse marco, para a Comissão e sua Relatoria Especial, o aprofundamento da doutrina da cumplicidade permitiria avançar na análise da responsabilidade direta do Estado pela assistência que presta, seja por meio de ações ou omissões, neste caso às empresas, em situações envolvendo violações de direitos humanos. Para isso, é importante analisar, por exemplo, as situações de estreita conexão ou o nível de proteção, coordenação, permissibilidade, tolerância, inação ou patrocínio que as empresas transgressoras têm por parte dos aparatos governamentais no âmbito dos abusos cometidos.
76. Para todos os efeitos, é útil recorrer a trabalhos e estudos sobre cumplicidade para clarificar a natureza e o alcance deste conceito no domínio dos negócios e dos direitos humanos. Em particular, destaca-se uma extensa investigação publicada pela Comissão Internacional de Juristas em 2008 sobre a cumplicidade empresarial, quando a conduta desses atores contribui para o cometimento de violações de direitos específicos humanos¹²⁶. Embora não seja feita uma análise a partir do direito internacional dos direitos humanos, mas sim de uma abordagem comparativa do direito penal e civil, o estudo reúne elementos importantes como um guia autorizado que pode informar e orientar a abordagem de determinadas situações para a avaliação do comportamento do Estado. Para os fins deste relatório, basta indicar que o estudo indica critérios para avaliar determinados comportamentos das empresas que podem gerar responsabilidade por cumplicidade. Em particular, indica que, para avaliar a contribuição para as violações de direitos humanos, deve-se observar se a conduta possibilita sua ocorrência, exacerba ou agrava, ou facilita. Ademais, os elementos de conhecimento e previsibilidade seriam fatores a ter em consideração na conduta cúmplice, na medida em que exigem que o risco de sua conduta em relação a uma possível violação dos direitos humanos seja conhecido ou deveria ter sido conhecido com

Nº170/17. Integrantes e militantes da União Patriótica (Colômbia), 6 de dezembro de 2017, parág. 1444 e ss.

¹²⁴ Corte IDH. Caso López Soto e outros Vs. Venezuela. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2018. Série C, Nº 362, parág. 146.

¹²⁵ Corte IDH. Caso Yarce e outros Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2016. Série C, Nº 325, parág. 180; Corte IDH. Caso Vereda La Esperanza Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C Nº 341, parág. 152.

¹²⁶ International Commission of Jurist. [Corporate Complicity and Legal Accountability](#) (2008).

base em um conjunto de circunstâncias existentes, ou se esse risco foi maliciosamente ignorado. Por fim, a relação de proximidade no que diz respeito à violação dos direitos humanos também é levada em consideração, por exemplo, pelo controle ou influência que se tem sobre a situação particular, seja ela geográfica, duração, intensidade ou a natureza da relação, interações ou transações correspondentes¹²⁷. Também se identificaram distintas modalidades de cumplicidade empresarial, como a cumplicidade direta, por benefício, por silêncio ou omissão, com diferentes efeitos jurídicos e não jurídicos em cada caso¹²⁸.

77. A CIDH e sua REDESCA destacam que, embora não sejam automaticamente aplicáveis, cada um desses elementos na avaliação da possível responsabilidade internacional do Estado pode orientar sua análise de fato e de direito de acordo com os acontecimentos de cada caso concreto; assim, quanto maior for o envolvimento do Estado à luz dos elementos acima indicados, maior será a probabilidade da sua responsabilidade internacional, seja a partir das suas obrigações de respeito, por exemplo, verificando a sua participação direta, controle da empresa, aquiescência, tolerância ou colaboração, ou, ainda, observando se esses elementos podem dar conta de suas obrigações gerais de garantia.
78. Por outro lado, a CIDH também considerou que, em determinados pressupostos, o descumprimento das obrigações de garantia dos direitos humanos em relação aos atos dos particulares pode ter implicações no que se refere ao dever de respeito, considerando-as como forma de tolerância e aquiescência frente à magnitude, gravidade, prolongamento e manifestações do descumprimento dos deveres de prevenção e investigação¹²⁹.
79. Nesse contexto, para CIDH e sua REDESCA, quando o Estado tiver conhecimento de fatos específicos imputáveis a uma empresa sob sua jurisdição que ameacem ou violem direitos humanos; e, ao mesmo tempo, verifica-se o descumprimento sustentado e prolongado dos seus deveres de garantia no âmbito de tais eventos, a omissão que constitui responsabilidade indireta assume a forma de tolerância e aquiescência, e, portanto, torna-se observável à luz do dever de respeito. Por exemplo, isso poderia acontecer se uma parte fundamental da falta de resposta do Estado em seu papel de fiador ocorrer como consequência da ausência ou falta de diligência sustentada da investigação e eventual punição diante de fatos graves e repetidos de violações de direitos humanos que envolvam o desempenho de alguma empresa.

¹²⁷ International Commission of Jurist. [Corporate Complicity and Legal Accountability. Volume 1: Facing the Facts and Charting a Legal Path](#) (2008).

¹²⁸ Carrillo, Nicolas. A responsabilidade internacional das empresas pela cumplicidade em graves violações dos direitos humanos. In: Bohoslavsky, Juan Pablo (ed.). *O negócio do terrorismo de Estado: Os cúmplices econômicos da ditadura uruguaia*. Penguin Random House (2016), págs. 233-261; Michalowski, Sabine e Juan Pablo Cardona. Responsabilidade corporativa e justiça transicional. *Anuário de Direitos Humanos da Universidade do Chile*, Nº 11, 2015, págs. 173-182.

¹²⁹ CIDH. Relatório de Fundo Nº 170/17. Integrantes e militantes da União Patriótica (Colômbia), 6 de dezembro de 2017. parágs. 1458-1462.

B. Atividades empresariais ou econômicas e a obrigação geral dos Estados de garantir os direitos humanos

80. Quanto à obrigação geral dos Estados de garantir os direitos humanos desenvolvida no âmbito do sistema interamericano, a CIDH e sua REDESCA lembram que há correspondência com o dever de proteger os direitos humanos reconhecido no pilar I dos Princípios Orientadores, relativo à adoção “das medidas apropriadas para prevenir, investigar, punir e reparar esses abusos mediante políticas adequadas, atividades de regulamentação e submissão à justiça”¹³⁰. Ou seja, o dever do Estado de proteger os direitos humanos desenvolvido no âmbito das empresas e direitos humanos também encontra uma base convencional nos instrumentos interamericanos e coincide com a referida obrigação geral dos Estados de garantir esses direitos¹³¹.
81. Quanto à obrigação dos Estados de garantir os direitos humanos reconhecidos no Sistema Interamericano, tanto a CIDH quanto a Corte IDH indicaram que isso implica o dever dos Estados-partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas pelas quais o exercício do poder público se manifesta, de forma que sejam capazes de garantir legalmente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Como consequência desta obrigação, os Estados devem atuar com a devida diligência para prevenir, investigar e punir qualquer violação dos direitos reconhecidos pela Convenção e também buscar a restituição, se possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos¹³². Os Princípios Orientadores também preveem funções do Estado para garantir, por exemplo, por meio da regulação e supervisão das empresas, o respeito aos direitos humanos, bem como para oferecer acesso a mecanismos de reparação eficazes¹³³.
82. A respeito desta obrigação de garantia, a CIDH indicou que os instrumentos internacionais geralmente exigem que os Estados-partes não só respeitem os direitos nela consagrados, mas também garantam o exercício desses direitos às pessoas sob sua jurisdição. A natureza contínua e integrada das obrigações de direitos humanos requer não apenas a abstenção, mas também uma ação positiva dos Estados. Assim, em relação à aplicação da Declaração Americana, a Comissão não apenas exigiu dos Estados que se abstivessem de cometer violações de direitos humanos em contravenção às disposições deste instrumento¹³⁴. Também exigiu dos

¹³⁰ Relatório do Representante Especial do Secretário Geral sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas comerciais. UN Doc. A/HRC/8/5. 7 de abril de 2008. Princípio 1.

¹³¹ CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção de direitos humanos no contexto das atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 52.

¹³² Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, Nº 4. Parág. 166.

¹³³ Relatório do Representante Especial do Secretário Geral para a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 3, 5 e 25.

¹³⁴ Ver, por exemplo, CIDH, Relatório Nº 63/08, Caso 12.534, Andrea Mortlock (Estados Unidos), parágs. 75-95; CIDH, Relatório Nº 62/02, Caso 12.285, Michael Domingues (Estados Unidos), parágs. 84-87.

Estados a adoção de medidas afirmativas para garantir seu efetivo exercício¹³⁵.

83. Nesse sentido, embora esta obrigação possa ser realizada de diferentes maneiras, em função do direito específico e as necessidades particulares de proteção¹³⁶, a Corte IDH indicou que “esta obrigação não se esgota com a existência de um ordenamento normativo dirigido a que seja possível seu cumprimento, mas, sim, que compartilhe, ademais, a necessidade de uma conduta governamental que assegure a existência, em realidade, de uma eficaz garantia do livre e pleno exercício dos direitos humanos”¹³⁷.
84. Por sua vez, ambos os órgãos do sistema interamericano indicaram que a verificação do pertencimento da vítima a um grupo em situação de especial vulnerabilidade em certos contextos acentua o dever de garantia do Estado, ou seja, exige do Estado um papel mais ativo para gerar equilíbrio e conceder proteção especial para determinados grupos que sofrem processos históricos ou estruturais de discriminação ou violência. Assim, por exemplo, a Corte IDH indicou que “(...) não basta que os Estados se abstenham de violar os direitos, mas também é imperativa a adoção de medidas positivas, determináveis em função das particulares necessidades de proteção do sujeito de direito, seja pela sua condição pessoal ou pela situação específica em que se encontre”¹³⁸.
85. A CIDH também considerou em diversas ocasiões o impacto diferenciado sobre os direitos humanos de pessoas pertencentes a determinados grupos sociais devido a atos praticados por agentes estatais ou privados¹³⁹. Por exemplo, num contexto de despejos forçados e violentos de trabalhadores rurais no Brasil realizados por atores não estatais num dos quais uma pessoa foi assassinada, a Comissão levou em consideração a situação de especial vulnerabilidade que afetava a população rural do norte do país, bem como a convivência de poderosos setores de latifundiários, polícias e justiça estadual para atribuir responsabilidade ao Estado por não ter adotado medidas preventivas específicas para evitar tal violência¹⁴⁰.
86. De acordo com os padrões emanados no âmbito da proteção dos direitos humanos no sistema interamericano e levando em consideração as normas de interpretação desses padrões e dos Princípios Orientadores, a CIDH e sua REDESCA identificam quatro claros deveres dos Estados para cumprir a obrigação de garantia no contexto das atividades empresariais: i) dever de regulamentar e adotar as disposições do direito interno, ii) dever de prevenir violações dos direitos humanos no âmbito das atividades empresariais, iii) dever de monitorar tais atividades e iv) dever de investigar, punir e garantir o acesso a reparações abrangentes para as vítimas em

¹³⁵ Ver, por exemplo, CIDH, Relatório Nº 81/10, Caso 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz e outros. (Estados Unidos), parágs. 61-65; Relatório Nº 40/04, Caso Nº 12.053, Comunidades Indígenas Mayas (Belize), Relatório Anual da CIDH 2004, parágs. 122-135, 162, e 193-196; Relatório Nº 75/02, Caso 11.140, Mary e Carrie Dann (Estados Unidos), Relatório Anual da CIDH 2002, parágs. 124-145.

¹³⁶ Corte IDH. Caso Vargas Areco Vs. Paraguai. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C, Nº 155, parág. 73; Corte IDH. Caso do Massacre de Santo Domingo Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Fundo e Reparações. Sentença de 30 de novembro de 2012. Série C, Nº 259, parág. 189.

¹³⁷ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, Nº 4, parág. 167.

¹³⁸ Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, sentença de 4 de julho de 2006. Série C, Nº 149, parág. 104. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 65, 28 de dezembro de 2011.

¹³⁹ Ver, inter alia, CIDH. Relatório sobre Pobreza e Direitos Humanos nas Américas, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 7 de setembro de 2017; CIDH. acesso à justiça para as mulheres vítimas de violência nas Américas.

¹⁴⁰ CIDH. Relatório de Fundo Nº 25/09. Sebastião Camargo Filho (Brasil), 19 de março de 2009. Ver também CIDH. [CIDH expresa preocupación por hechos de violencia contra trabajadores rurales de Brasil](#). 18 de janeiro de 2019.

tais contextos. Sem prejuízo do fato de cada uma destas funções específicas ter características próprias que devem ser analisadas de acordo com os fatos particulares de cada caso, apresentam também uma relação recíproca e interligada que contribui para o cumprimento da obrigação geral de garantia e pode ter consequências sobre a obrigação do Estado de respeitar os direitos humanos de acordo com o caso particular. Será feita referência a essas obrigações abaixo.

1. Dever de prevenir violações dos direitos humanos no âmbito das atividades empresariais

87. Da obrigação geral de garantir os direitos humanos deriva-se o dever de prevenção que inclui, nas palavras da Corte Interamericana, “todas as medidas jurídicas, políticas, administrativas e culturais que promovam a salvaguarda dos direitos humanos e que assegurem que as eventuais violações desses direitos sejam efetivamente consideradas e tratadas como um ato ilícito que, como tal, pode acarretar sanções para quem as comete, bem como a obrigação de indenizar as vítimas por suas consequências danosas. É claro, por sua vez, que a obrigação de prevenir é do meio ou do comportamento e sua violação não se demonstra pelo simples fato de ter sido um direito violado”¹⁴¹.
88. Por sua vez, a constante jurisprudência interamericana sobre o dever de prevenção no âmbito das relações entre as pessoas tem enfatizado que a responsabilidade do Estado está condicionada i) a se o Estado teve ou deveria ter tido conhecimento de uma situação de risco; ii) se o risco fosse real e imediato; iii) a situação particular das pessoas afetadas e iv) se o Estado adotou as medidas que se esperava razoavelmente para prevenir esse risco que se tinha verificado¹⁴². O conhecimento de um determinado risco pode ser avisado, por exemplo, através de reclamações e solicitações apresentadas por pessoas em risco ou terceiros, ou por aquela informação que o Estado possui ou deveria ter sobre a situação específica; o que também pode estar associado às competências gerais de vigilância e fiscalização desta, por exemplo, no que diz respeito ao comportamento empresarial à luz das exigências que uma atividade comercial, produtiva ou de serviços exige. Quando o risco for real e imediato sugere que não é remoto ou meramente hipotético ou eventual, mas que tem certa possibilidade de se materializar. Por outro lado, as medidas preventivas exigidas devem ser determinadas em função das

¹⁴¹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, Nº 4, parág. 175; Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parág. 118. Ver também Corte IDH. Caso González e outros (“Campo Algodonero”) Vs. México. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, Nº 205, par. 252; Corte IDH. Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C, Nº 309, parágs. 221 e 222; e Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C, Nº 329, parág. 208.

¹⁴² Ver, *inter alia*, CIDH. Relatório de Fundo Nº 33/16, Linda Loayza López Soto e Familiares (Venezuela), 29 de julho de 2016, par. 163; CIDH. Relatório de Fundo Nº 25/18, Empregados da fábrica de fogos em Santo Antônio de Jesus (Brasil), 2 de março de 2018, parág. 98. Nesse mesmo sentido, ver: Corte IDH, Caso González e outras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C No.205, par. 284; Corte IDH. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C, Nº 318. parág. 323; Corte IDH. Caso López Soto e outros Vs. Venezuela. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2018. Série C, Nº 362, parág. 140.

características e circunstâncias de cada caso concreto, tendo em conta o reforço do dever de garantia relativamente àquelas pessoas que, pelo seu estado ou pelo próprio contexto dos acontecimentos, exijam uma proteção especial do Estado.

89. Nesse sentido, para os fins deste relatório, o dever de prevenir exige que as autoridades correspondentes adotem medidas adequadas para evitar que os riscos reais contra os direitos humanos decorrentes da atuação das empresas de que têm ou deveriam ter conhecimento se concretizem. Entre essas instituições, por exemplo, estão a Polícia, o Judiciário, o Congresso, os órgãos relacionados com as políticas de comércio, investimento, produção, mineração, energia, tributação, sistema bancário, agricultura, meio ambiente, pesca, propriedade intelectual, turismo, saúde, educação, seguridade social, direitos dos povos indígenas ou direitos das mulheres, entre outros. Por isso, uma vez identificados os possíveis impactos e riscos concretos, os Estados devem adotar ou, quando for o caso, exigir e fazer com que a empresa envolvida implemente as medidas de correção correspondentes.
90. Isso significa que o Estado não pode invocar a impossibilidade de prevenir a consumação de um risco se não tiver adotado as medidas de garantia que a situação exige. Embora não seja possível fazer uma lista detalhada de todas as medidas que poderiam ser adotadas para cumprir sua obrigação de prevenção, uma vez que variam de acordo com o direito em questão e o contexto particular dos eventos, a CIDH e sua REDESCA identificam algumas medidas que podem ser esperadas dos Estados para se definir que têm atuado com a devida diligência no âmbito das atividades empresariais e da proteção dos direitos humanos, em alguns casos essas ações serão parte direta de quaisquer dos demais deveres específicos mencionados acima. Assim, a adaptação de marcos normativos para regular a atuação das empresas no campo dos direitos humanos é um pressuposto que facilita e reforça o dever de prevenir a violência por parte do Estado¹⁴³. O mesmo acontece com a implementação de políticas de proteção nos casos de atividades empresariais de risco, a criação de estratégias para superar as violações generalizadas relacionadas com as atividades de determinadas indústrias ou setores econômicos, ou o estabelecimento ou fortalecimento de mecanismos de proteção judicial em casos de violações dos direitos humanos em que as empresas estejam envolvidas, entre outros¹⁴⁴.
91. Um caso ilustrativo sobre o explicitado acima refere-se à responsabilidade do Estado brasileiro por não ter garantido a proteção de 85 trabalhadores submetidos às formas contemporâneas de escravidão e o tráfico de pessoas em uma fazenda de gado no Norte do país. O exame da Corte Interamericana não só se referiu ao dever de prevenção exigido do Estado, uma vez que duas das vítimas apresentavam denúncias privadas, mas ao dever de prevenção prévio determinado pelo conhecimento específico do Estado sobre práticas de trabalho escravo e exploração de trabalhadores que aconteciam na referida fazenda. Assim, indicou que, apesar dos esforços realizados pelo Estado, não foi demonstrado que as políticas públicas

¹⁴³ Ver, por exemplo, Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. UN Doc. A/73/163, 16 de julho de 2018, parágs. 31-34, 67-78.

¹⁴⁴ Ver, por exemplo, Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: Melhorar a prestação de contas e o acesso às reparações para as vítimas de violações dos direitos humanos relacionadas com atividades empresariais. UN Doc. A/HRC/32/19, 10 de maio de 2016; e o documento complementar sobre as orientações deste relatório (UN Doc. A/HRC/32/19/Add.1, 12 de maio de 2016). Também ver: Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. UN Doc. A/72/162, 18 de julho de 2017.

- implementadas foram suficientes e eficazes para prevenir a escravidão de 85 trabalhadores¹⁴⁵. No mesmo caso, a própria CIDH indicou ante a Corte que isso se verificava, por exemplo, i) pela falta de periodicidade das fiscalizações à Fazenda, apesar de existirem graves evidências anteriores; ii) a insuficiência do registro, verificação e recopilação de provas nas fiscalizações e; iii) a falta de consequências no curto e médio prazo após as fiscalizações¹⁴⁶.
92. A Opinião Consultiva 23/17 da Corte Interamericana também detalha as obrigações estatais de prevenção com relação a danos ambientais significativos em que empresas possam estar envolvidas. No referido comunicado, indica que, para cumprir a obrigação de prevenção, os Estados devem: regular e fiscalizar as atividades sob sua jurisdição que possam causar danos significativos ao meio ambiente; realizar estudos de impacto ambiental quando houver risco de danos significativos ao meio ambiente; estabelecer um plano de contingência com medidas e procedimentos de segurança para minimizar a possibilidade de acidentes ambientais graves; e mitigar danos ambientais significativos ocorridos, mesmo que tenham ocorrido apesar das ações preventivas por parte do Estado¹⁴⁷.
93. Na análise da concessão de medida cautelar pela alegada contaminação atribuída ao gerenciamento de um aterro sanitário por parte de uma empresa privada e os riscos consequentes para os direitos à vida, integridade e saúde dos moradores de um povoado no México, a CIDH também enfatizou o comportamento do Estado exigido dentro de uma estrutura preventiva; assim, afirmou que: “não apenas altos graus de exposição a substâncias tóxicas ou perigosas representam uma ameaça aos direitos à vida, integridade pessoal e saúde, mas também a exposição crônica e permanente, embora baixa, de tais substâncias [...]. A fim de proteger os direitos humanos ameaçados em tais circunstâncias, os Estados têm, entre outras obrigações, o dever de gerar, coletar, avaliar e atualizar informações adequadas, comunicá-las de forma eficaz, principalmente à população em risco, facilitar o direito de participação de titulares de direitos na tomada de decisões em tais contextos, bem como implementar ações para as empresas envolvidas com o manuseio de tais substâncias para realizar a diligência devida em matéria de direitos humanos”¹⁴⁸.
94. A CIDH e sua REDESCA lembram que a estratégia de prevenção deve ser integral, ou seja, deve procurar prevenir os fatores de risco e, ao mesmo tempo, fortalecer as instituições envolvidas para que possam proporcionar uma resposta eficaz para o fenômeno que se pretende enfrentar. Da mesma forma, os Estados devem adotar medidas preventivas particulares nas situações em que seja evidente que determinados grupos de pessoas, por pertencerem a um grupo em situação de vulnerabilidade, podem ser vítimas de violações dos seus direitos no âmbito da atividade empresarial em questão.
95. Para a Comissão e sua REDESCA, essas situações geram uma obrigação reforçada

¹⁴⁵ Corte IDH. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs Brasil. Exceções, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C, Nº 318, parágs. 322-328.

¹⁴⁶ Corte IDH. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs Brasil. Exceções, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C, Nº 318, parág. 215.

¹⁴⁷ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parág. 174.

¹⁴⁸ CIDH. Resolução Nº 24/2019. Medidas Cautelares Nº 1498/18. Marcelino Díaz Sánchez e outros (México). 23 de abril de 2019, parág. 24.

que incidirá no exame da atribuição de responsabilidade internacional ao Estado por atos de terceiros, como podem ser os atores empresariais. Nesses pressupostos, por um lado, se entende que, com a finalidade de considerar a previsibilidade de um risco particular, este dever reforçado ou estrito de prevenção obriga a que o Estado produza ou leve em consideração informação estatística adequada e pertinente que permita o desenho e a avaliação das políticas públicas na matéria, o qual limita a margem do Estado para invocar o desconhecimento de uma situação concreta ou, em outras palavras, amplia o campo para reivindicar o devido conhecimento do Estado sobre uma situação de particular risco. Por outro lado, contribui também para a definição de critérios e fatores que determinem se o sistema de reação do Estado é adequado para enfrentar e prevenir a materialização do risco de acordo com o caso particular, de forma que a margem para aceitar ações implementadas pelo Estado que não cumpram as condições identificadas para maior prevenção de riscos são mais restritas.

96. Finalmente, também é importante mencionar que o cumprimento da obrigação de garantia e o dever específico de prevenção podem estar em jogo quando o próprio Estado gere ou consolide uma situação de risco para o desfrute dos direitos humanos. Ou seja, nas situações em que, embora não seja possível afirmar a existência de um risco individualizado que ative os deveres de proteção do Estado, ele também não poderá cumprir essas obrigações desde que seu comportamento prévio fosse tal que tivesse criado ou contribuído de forma decisiva à existência do risco para a concretização de alguma violação no caso particular. Nestas situações de risco criado, as obrigações positivas do Estado também se intensificam ou se acentuam, como assegurou a Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁴⁹. Para vincular um comportamento estatal à criação do risco será necessário estabelecer uma conexão de ações ou omissões concretas à criação ou consolidação de situações de risco reais para a comissão de violações de direitos humanos, neste caso, vinculadas a atuações empresariais.

2. Dever de supervisionar o gozo efetivo dos direitos humanos no âmbito de atividades empresariais

97. Os órgãos do Sistema Interamericano já se referiram ao dever do Estado de fiscalizar o desempenho das empresas. A obrigação de controle estatal inclui tanto os serviços prestados pelo Estado, direta ou indiretamente, quanto os oferecidos por particulares¹⁵⁰. Assim, em casos de prestação de serviços públicos essenciais para a garantia dos direitos humanos, como saúde ou educação, a jurisprudência interamericana tem sido consistente em indicar que os Estados são responsáveis não apenas pelos atos ou omissões de seus próprios agentes, tais como o pessoal das áreas de saúde ou da educação de instituições educativas ou de saúde estatais¹⁵¹.

¹⁴⁹ Corte IDH. Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C, Nº 140, parág. 126.

¹⁵⁰ A esse respeito, ver: Tribunal IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C, Nº 149; Tribunal IDH. Caso Albán Cornejo Vs. Equador. Fundo, reparações e custas. Sentença de 22 de novembro de 2007, Série C, Nº 171; Tribunal IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 21 de maio de 2013. Série C, Nº 261.

¹⁵¹ Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Fundo, Reparaciones e Custas. Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C, Nº 329 par. 223, CIDH. Relatório de Fundo nº 110/18. Paola del Rosario Albarracín

Também são responsáveis pelo comportamento de terceiros ou entidades privadas que prestam esses serviços, seja atuando com competência do Estado, como quando contrata um indivíduo para prestar o serviço público em seu nome¹⁵² ou quando o terceiro fornece o serviço diretamente, e o Estado não tem garantido, em sua função de fiador, o conteúdo dos direitos em jogo que o caso específico exigia¹⁵³. Em todos os casos, o Estado não apenas detém a autoridade reguladora e fiscalizadora, mas ambos os processos representam deveres imperativos para ele¹⁵⁴.

98. Ou seja, no que diz respeito aos agentes empresariais que prestam serviços relacionados com bens de maior interesse social, a fiscalização da sua prestação cabe ao Poder Público, tanto na concessão das respectivas licenças, como no posterior exercício de fiscalização e controle do comportamento dos tais agentes privados. Nas palavras da Corte Interamericana “quando se trata de competências essenciais relacionadas à supervisão e controle da prestação de serviços de interesse público, como a saúde, seja por entidades públicas ou privadas (como é o caso de um hospital privado), a responsabilidade decorre da omissão no cumprimento do dever de fiscalizar a prestação do serviço de proteção do respectivo bem”¹⁵⁵. Além disso, também se entende a partir do indicado pela Corte que a formulação e a implementação dos mecanismos previstos para cumprir o dever de fiscalização nos casos relacionados com o gozo dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais devem ter por objetivo o alcance dos elementos de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade¹⁵⁶.
99. O dever de supervisão em matéria de direitos trabalhistas e atividades privadas também tem sido atendido por meio dos mecanismos de proteção e promoção dos direitos humanos do sistema interamericano. Assim, por exemplo, a CIDH recomendou que Honduras implementasse medidas para controlar e monitorar os centros de trabalho e prestar atenção adequada às trabalhadoras das ‘maquilas’ - fábricas manufatureiras -, incluindo o devido controle sobre o horário de trabalho e mecanismos de denúncia acessíveis¹⁵⁷, também instou o Estado hondurenho a implementar mecanismos de supervisão para todas as empresas que praticam pesca submarina, porque as condições de trabalho dos mergulhadores, em sua maioria pertencentes ao povo indígena Miskito, são regidas pela informalidade contratual, falta de segurança, equipamento deficiente e exploração laboral¹⁵⁸. No

Guzmán e família (Equador), 5 de outubro de 2018.

¹⁵² Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C, Nº 149, parágs. 141-146.

¹⁵³ Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Equador. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 21 de maio de 2013. Série C, Nº 261, parágs. 146-153; Corte IDH. Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 1º de setembro de 2015. Série C, Nº 298.

¹⁵⁴ Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Equador. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 21 de maio de 2013. Série C, Nº 261, parágs. 140-154, Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C, Nº 329, parág. 223, Corte IDH. Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 8 de março de 2018. Série C, Nº 349, parágs. 124-135.

¹⁵⁵ Corte IDH. Caso Albán Cornejo Vs. Equador. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2007, Série C, Nº 171, parág. 119.

¹⁵⁶ Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Equador. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 21 de maio de 2013. Série C, Nº 261, parág. 152.

¹⁵⁷ CIDH. Situação dos Direitos Humanos em Honduras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 405-415.

¹⁵⁸ CIDH. Situação dos Direitos Humanos em Honduras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, parágs 427-435.

caso da República Dominicana, recomendou o monitoramento das condições de trabalho dos trabalhadores migrantes haitianos, porque, muitas vezes, são vítimas da exploração do trabalho, especialmente na indústria agrícola, de cana-de-açúcar e construção civil¹⁵⁹. Em relação às esferas econômicas com presença de trabalho escravo, os dois órgãos do Sistema Interamericano também têm incentivado o Estado a realizar ações de controle destinadas a proteger os direitos humanos em questão¹⁶⁰. Por sua vez, outra área em que esta função foi aplicada é a segurança; por exemplo, a CIDH recomendou que Honduras e Guatemala supervisionassem e controlassem efetivamente as empresas de segurança privada e seus agentes¹⁶¹, não só porque tendem a ser fontes de violência e pelo alto risco de se envolverem em violações de direitos humanos, mas também porque o funcionamento dessas empresas não pode ser complemento ou substituto das obrigações dos Estados em matéria de segurança cidadã¹⁶².

100. Os projetos de extração, exploração ou desenvolvimento têm sido outras áreas em que se desenvolveu o dever do Estado de controlar a atividade empresarial que possa afetar os direitos humanos, incluindo o cuidado com o meio ambiente. Isto está associado ao fato de muitos desses projetos, pela sua natureza, tendem a representar graves riscos para os direitos humanos e a exigir regulamentação e fiscalização específica por parte do Estado, embora o grau de intensidade exigido na supervisão e fiscalização dependa do grau de risco envolvido na atividade ou conduta¹⁶³. Assim, por exemplo, dado o número significativo de comunidades camponesas, afrodescendentes e indígenas que correm o risco de despejo forçado na Guatemala, por interesses de empresas com projetos de investimento em monoculturas, mineração, hidrelétrica, petróleo ou turismo, a CIDH solicitou ao Estado que realizasse supervisão adequada das atividades comerciais à luz dos padrões de direitos humanos¹⁶⁴. Também constatou que a ausência de salvaguardas e mecanismos de supervisão e controle da execução das concessões madeireiras em Belize aumentou os danos ambientais nas terras onde as comunidades maias têm

¹⁵⁹ CIDH. Situação dos direitos humanos na República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 565-574 e 653,14. No que diz respeito à supervisão e fiscalização do trabalho e à garantia dos direitos dos migrantes, a CIDH observa que a incorporação de jure ou de fato das funções de controle da imigração às autoridades de inspeção do trabalho pode dificultar a proteção dos migrantes no local de trabalho e desencorajá-los de denunciar condições de trabalho abusivas e cooperar com as autoridades trabalhistas. Portanto, para garantir seus direitos, é necessário que os Estados separem claramente essas funções para que tais funcionários evitem compartilhar informações sobre a situação migratória dos migrantes e se concentrem na exploração do trabalho cometida pelas empresas, o que é extensivo a outras autoridades ou agentes privados que tenham intervenção direta na garantia dos direitos humanos e no contato com os migrantes, como nos setores de saúde ou educação. Cfr. Relatório do Relator Especial sobre os Direitos dos Migrantes. UN Doc., A/HRC/26/35, 3 de abril de 2014, parágs. 62 e 101.

¹⁶⁰ Ver, no geral, CIDH. Comunidades Cativas: Situação dos povos indígenas guaranis e as formas contemporâneas de escravidão no Chaco da Bolívia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 24 de dezembro de 2009; Corte IDH. Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs Brasil. Exceções preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C, Nº 318.

¹⁶¹ CIDH. Situação dos direitos humanos na Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 517.17; CIDH. Situação dos direitos humanos em Honduras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 579.7.

¹⁶² CIDH, Relatório sobre seguridade cidadã e direitos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de dezembro de 2009, parág. 73.

¹⁶³ CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção dos Direitos Humanos no Contexto das Atividades de Extração, Exploração e Desenvolvimento OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 98-105; Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parágs. 152-155.

¹⁶⁴ CIDH. Situação dos direitos humanos na Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 de dezembro de 2017. parágs. 12 e 475.49.

direito de propriedade comum¹⁶⁵.

101. Nesses contextos, a Corte Interamericana também se referiu ao dever dos Estados de implementar mecanismos eficazes de supervisão e controle para proteger os territórios indígenas e áreas de reserva natural dos danos que possam advir de atores privados, em particular, por meio da supervisão dos estudos de impacto ambiental e, em caso de serem afetados, acompanhar a sua reabilitação¹⁶⁶; em termos semelhantes, referiu-se ao dever dos Estados de supervisionar as atividades comerciais sob sua jurisdição que possam causar danos significativos ao meio ambiente por meio de mecanismos independentes de supervisão e responsabilização¹⁶⁷.
102. A CIDH também se pronunciou sobre a importância de cumprir o dever de fiscalização nos casos de atividades perigosas, como a fabricação de fogos de artifício, pelos impactos que podem ter sobre os direitos humanos; nesse contexto, destacou o papel do Estado como fiador em esferas que envolvem interesses fundamentais da sociedade e direitos básicos das pessoas¹⁶⁸. A CIDH também observa que este dever de fiscalizar não se esgota com a devida diligência nas práticas destinadas a verificar pressupostos que impliquem riscos aos direitos humanos no âmbito da atividade empresarial, mas exigirá a ativação de ações eficazes destinadas a evitar a realização das mesmas em face do dever de prevenção indicado acima¹⁶⁹.
103. Desta forma, a Comissão e a sua REDESCA consideram que esta obrigação se torna mais estrita em determinados casos, dependendo do tipo de atividade e da natureza da empresa. Portanto, quando as empresas envolvidas têm laços estreitos com o Estado, por serem de sua propriedade ou sobre as quais podem exercer controle ou influência¹⁷⁰, um dever mais estrito de supervisão deve ser exigido em relação às suas atividades e aos impactos potenciais sobre os direitos humanos, incluindo aqueles de natureza extraterritorial.

¹⁶⁵ CIDH, Relatório de Fundo Nº 40/04, Comunidades Indígenas Mayas Del Distrito De Toledo, (Belize), 12 de outubro de 2004, parág. 147.

¹⁶⁶ Corte IDH. Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C, Nº 309, parágs. 221 e 222.

¹⁶⁷ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parágs. 154 e 163.

¹⁶⁸ CIDH. Relatório de Fundo Nº 25/18, Empregados da fábrica de fogos em Santo Antônio de Jesus (Brasil), 2 de março de 2018, parág. 100; Corte IDH. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs Brasil. Exceções preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C, Nº 318, parág. 319.

¹⁶⁹ Corte IDH. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs Brasil. Exceções preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C, Nº 318, parágs. 326 e 328.

¹⁷⁰ Ver, por exemplo, Grupo de Trabalho sobre a Questão dos Direitos Humanos e as Empresas Transnacionais e Outras Empresas. UN Doc. A/HRC/32/45, 4 de maio de 2016.

3. Dever de regular e adotar disposições de direito interno no âmbito das atividades empresariais e dos direitos humanos

104. O artigo 2 da Convenção Americana estabelece a obrigação geral de adaptar o ordenamento jurídico interno às normas da Convenção Americana. Este dever implica que cada Estado-Parte deve adaptar seu direito interno às disposições daquela a fim de garantir os direitos nela reconhecidos, o que implica que as medidas de direito interno devem ser eficazes (princípio de *effet utile*)¹⁷¹. Este dever supõe, por um lado, a supressão das normas e práticas de qualquer natureza que impliquem a violação das garantias previstas na Convenção e, por outro, a emissão de normas e o desenvolvimento de práticas conducentes à efetiva observância dessas garantias¹⁷². A CIDH também ordenou a adoção e revisão de medidas legislativas a fim de garantir os direitos reconhecidos na Declaração Americana; assim, por exemplo, no caso Mary e Carrie Dann, em que se alegou a restrição ao uso de terras indígenas e a presença de danos a elas devido à mineração privada, as duas recomendações emitidas pela CIDH contêm indícios para a adaptação regulatória dos Estados Unidos em relação aos fatos analisados¹⁷³.
105. Deve-se lembrar também que, como afirmou a Corte Interamericana: “a obrigação do Estado de adaptar a legislação interna às disposições convencionais não se limita ao texto constitucional ou legislativo, mas deve-se estender a todas as disposições jurídicas de natureza regulamentar e traduzir-se em efetiva aplicação prática das normas para a proteção dos direitos humanos”¹⁷⁴. Assim, parte integrante do processo de aplicação e cumprimento efetivos dos marcos regulatórios neste contexto consiste em que os Estados tomem as medidas necessárias para garantir não apenas que as ações de seus agentes cumpram as obrigações jurídicas nacionais e internacionais¹⁷⁵, mas, neste caso, verificar se o comportamento das empresas sob sua jurisdição está ajustado aos padrões reconhecidos pelo direito internacional dos direitos humanos. Portanto, juntamente com o arcabouço legal, é necessário um aparato institucional que permita a efetivação das normas existentes, de forma a garantir o cumprimento desse dever na prática.
106. No domínio das empresas e dos direitos humanos, por exemplo, esta obrigação inclui a adoção de legislação interna e políticas relevantes para a proteção dos direitos humanos no âmbito da atividade empresarial em causa. Isto significa incorporar garantias substantivas e processuais que assegurem o respeito pelos direitos humanos em causa nas disposições que regulam o comportamento empresarial, incluindo a criação, funcionamento e extinção de empresas, bem como a consequente revogação e proibição de adoção de legislação ou políticas que

¹⁷¹ Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos e outros) Vs. Chile. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 5 de fevereiro de 2001. Série C, Nº 73, parág. 87.

¹⁷² Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C, Nº 52, parág. 207; Corte IDH. Caso Mendoza e outros Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Fundo e Reparações. Sentença de 14 de maio de 2013. Série C, Nº 260. parág. 293.

¹⁷³ CIDH. Relatório de Fundo Nº 75/02, Mary e Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de dezembro de 2002, parágs. 173.1 e 173.2.

¹⁷⁴ Ver, *inter alia*, Corte IDH. Opinião Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Série A, Nº 21, parág. 65.

¹⁷⁵ CIDH. Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

¹⁷⁵ CIDH. Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997.

- enfraquecem, minam ou negam esses direitos, por exemplo, nos setores produtivo, comercial ou de investimento. Assim, por exemplo, a Corte IDH estabeleceu a violação do artigo 2 da Convenção Americana devido à falta de salvaguardas regulatórias para prevenir violações do direito à seguridade social nos processos de privatização de uma empresa estatal que criaram obstáculos para a efetiva cobrança de pensões para um idoso no Peru¹⁷⁶.
107. Por outro lado, a REDESCA da CIDH observa que, na região, alguns governos vêm discutindo a necessidade de elaborar e implementar Planos de Ação Nacionais (PAN) sobre empresas e direitos humanos, como estratégia de política pública para a proteção dos direitos humanos em relação às atividades empresariais. Assim, está ciente de que Argentina, Brasil, Guatemala, Honduras, México e Peru vêm realizando ações nesse sentido, enquanto a Colômbia, os Estados Unidos e o Chile já aprovaram e publicaram seus respectivos planos¹⁷⁷.
108. Nesse sentido, a REDESCA da CIDH destaca o trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos para formular recomendações e orientar o desenvolvimento e aplicação desses instrumentos de políticas públicas, critérios que devem ser levados em consideração de maneira especial pelo Estados da região que decidiram iniciar processos de preparação, avaliação ou ajuste do PAN; em particular, garantindo a transparência, participação e inclusão dos diversas partes interessadas desde as fases iniciais¹⁷⁸. Com o objetivo de seguir os padrões internacionais no assunto, a REDESCA também valoriza positivamente os documentos elaborados por organizações especializadas no assunto¹⁷⁹ e destaca a importância de os Estados os levarem em consideração na preparação dos seus PANs. A CIDH e sua REDESCA também destacam que qualquer política pública que se desenvolva com relação a esse campo deve sempre se basear no enfoque dos direitos humanos e respeitar os parâmetros derivados desse enfoque. Em particular, devem reconhecer o Estado como garantidor dos direitos e como responsável por sua promoção, defesa e proteção; e os indivíduos e grupos sociais como titulares de direitos, que têm a capacidade e o direito de acessar recursos eficazes para denunciar ameaças ou violações de seus direitos e liberdades fundamentais, bem como para participar efetivamente de processos que envolvam o gozo dos mesmos.

¹⁷⁶ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 6 de março de 2019. Série C, N° 375, parág. 139

¹⁷⁷ Colômbia. [Plan de Acción de Derechos Humanos y Empresas](#) (dezembro, 2015); United States of America. [National Action Plan on Responsible Business Conduct](#) (December, 2016); Chile. [Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas](#) (julho, 2017). *Mutatis mutandis*, ver o projeto sobre a conduta empresarial responsável na América Latina e o Caribe, onde um dos principais objetivos é colaborar com os governos para o desenvolvimento e implementação das PANs sobre o assunto. Para mais informações consultar: [Proyecto Conjunto sobre Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe](#) no portal eletrônico da OACNUDH.

¹⁷⁸ Grupo de Trabalho da ONU sobre as Empresas e os Direitos Humanos. [Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#) (novembro, 2016).

¹⁷⁹ Danish Institute for Human Rights, International Corporate Accountability Roundtable and Unicef. [Children's Rights in National Action Plans](#) on Business and Human Rights (2015); O Serviço Internacional de Direitos Humanos.(ISHR) e A Mesa Redonda Internacional para a Prestação de Contas Empresarial (ICAR). [Personas defensoras de derechos humanos en los Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos](#) (2016); e Fundação para o Devido Processo (DPLF) A Mesa Redonda Internacional para a Prestação de Contas Empresarial (ICAR). [Industrias Extractivas y Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos](#) (2017).

109. Não obstante, e tendo em vista que, para o cumprimento do respeito e garantia dos direitos humanos, os Estados devem assegurar a compatibilidade e a eficácia de seus marcos regulatórios com relação às disposições internacionais sobre a matéria, a Comissão e sua REDESCA destacam que, no contexto de violações de direitos humanos e atividades empresariais, a estratégia ou mecanismo selecionado pelo Estado para tais fins deve enfatizar as normas jurídicas vinculativas de direitos humanos para o Estado em questão e as consequências que delas podem surgir para as empresas sob sua jurisdição, caso contrário, poderiam haver graves lacunas regulamentares que, mais tarde, representariam a violação de qualquer uma de suas obrigações internacionais.
110. Assim, por exemplo, apesar da consideração positiva de que os Estados aprovam e têm PANs em vigor sobre empresas e direitos humanos, o Comitê DESC expressou preocupação com a falta de marcos regulatórios que garantam o respeito aos direitos humanos por parte de empresas que estão sob a jurisdição de um Estado, independentemente de operarem no interior do Estado ou de exercerem suas atividades no exterior¹⁸⁰. Dessa forma, reconhece-se o caráter contributivo dessas políticas públicas, como parte da verificação do Estado sobre sua capacidade de proteger e garantir os direitos humanos nesses contextos, mas também assinalando que, em nenhum caso, deve ser interpretada como substituta da obrigação de adaptação normativa, que é uma obrigação que deriva diretamente das obrigações internacionais dos direitos humanos dos Estados.
111. Ou seja, para garantir o respeito pelos direitos humanos das pessoas, grupos e comunidades no contexto da atividade empresarial, sem prejuízo da elaboração ou existência de políticas públicas relacionadas, é necessário que os Estados adaptem o quadro normativo e a legislação correspondente do ponto de vista dos direitos humanos, tanto substantiva quanto processualmente, e abrangendo áreas como a civil, administrativa e criminal, bem como sua aplicação extraterritorial quando aplicável. Em geral, os Estados devem levar em conta que, muitas vezes, existem grandes desequilíbrios entre as pessoas afetadas ou em risco e as comunidades e empresas, em detrimento das primeiras, a fim de influenciar tanto os processos institucionais que definem o marco jurídico e prático nesta matéria, como na verificação e proteção do desfrute dos direitos humanos envolvidos. Por isso, é imprescindível que os Estados garantam espaços efetivos de participação e transparência na adaptação de seus marcos regulatórios, nos quais seja seriamente levada em consideração a posição de quem pode ver seus direitos ameaçados ou afetados.
112. Esses marcos regulatórios devem incluir claramente as obrigações do Estado e os efeitos jurídicos sobre as responsabilidades das empresas sob sua jurisdição, sejam elas nacionais ou transnacionais, quando estiverem envolvidas em violações de direitos humanos. Devem também reconhecer, por exemplo, que o comportamento empresarial pode gerar impactos negativos sobre os direitos humanos e que a delegação da implementação de mecanismos de salvaguarda de direitos nas

¹⁸⁰ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Conclusões finais (Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte) UN Doc. E/C.12/GBR/CO/6, 14 de julho de 2016, parágs. 11-13. Ver também: Cantú Rivera, Humberto. Planos de ação nacionais sobre empresas e direitos humanos: sobre a instrumentalização do direito internacional no âmbito doméstico. In: Anuário Mexicano de Direitos Internacionais, vol. XVII, 2017, pp. 113-144 e Cantú Rivera, Humberto. National Action Plan on Business and Human Rights: Progress or Mirage? Em: Business and Human Rights Journal 4(2), 2019.

próprias empresas, sem as devidas garantias que permanecem no controle do Estado, poderia enfraquecer seu papel de fiador e levar ao não cumprimento de suas obrigações internacionais. Quando for o caso, no contexto de tais ajustes normativos, os Estados devem examinar se suas disposições de direito internacional privado respeitam as normas interamericanas de direitos humanos, especialmente no que diz respeito às garantias judiciais e ao acesso à justiça, a fim de assegurar que os mecanismos processuais sejam adequados para garantir os direitos humanos que possam ser afetados pelas atividades transnacionais ou operações do setor empresarial.

113. Além disso, em contextos particulares, será necessária a aplicação de medidas de garantia adicionais no desenho regulatório que se estabelece, como o reconhecimento expresso de consultas livres, prévias e informadas, culturalmente adequadas e realizadas de boa fé, para os projetos de desenvolvimento que podem afetar o meio ambiente e representar um risco para os direitos dos povos indígenas e tribais. Também é necessária a divulgação e o acesso público a avaliações de impacto ambiental e estudos de impacto social nesses contextos ou a implementação de estratégias específicas para defensores de direitos humanos, incluindo jornalistas e comunicadores, que sofrem ataques, intimidações e ameaças devido a seus questionamentos a certos projetos, práticas corruptas ou atividades adversas aos direitos humanos em que os atores empresariais estão envolvidos.
114. A REDESCA da CIDH recorda que os dois órgãos do sistema interamericano já destacaram que a regulamentação de certas atividades da sociedade é um requisito essencial para a efetivação dos direitos humanos. Por exemplo, a Corte Interamericana indicou que os Estados têm a obrigação de regulamentar todas as atividades que possam causar danos significativos ao meio ambiente¹⁸¹, o que pode certamente incluir certas práticas e operações de negócios. Na mesma linha, a CIDH foi clara ao estabelecer que a responsabilidade do Estado pode ser gerada pela falta de regulamentação ou regulamentação inadequada das atividades de extração, exploração ou desenvolvimento que ocorrem sob a jurisdição de um Estado¹⁸². No caso das empresas de segurança, a Comissão também se referiu à necessidade de que o sistema jurídico interno regule as funções que esses atores podem cumprir, o tipo de armas e os meios materiais que estão autorizados a utilizar; os mecanismos apropriados para controlar suas atividades; a implementação de um registro público; ao mesmo tempo, definir um sistema para que essas empresas privadas informem regularmente sobre os contratos que executam, especificando os tipos de atividades que realizam¹⁸³.
115. O dever de regular adquire também particular relevância nas atividades relacionadas com a prestação de serviços públicos que determinem o exercício dos direitos humanos que podem ser prestados pelas empresas, tais como cuidados de saúde, educação, água potável, eletricidade ou seguridade social, entre outros. A REDESCA da CIDH reitera que, conforme indicado acima, é imprescindível a competência do Estado de regular a forma de fiscalizar para que seja verificado o

¹⁸¹ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parág. 149.

¹⁸² CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção de Direitos Humanos no Contexto de Atividades de Extração, Exploração e Desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 66-76.

¹⁸³ CIDH, Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de dezembro de 2009, parág. 74.

cumprimento dos deveres de proteção e garantia dos direitos humanos nesses contextos. Assim, por exemplo, a Corte Interamericana indicou que “os Estados são responsáveis por regular [...] em caráter permanente a prestação de serviços e a execução dos programas nacionais relacionados com a obtenção de serviços públicos de saúde de qualidade, de forma a desencorajar qualquer ameaça ao direito à vida e à integridade física das pessoas em tratamento de saúde”¹⁸⁴.

116. Tanto os órgãos de monitoramento dos tratados de direitos humanos quanto os especialistas independentes da ONU se pronunciaram na mesma direção, indicando que o Estado deve implementar marcos regulatórios que garantam a devida proteção dos direitos em questão. Assim, por exemplo, o Especialista Independente sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao acesso à água potável e ao saneamento indicou que: “Os Estados devem adotar estruturas regulatórias fortes para todos os prestadores de serviços de acordo com os padrões de direitos humanos” e “garantir que a capacidade regulatória e a função regulatória sejam exercidas de forma independente”¹⁸⁵. Da mesma forma, a Relatora Especial sobre Moradia Adequada destacou a “estreita relação que existe entre as leis e políticas governamentais que consideram a moradia como uma mercadoria e o problema da falta de moradias acessíveis para os grupos de renda mais baixa, situação que dá origem a um problema crescente de falta de moradia e deslocamento e uma maior concentração de riqueza”¹⁸⁶.
117. Por sua vez, o Comitê DESC indica que a responsabilidade do Estado pode ser incorrida por “omissões como a não regulamentação das atividades de indivíduos, grupos ou empresas, a fim de impedir que esses indivíduos, grupos ou empresas violem o direito à saúde dos demais”¹⁸⁷. No contexto geral da atividade empresarial, estabeleceu que a adoção de um quadro jurídico que requeira a devida diligência às empresas no domínio dos direitos humanos é uma obrigação inerente à sua proteção, visando não apenas a identificação, prevenção e mitigação de riscos aos direitos humanos que podem ser criados, mas para garantir a responsabilidade pelas consequências negativas que as empresas causaram ou contribuíram para causar, por meio de suas decisões e operações, no desfrute dos direitos humanos¹⁸⁸. Isso inclui a exigência de requisitos de devida diligência para as empresas sob sua jurisdição, não só no que diz respeito às suas próprias operações comerciais, mas também em relação à estrutura societária que desenvolve, por exemplo, por meio de entidades controladas ou sobre as quais essas empresas exercem influência ou controle, no que diz respeito às suas cadeias de abastecimento, subcontratados, fornecedores, franqueados ou outros parceiros de negócios, dependendo do setor econômico e da questão de direitos humanos em questão.
118. Pronunciamentos similares foram emitidos sobre o dever dos Estados de regulamentar as atividades transnacionais e operações de empresas domiciliadas em seus territórios sob a sua jurisdição. Assim, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial recomendou que os Estados adotem medidas legislativas e

¹⁸⁴ Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C, Nº 149. parág. 99.

¹⁸⁵ Relatório do especialista independente sobre a questão das obrigações dos direitos humanos relacionadas ao acesso à água potável e saneamento. UN Doc. A/ HRC/15/31, 29 de junho de 2010, parág. 63, incisos i), j).

¹⁸⁶ Relatório do Relator Especial sobre moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito à não discriminação neste sentido. UN Doc A/HRC/37/53, 15 de janeiro de 2018, parág. 33.

¹⁸⁷ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral Nº 14. UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, parág. 51.

¹⁸⁸ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral Nº 24. UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parág. 16.

administrativas para evitar que a atividade das empresas transnacionais impacte negativamente os direitos humanos das pessoas localizadas fora do território de seus Estados de origem¹⁸⁹. O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher também assegurou que é necessário fortalecer a regulamentação que rege a conduta das empresas constituídas sob jurisdição de um Estado em outros países¹⁹⁰. Em relação ao cumprimento das obrigações dos Estados quanto a vários direitos sociais, o Comitê DESC tem, reiteradamente, destacado o componente extraterritorial de tais obrigações para que os Estados adotem medidas legislativas ou políticas a fim de que empresas ou terceiros sob sua jurisdição respeitem os direitos humanos nos outros países¹⁹¹.

119. Em nível local, dentro dos Estados-membros da OEA também há exemplos vinculados à obrigação de regulamentar. Por exemplo, o Banco Central do Brasil editou a Resolução Nº 4.327/2014, que estabelece a obrigação das instituições financeiras de criar uma política de responsabilidade socioambiental. Essas instituições financeiras devem considerar os dados de perdas por danos sociais e ambientais e fazer uma avaliação prévia dos potenciais impactos negativos de seus novos produtos e serviços nessa área¹⁹². Nesse âmbito, destaca-se que, em maio de 2019, o Ministério Público do Trabalho do Brasil interpôs recurso judicial contra sete entidades bancárias requerendo a elaboração de apólice de responsabilidade nos termos da Resolução Nº 4.327/2014 e que estas identificassem riscos socioambientais no relacionamento com clientes e usuários de produtos e serviços que pudessem envolver violações de direitos humanos de natureza trabalhista, como trabalho escravo, trabalho infantil, doenças ocupacionais, não conformidade com as normas de segurança e higiene no trabalho etc¹⁹³. No que se refere à regulamentação das operações transnacionais de empresas, também há alguns exemplos no hemisfério, principalmente em relação às cadeias produtivas de empresas e à erradicação do trabalho escravo e do tráfico de pessoas. Assim, nos Estados Unidos, no estado da Califórnia, uma lei de transparência nas cadeias de suprimentos foi aprovada em 2010¹⁹⁴. Da mesma forma, a REDESCA foi informada que um projeto de lei sobre o mesmo assunto foi apresentado no Canadá, em dezembro de 2018¹⁹⁵. A CIDH e sua REDESCA valorizam positivamente essas iniciativas na medida em que procuram fortalecer o quadro de proteção dos direitos humanos nesta área.

¹⁸⁹ Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. Últimas conclusões (Estados Unidos da América), UN Doc. CERD/C/USA/CO/6, 8 de maio de 2008, parág. 30.

¹⁹⁰ Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Considerações finais (Suíça). UN Doc. CEDAW/C/CHE/CO/4-5, 25 de novembro de 2016, parág. 41.

¹⁹¹ Ver, *inter alia*, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 14. UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, parág. 39; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral. 15. UN Doc. E/C.12/2002/11, 20 de janeiro de 2003, parág. 33; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 19. UN Doc. E/C.12/GC/194 de fevereiro de 2008, parág. 54; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 23. UN Doc. E/C.12/GC/23, parág. 70; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 24. UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parágs. 30-35.

¹⁹² Banco Central de Brasil. [Resolução 4.327, de 25 de abril de 2014](#).

¹⁹³ Ministério Público do Trabalho (Brasil). Ações Cíveis Públicas Nº 1000620-60.2019.5.02.0062, 1000641-81.2019.5.02.0047, 1000639-03.2019.5.02.0083, 1000645-23.2019.5.02.0014, 1000686-37.2019.5.02.0063, 1000590-12.2019.5.02.0713, 1000618-68.2019.5.02.0037 apresentadas ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região.

¹⁹⁴ [California Transparency in Supply Chains Act of 2010, Civil Code Section 1714.43](#).

¹⁹⁵ House of Commons of Canada. Bill C-423 (An Act respecting the fight against certain forms of modern slavery through the imposition of certain measures and amending the Customs Tariff), December 13, 2018. Mutatis mutandis também ver: [Modern Slavery Act 2018 \(Australia\)](#).

120. Em relação ao exposto, a CIDH e sua REDESCA concluem que a obrigação geral dos Estados de adequar o marco normativo, bem como o dever específico de regular, implicará uma legislação sólida e eficaz, tanto em seu conteúdo material como processual. Essa legislação deve ser acompanhada por políticas públicas que exijam o respeito aos direitos humanos por parte dos diferentes atores empresariais, inclusive aquelas relativas ao respeito aos direitos humanos em suas operações transnacionais. Isso com o objetivo de reduzir as ameaças aos direitos humanos nos diferentes contextos que possam surgir neste campo, particularmente naqueles setores onde se identificam maiores desafios ou reclamações sobre o desfrute dos direitos humanos, como as indústrias extrativas, têxteis, agroindustriais ou operações comerciais relativas à prestação de serviços públicos essenciais ou em cadeias de abastecimento ou valor, entre outros.

4. Dever de investigar, punir e garantir acesso a mecanismos eficazes de reparação no âmbito das empresas e dos direitos humanos

121. A CIDH e sua REDESCA destacam e partem do princípio de que o acesso à justiça constitui um dos três pilares fundamentais dos Princípios Orientadores das Nações Unidas na matéria¹⁹⁶, especificamente aquele por meio do qual os Estados devem tomar as medidas cabíveis para garantir que os indivíduos e comunidades afetados por abusos e violações de seus direitos humanos produzidos sob sua jurisdição tenham acesso a mecanismos eficazes de reparação, que incluem a responsabilização das empresas e a determinação de sua responsabilidade penal, civil ou administrativa. Para isso, os mecanismos estatais devem ser a base de um sistema abrangente de reparação no qual a população deve ser informada sobre como acessá-los¹⁹⁷.
122. Em relação ao sistema interamericano, a jurisprudência da CIDH e da Corte Interamericana sobre o alcance e o conteúdo da obrigação de investigar, punir e reparar está amplamente desenvolvida em diversos contextos de violações de direitos humanos. Em geral, estabelecem que toda pessoa que sofreu uma violação de seus direitos humanos “tem o direito de obter dos órgãos competentes do Estado o esclarecimento dos fatos violadores e o estabelecimento das responsabilidades correspondentes, por meio de investigação e ação penal prevista nos artigos 8 e 25 da Convenção”¹⁹⁸.
123. Neste contexto, tanto a CIDH como a Corte Interamericana indicaram que o artigo 25.1 da Convenção estabelece, em termos amplos, a obrigação a cargo dos Estados de oferecer a todas as pessoas sujeitas a sua jurisdição um recurso judicial eficaz contra atos violadores de seus direitos fundamentais¹⁹⁹. O sistema de administração

¹⁹⁶ Relatório do Representante Especial do Secretário Geral para a questão dos direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 25-31.

¹⁹⁷ Relatório do Representante Especial do Secretário Geral a questão dos direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 25-31.

¹⁹⁸ Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Peru. Sentença de 14 de março de 2001, Série C, Nº 75, parág. 48.

¹⁹⁹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Exceções preliminares, parág. 91; Tribunal I/A de RH. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Objeção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 3 de maio de 2016. Série C, Nº 311, parág. 108 Exceções Preliminares, parág. 91; Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 3 de maio de 2016. Série C, Nº 311, parág. 108.

de justiça constitui, deste modo, a primeira linha de defesa e proteção dos direitos a nível nacional e a sua atuação tem uma relação crucial com a proteção de cada um dos direitos a que se refere o presente relatório.

124. A eficácia de um recurso deve ser entendida em relação à sua possibilidade de determinar a existência de violações de direitos fundamentais, de reparar os danos causados e permitir a punição dos responsáveis²⁰⁰. Na mesma linha de ideias, em relação às violações dos direitos humanos no âmbito das atividades empresariais, o Comitê DESC indicou que: “os Estados-Partes devem fornecer meios adequados de reparação às pessoas ou grupos afetados e garantir a responsabilização das empresas”²⁰¹, o que torna imprescindível que existam recursos disponíveis, eficazes e rápidos, bem como o acesso a informações relevantes que permitam resolver uma reclamação²⁰².
125. Da mesma forma, não podem ser considerados eficazes os recursos que, pelas condições gerais do país ou mesmo pelas circunstâncias particulares de um determinado caso, sejam ilusórios²⁰³. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando sua inutilidade foi demonstrada pela prática, pela falta de meios para executar suas decisões ou por qualquer outra situação que crie uma negação de justiça²⁰⁴. Assim, o processo deve tender à realização da tutela do direito reconhecido na decisão judicial através da aplicação adequada da referida decisão, o que implica que o Estado deve não só assegurar a aplicação adequada dos recursos eficazes, mas também garantir a execução das decisões finais emitidas pelas autoridades competentes, caso contrário resultará na negação do direito violado²⁰⁵.
126. Por exemplo, a Corte IDH recentemente constatou a responsabilidade internacional do Estado peruano pela criação de obstáculos à realização do direito à seguridade social no âmbito da privatização de uma empresa estatal e a ineficácia do Poder Judiciário para fazer cumprir suas próprias decisões e reverter os efeitos negativos da privatização à luz das obrigações internacionais do Estado em matéria de direitos humanos²⁰⁶.
127. Por sua vez, a CIDH, no âmbito da análise de um caso de dois migrantes indocumentados nos Estados Unidos que sofreram lesões em suas atividades de

²⁰⁰ CIDH. O acesso à justiça como garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. Estudo das normas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4. 7 de setembro de 2007, parág. 248. A esse respeito, ver também: Relatório do Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas. UN Doc. A/72/162, 18 de julho de 2017.

²⁰¹ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral Nº 24. UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parág. 39. Ver também o Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e corporações transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípio 25.

²⁰² Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral Nº 24, Doc. ONU E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parágs. 41 e 45.

²⁰³ Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Peru. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C, Nº 7, parág. 137; Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 3 de maio de 2016. Série C, Nº 311, parág. 109.

²⁰⁴ Corte IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colômbia. Reparações e Custas. Sentença de 26 de novembro de 2002. Série C, Nº 96, parág. 58.

²⁰⁵ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 6 de março de 2019. Série C, Nº 375, parágs. 123-128.

²⁰⁶ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 6 de março de 2019. Série C, Nº 375.

trabalho, indicou que o Poder Judiciário não reconheceu plenamente o direito das vítimas à não discriminação nem tem protegido adequada ou efetivamente seus direitos como trabalhadores, de acordo com as disposições da Declaração Americana. Nesse contexto, indicou que, apesar da existência de ações judiciais contra empregadores por descumprimento das condições de indenização por acidentes de trabalho, as indenizações são condicionadas, reduzidas ou negadas à situação migratória dos trabalhadores²⁰⁷. A Comissão foi também informada de um contexto em que agentes do Estado cooperam com empresas patronais e seguradoras para negar benefícios laborais a trabalhadores nessa situação, bem como um contexto que evidencia a incerteza que os trabalhadores sem documentos enfrentam quanto ao resultado de suas reivindicações. Nesse contexto, a CIDH destacou que as ações do Estado tiveram como efeito extinguir as duas demandas de indenização por acidentes de trabalho, violando os direitos das vítimas à não discriminação e à seguridade social²⁰⁸. Finalmente, entre outras recomendações, ordenou que o Estado assegure que os trabalhadores sem documentos tenham os mesmos direitos e recursos que os trabalhadores documentados em face de violações de seus direitos no local de trabalho e que a identificação de empregadores que violam os direitos trabalhistas dos trabalhadores indocumentados seja melhorada²⁰⁹.

128. A CIDH também solicitou expressamente aos Estados que realizem “ações decisivas contra a impunidade por violações de direitos humanos cometidas no âmbito de negócios ou atividades ilegais na região pan-amazônica, por meio de investigações exaustivas e independentes, para que seus autores materiais e intelectuais sejam punidos e as vítimas sejam reparadas a nível individual e coletivo”²¹⁰.
129. Também há que ressaltar uma decisão do Comitê de Direitos Humanos que considerou responsabilidade internacional do Estado paraguaio a falta de controle do respeito às normas ambientais nas atividades empresariais no setor agrícola, que afetou negativamente vários direitos humanos dos requerentes. No caso analisado por esse órgão, concluiu-se que a falta de fiscalização e investigação adequadas do Estado sobre empresas que realizam fumigações com agroquímicos pode gerar responsabilidade para o Estado pela omissão de proteção aos direitos humanos²¹¹.
130. A CIDH e sua REDESCA lembram que a ausência de investigação, punição e acesso a reparação efetiva por violações de direitos humanos imputáveis a terceiros, como empresas, pode comprometer a responsabilidade do Estado, uma vez que tais atos seriam, de certa forma, amparados pelo Poder Público, deixando-os ficar impunes²¹². A jurisprudência interamericana identificou várias obrigações decorrentes do dever de investigar violações de direitos humanos. O Tribunal reiterou que a diligência devida nas investigações exige que o órgão de investigação

²⁰⁷ CIDH. Relatório de Fundo Nº 50/16. Trabalhadores Indocumentados (Estados Unidos) 30 de novembro de 2016, parág. 111.

²⁰⁸ CIDH. Relatório de Fundo Nº 50/16. Trabalhadores Indocumentados (Estados Unidos) 30 de novembro de 2016, parágs. 23, 88, 113 e 131.

²⁰⁹ CIDH. Relatório de Fundo Nº 50/16. Trabalhadores Indocumentados (Estados Unidos) 30 de novembro de 2016, parágs. 132.4 e 132.6.

²¹⁰ CIDH. Situação dos direitos humanos dos povos indígenas e tribais da Panamazônia, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 de setembro de 2019, parág. 419.8.

²¹¹ Comitê de Direitos Humanos. Portillo Cáceres e outros v. Paraguai (Comunicação Nº 2751/2016), UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 9 de agosto de 2019.

²¹² Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C Nº 4. parág. 176; Corte IDH. Caso do massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia. Sentença de 31 de janeiro de 2006, parág. 145.

realize todas as diligências e inquéritos necessários para alcançar o resultado pretendido. Isso implica que deve ser fundamentado por todos os meios legais disponíveis e ter como objetivo determinar a verdade²¹³.

131. A CIDH e sua Relatoria Especial percebem com preocupação que, em muitos casos e situações relacionadas com as empresas, o acesso à justiça não é garantido, e, assim, as pessoas e comunidades nesses contextos têm, em geral, uma baixa probabilidade de obter um recurso eficaz. A REDESCA possui informações que indicam a existência de uma combinação de fatores que impactam a investigação, a punição efetiva e a reparação adequada das vítimas nesses contextos²¹⁴. Em diversas audiências públicas, também foi denunciada a falta de vontade política para enfrentar esses problemas, a par da identificação generalizada de legislação inadequada, poder de influência das empresas ou “sequestro corporativo” de entidades públicas, corrupção, falta de assistência jurídica às vítimas, politização do judiciário, estrutura e funcionamento de natureza transnacional de empresas, entre outros²¹⁵.
132. Nesse marco, a Comissão e sua REDESCA observam a dificuldade das matrizes serem investigadas por abusos de direitos humanos cometidos por suas subsidiárias ou por meio de suas cadeias de abastecimento localizadas em outros Estados. Neste contexto, por exemplo, a doutrina do fórum *non conveniens*, em virtude da qual os tribunais podem recusar-se a aceitar a jurisdição para julgar um caso em um assunto em que haja um foro aparentemente mais adequado, também foi questionada à luz do direito de acesso à justiça das vítimas de violações envolvendo empresas transnacionais. Isto se deve ao fato de que o uso estrito desta doutrina tem impedido, na prática, a investigação e eventual punição das referidas empresas e que a ineficácia ou fragilidade dos sistemas judiciários e legislativos de alguns Estados onde ocorreram as violações dos direitos humanos também impedem garanti-los²¹⁶.
133. Em outros casos, por sua vez, a reclamação em relação à empresa em seu Estado de origem será a única forma de observar o devido comportamento e eventual responsabilidade da empresa em questão quanto à ocorrência de violações de direitos humanos em outros Estados em relação a suas atividades ou relações comerciais; e, portanto, de obter um remédio eficaz. Isso acontece, por exemplo, em planos quando uma de suas subsidiárias ou grupos empresariais de que participa foi dissolvida, é declarada insolvente ou não dispõe de recursos suficientes para

²¹³ Corte IDH. Caso Acosta e outros Vs Nicarágua. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas Sentença de 25 de março de 2017, parág. 136.

²¹⁴ Ver, *inter alia*, Amnesty International and Business and Human Rights Resource Centre. Creating a paradigm shift: Legal solutions to improve access to remedy for corporate human rights abuse (2017). Independent Commission of Experts. The Corporate Crimes Principles: Advancing Investigations and Prosecutions in Human Rights Cases (2016).

²¹⁵ Ver, *inter alia*, CIDH. Audiência pública. Empresas e direitos humanos: insumos para a construção de diretrizes interamericanas. 167^o Período de Sessões, 2 de março de 2018; CIDH. Audiência pública. Devida diligência, prevenção e acesso à justiça por violações de direitos humanos das empresas nas Américas. 168^o Período de Sessões, 10 de maio de 2018.

²¹⁶ Ver, *inter alia*, Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: Melhorar a responsabilização e o acesso à reparação para vítimas de violações de direitos humanos relacionadas a atividades comerciais. UN Doc.A/HRC/32/19, 10 de maio de 2016; Amnesty International and Business and Human Rights Resource Centre. Creating a paradigm shift: Legal solutions to improve access to remedy for corporate human rights abuse (2017). Independent Commission of Experts. The Corporate Crimes Principles: Advancing Investigations and Prosecutions in Human Rights Cases (2016).

fazer frente a uma ação judicial de indenização pelos danos e prejuízos²¹⁷ ou quando o que se questiona é a falta de devida diligência em direitos humanos de uma empresa quanto à sua cadeia de abastecimento ou relações comerciais com atores localizados em terceiros Estados que atentam ou violam os direitos humanos, independentemente da responsabilidade desses últimos atores²¹⁸. Nesse marco, cabe indicar que o Grupo de Trabalho sobre empresas e direitos humanos reconhece que, “como parte de sua obrigação extraterritorial de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos, os Estados devem facilitar o acesso a reparações eficazes, inclusive às vítimas estrangeiras nos casos em que for apropriado”²¹⁹.

134. A CIDH e sua REDESCA reconhecem que, para assegurar um recurso eficaz e acesso à justiça nesses contextos, os Estados devem implementar algumas medidas como, por exemplo, exigir o estabelecimento de regimes jurídicos de responsabilidade compartilhada da empresa matriz ou grupo empresarial²²⁰, oferecer assistência jurídica e outros sistemas de financiamento ao demandante, permitir ações judiciais coletivas relacionadas a direitos humanos e litígios de interesse público. Também é importante garantir o acesso às informações por meio de legislação de divulgação obrigatória e regras processuais que permitam às vítimas obter a divulgação de provas no poder da empresa acusada, incluindo a reversão do ônus da prova quando a empresa respondente tem conhecimento ou controle exclusivo de todos ou parte dos fatos e dados relevantes para resolver uma reclamação. Além disso, no que diz respeito às decisões judiciais que se baseiam na doutrina do fórum *non conveniens*, é necessário avaliar devidamente as restrições à sua aplicação, bem como a possibilidade realista dos reclamantes terem acesso a um recurso e reparação efetivos na jurisdição onde os fatos ocorreram²²¹. A REDESCA constata que vários desses elementos também foram considerados pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) em seu relatório sobre o acesso a recursos eficazes no campo empresarial e dos direitos humanos²²².

135. É também necessário garantir que a aplicação de esquemas normativos e

²¹⁷ Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: Melhorar a responsabilização e o acesso a reparações para vítimas de violações de direitos humanos relacionadas a atividades comerciais. UN Doc. A/HRC/32/19, 10 de maio de 2016, parág. 22.

²¹⁸ Relatório do Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação. UN Doc. A/71/385, 14 de setembro de 2016.

²¹⁹ Relatório do Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas. UN Doc. A/72/162, 18 de julho de 2017, parág. 64.

²²⁰ O conceito de responsabilidades jurídicas compartilhadas refere-se às situações em que múltiplos atores contribuem para o mesmo dano e cuja responsabilidade jurídica por tal dano é distribuída entre os atores contribuintes. Por outro lado, para a análise da responsabilidade compartilhada do Direito Internacional, ver: Nollkaemper, André, and Dov Jacobs. *Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework*. MichJIL 34, Nº 2 (2013); e Nollkaemper, André, and Ilias Plakokefalos. *Principles of Shared Responsibility in International Law*. First Edit. Cambridge University Press, 2014.

²²¹ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral Nº 24. UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parágs. 44 e 45; e *Vedanta Resources PLC v. Lungowe*, [2019] UKSC 20; Ver também: Relatório do Relator Especial sobre as implicações para os direitos humanos da gestão e disposição ambientalmente saudáveis de substâncias e resíduos perigosos. UN Doc. A/HRC/39/48, 3 de agosto de 2018, parágs. 110-113; Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: Melhorar a responsabilização e o acesso a reparações para vítimas de violações de direitos humanos relacionadas a atividades comerciais. UN Doc. A/HRC/32/19, 10 de maio de 2016, anexo, e o documento complementar sobre as diretrizes deste relatório (UN Doc. A/HRC/32/19/Add.1, 12 de maio de 2016). Em relação à doutrina do fórum *non conveniens*, a REDESCA nota, por exemplo, que tal doutrina não pode ser aplicada a empresas domiciliadas na União Europeia. Cfr. Tribunal de Justiça Europeu, *Owusu v. Jackson*, 1º de março de 2005, C-281/02.

²²² Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. UN Doc. A/HRC/32/19, 10 de maio de 2016, Anexo. Também ver o documento complementar sobre as orientações deste informe (UN Doc. A/HRC/32/19/Add.1, 12 de maio de 2016).

institucionais que respondam ao direito corporativo não ameaça a realização dos direitos humanos e o acesso à justiça. Esses marcos, no geral, podem estar relacionados com a forma de organização das empresas, a cisão, fusão, aquisição e venda ou eventual dissolução das mesmas, o instituto do véu societário ou a avaliação dos nexos causais entre o comportamento das empresas localizadas em território de um Estado e a consequente violação dos direitos humanos no território de outro. Os tecnicismos do direito societário não podem ser usados como normas absolutas quando seu uso ignora sua função social, o que lhes dá sentido, e quando conduzem à impunidade por violações aos direitos humanos. Na verdade, alguns Estados observaram que o fato de que as empresas, muitas vezes, possam "pular", "mudar de domicílio" ou "mudar de jurisdição" exige abordagens vinculativas à conduta corporativa que cria problemas do ponto de vista dos direitos humanos e que sejam superadas as limitações de iniciativas puramente voluntárias de responsabilidade corporativa²²³.

136. Em todo caso, a CIDH e sua REDESCA destacam que a investigação e possíveis punições de atos de empresas domiciliadas no território ou sob a jurisdição de um Estado que geram efeitos sobre os direitos humanos em nível local ou transnacional não significam, necessariamente, levantar a instituição do véu corporativo ou descartar a personalidade jurídica separada, porque não responsabiliza a matriz pelos atos de suas subsidiárias nem as empresas pelos atos de seus parceiros de negócios, mas por seus próprios atos ou omissões em matéria de direitos humanos em relação às premissas identificadas, como o respeito a estas e a aplicação de devida diligência nesta área²²⁴.
137. Neste contexto, a CIDH e sua REDESCA consideram que, nos casos de empresas que se encontram envolvidas em violações de direitos humanos, também será necessário que os Estados assegurem o reconhecimento de garantias específicas do devido processo legal para as partes, como igualdade de armas, devida motivação, imparcialidade e prazo razoável.
138. Em relação à igualdade de armas, a CIDH assinalou que, durante os processos judiciais de defesa de direitos, "é frequente que as diferenças sociais ou econômicas das partes litigantes impacta em uma possibilidade de defesa desigual"²²⁵. A este respeito, a Corte Interamericana indicou "que a presença de condições de real desigualdade obriga os Estados a adotarem medidas compensatórias que contribuam para reduzir ou eliminar obstáculos e deficiências que impedem ou reduzem a efetiva defesa de seus próprios interesses"²²⁶.
139. Assim, por exemplo, no âmbito das operações de indústrias extrativas e projetos de

²²³ Conselho de Direitos Humanos. Relatório do 1º Período de Sessões do grupo de trabalho intergovernamental de composição aberta sobre as empresas transnacionais e outras empresas no que diz respeito aos direitos humanos, com o mandato de elaborar um instrumento internacional juridicamente vinculante. UN Doc. A/HRC/31/50, 5 de fevereiro de 2016, parág. 50.

²²⁴ Ver, por exemplo, *Vedanta Resources PLC v. Lungowe*, [2019] UKSC 20; *Chandler v Cape plc* [2012] [EWCA Civ 525](#). Também ver a lei sobre o dever de vigilância de empresas matrizes na França de 2017, formalmente "Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre".

²²⁵ CIDH. O acesso à justiça como garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. Estudo das normas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4. 7 de setembro de 2007, parág. 185.

²²⁶ CIDH. O acesso à justiça como garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. Estudo das normas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4. 7 de setembro de 2007, parág. 188.

desenvolvimento, a CIDH também identificou uma série de obstáculos jurídicos ou administrativos para vítimas de violações de direitos humanos, por exemplo, obstáculos relacionados à investigação e compilação de evidências para a apresentação de reivindicações, a ter advogados, a conhecer seus direitos e mecanismos disponíveis, entre outros. As barreiras para a obtenção de justiça também estão relacionadas ao alto limite que pode ser exigido das vítimas para comprovar os danos alegados; e, portanto, os custos que isso acarreta. Isso pode gerar dificuldades adicionais quando o acesso aos mecanismos está condicionado a um determinado período de tempo. A difícil tarefa de obter, preservar e coletar evidências e fornecer testemunhos às vezes é exacerbada pelo fato de se deparar com possíveis riscos ou efeitos sobre sua segurança, situação não incomum em contextos nos quais a empresa tem interesses diretos envolvidos e sua responsabilidade pode estar comprometida²²⁷. Para a CIDH e sua REDESCA, também é evidente que os grandes atores econômicos têm a possibilidade de contar com serviços de representação legal altamente qualificados e arcar com as despesas exigidas pelos processos judiciais, em comparação com os reclamantes que, normalmente, não têm a possibilidade de arcar com os gastos econômicos que esse tipo de processo acarreta por si próprio, em muitos casos, configurando-se um desequilíbrio notório.

140. Diante dessa situação, a CIDH e sua REDESCA consideram razoável que os Estados avaliem as normas processuais aplicáveis à prova e à etapa probatória nos casos em que se verifiquem esses entraves, a fim de adaptá-los, conforme o caso, para equilibrar as assimetrias existentes nos processos em que são denunciadas violações de direitos humanos e abusos envolvendo empresas; e, assim, facilitar o acesso à justiça e a um recurso adequado. Para esses fins, alguns princípios aplicáveis aos padrões de evidência no contexto dos procedimentos internacionais sobre direitos humanos podem informar a avaliação de evidências nesses contextos. Por exemplo, reconhecendo gradações que dependerão da natureza do litígio e da gravidade dos fatos; a aplicação de provas circunstanciais, indícios e presunções das quais se possam tirar conclusões consistentes sobre os fatos; a reversão do ônus da prova quando informações decisivas não puderem ser obtidas sem a cooperação da empresa envolvida ou quando houver respostas elusivas ou ambíguas sobre as acusações feitas contra elas.
141. Ao mesmo tempo, para garantir o devido processo legal para todas as partes, e levando em consideração a centralidade das vítimas de violações de direitos humanos para o acesso à justiça e reparação, a CIDH e sua REDESCA enfatizam a importância do respeito aos padrões desenvolvidos no sistema interamericano sobre garantias de motivação, independência e prazo razoável. Para efeitos deste relatório, basta indicar que quem decide não tem interesse direto ou envolvimento com nenhuma das partes envolvidas²²⁸, que exista uma declaração fundamentada da decisão que examine os argumentos invocados²²⁹ e que esta seja emitida em

²²⁷ CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção dos direitos humanos no contexto das atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 137.

²²⁸ Ver *mutatis mutandi* Corte IDH. Caso Apitz Barbera e outros ("Primeira Vara de Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Objeção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 5 de agosto de 2008. Série C, Nº 182, parág. 56; Corte IDH. Caso Acosta e outros Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 25 de março de 2017. Série C, Nº 334, parág. 172.

²²⁹ Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 1º de fevereiro de 2006. Série C, Nº 141, parág. 96; Corte IDH. Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Objeção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 3 de maio de 2016. Série C, Nº 311, parág. 109; Tribunal IDH. Caso

tempo hábil, levando em consideração os critérios para o devido respeito ao prazo razoável²³⁰. Isso permitirá conferir maior credibilidade e confiança à administração da justiça tanto para quem se considera prejudicado nos seus direitos como para as próprias empresas acusadas, de forma a diminuir o risco de serem proferidas decisões arbitrárias ou contrárias à justiça e ao Estado de Direito e permitindo, quando apropriado, o acesso efetivo a reparações integrais em um contexto de direitos humanos.

142. A REDESCA da CIDH recorda que o pilar III dos Princípios Orientadores inclui as normas mínimas a serem levadas em consideração nesses contextos. Em particular, eles reconhecem não apenas os mecanismos de acesso à reparação, mas podem incluir desculpas, restituição, reabilitação, compensação econômica ou não econômica e sanções punitivas (sejam criminais, civis ou administrativas), bem como medidas de não repetição²³¹. Com base nisso, observa que essas reparações coincidem por natureza com as emanadas e desenvolvidas pela jurisprudência interamericana sobre as reparações de responsabilidade do Estado, de modo que, no caso em questão e no estrito respeito dos limites que impõem, podem servir de parâmetro no momento de determinar os reparos exigidos das empresas responsáveis.
143. Por outro lado, levando em consideração a ampla gama de efeitos e riscos sobre os direitos humanos que podem ser gerados no âmbito das atividades empresariais, a CIDH e sua REDESCA tomam nota de que a existência de mecanismos alternativos aos judiciais pode facilitar a prestação de contas das empresas e devida reparação às vítimas desde as fases iniciais. No entanto, embora em muitos casos possam atuar como complemento desses mecanismos judiciais, não são assimiláveis ou substitutos destes, de modo que a existência dos primeiros não substituirá a proteção judicial exigida no caso concreto²³². Na mesma linha, o Comitê DESC declarou sobre esses mecanismos que “embora, em termos gerais, eles não devam ser considerados como substitutos dos mecanismos judiciais (que, muitas vezes, ainda são essenciais para oferecer proteção eficaz contra certas violações dos direitos do Pacto), os recursos extrajudiciais podem contribuir para fornecer um recurso eficaz para as vítimas cujos direitos previstos no Pacto foram violados por agentes empresariais e garantir a responsabilização por essas violações”²³³.
144. Em particular, a REDESCA destaca a importância dos Estados assegurar que tais mecanismos extrajudiciais atendam pelo menos às características de garantia indicadas nos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre o assunto, tais como acessibilidade, previsibilidade, transparência ou equidade²³⁴, para garantir o

Trabalhadores Demitidos da Petroperu e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2017. Série C, Nº 344, parág. 168.

²³⁰ CIDH. Relatório de Fundo Nº 110/10. Sebastián Furlan e família (Argentina), 21 de outubro de 2010, parág. 100.

²³¹ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e corporações transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 25-31.

²³² Alguns desses mecanismos extrajudiciais referem-se a instâncias administrativas já existentes em vários dos Estados do continente, por exemplo, de natureza trabalhista; de meio ambiente; financeiro; supervisão de serviços públicos como água, eletricidade, telecomunicações ou transporte; bem como a defesa do consumidor.

²³³ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral Nº 24, UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parág. 53.

²³⁴ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípio 31.

propósito de seu funcionamento e a geração de confiança e uso por parte das pessoas afetadas. Isso é particularmente importante nos mecanismos de reclamação implementados pelas próprias empresas ou grupos de financiamento multilateral, na medida em que a alegada violação ou ameaça esteja ligada ao seu próprio comportamento. Para esses fins, a CIDH e sua REDESCA também consideram razoável que, em seu desenho e funcionamento, tais mecanismos levem em conta as garantias desenvolvidas em matéria de igualdade de armas, fundamentação das decisões, imparcialidade do órgão decisório e respeito ao prazo razoável, a fim de providenciar um recurso efetivo e reparação às vítimas, bem como de aplicar as sanções e correções correspondentes.

145. Além disso, esses mecanismos extrajudiciais devem considerar casos transnacionais de violações de direitos humanos por empresas em territórios dos Estados onde desenvolvem suas operações ou que se relacionem como parte de sua cadeia de abastecimento ou valor, a fim de garantir o acesso aos mecanismos de vigilância e investigação implementados às pessoas afetadas nesses contextos. No caso particular das operações empresariais que impactam as populações indígenas, esses mecanismos extrajudiciais devem priorizar sua construção de forma participativa e respeitando o direito a uma consulta prévia, livre e informada, de acordo com as normas interamericanas na matéria.
146. Finalmente, a CIDH e sua REDESCA destacam o papel fundamental e a posição central que as vítimas devem ter, como titulares de direitos, em todo o processo de reparação. Assim, compartilham a posição do Grupo de Trabalho sobre empresas e direitos humanos de que os mecanismos de reparação devem levar em conta “as diferentes experiências e expectativas dos titulares de direitos; que os reparos sejam acessíveis, baratos, oportunos e apropriados do ponto de vista dos requerentes; que os titulares de direitos afetados não sejam vítimas na busca de reparação; e que uma série de reparações preventivas, compensatórias e dissuasivas sejam disponibilizadas a eles para cada abuso contra os direitos humanos relacionado às empresas”²³⁵.

²³⁵ Relatório do Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas. UN Doc. A/72/162, 18 de julho de 2017, parág. 81.

CAPÍTULO 4
APLICAÇÃO
EXTRATERRITORIAL DAS
OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS
NO CONTEXTO DE
ATIVIDADES EMPRESARIAIS E
O DEVER DE COOPERAR

APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL DAS OBRIGAÇÕES DOS ESTADOS NO CONTEXTO DAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS E O DEVER DE COOPERAR

147. A CIDH e sua REDESCA consideram que não podem ignorar as diversas e novas formas pelas quais as violações dos direitos humanos podem ocorrer em uma sociedade altamente globalizada, já que, em última instância, a Comissão é chamada, como órgão regional de monitoramento dos direitos humanos, a observar, de acordo com suas atribuições, a proteção e a garantia de tais direitos. Nesse sentido, destacam como parâmetro fundamental que, de acordo com o artigo 1.1 da Convenção Americana, a noção de jurisdição é uma condição prévia para determinar se um Estado incorreu em responsabilidade por conduta que lhe é imputável e que supostamente viola qualquer lei convencional²³⁶. A fim de determinar as formas pelas quais o Estado poderia exercer a jurisdição e as obrigações específicas que, em cada caso, são geradas no âmbito da atividade empresarial, a CIDH e sua REDESCA destacam a importância de fazer uso dos princípios de interpretação das normas de direitos humanos que nortearam as decisões dos órgãos do sistema interamericano ao longo de sua história, em particular a interpretação evolutiva dos tratados de direitos humanos, o princípio *pro persona*, o princípio da eficácia, ou *effet utile*, e o uso do *corpus iuris* do direito internacional dos direitos humanos como fontes de interpretação.
148. Nesse sentido, deve-se destacar que a CIDH teve oportunidade de se referir, em diferentes ocasiões, à aplicação extraterritorial das obrigações dos Estados em casos analisados no âmbito da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A jurisprudência da Comissão a esse respeito, dando uma interpretação ampla à noção de jurisdição, argumentou que a responsabilidade internacional pode ser gerada por atos ou omissões do Estado que produzam efeitos ou sejam praticados fora de seu território²³⁷. Desde sua jurisprudência inicial sobre o assunto, a Comissão indicou que:

“em certas circunstâncias, o exercício de sua jurisdição sobre atos ocorridos em local extraterritorial não só será consistente, mas também exigido pela regulamentação pertinente [...]. Dado que os direitos individuais são inerentes simplesmente em virtude da humanidade de uma pessoa; todos os Estados americanos são

²³⁶ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parág. 72. No mesmo sentido, ver, *inter alia*, ECHR, *Ilaşcu e outros vs. Moldávia e Rússia* [GS], Nº 48787/99. Sentença de 8 de julho de 2004, parág. 311; TEDH, *Al-Skeini e outros vs. Reino Unido* [GS], Nº 55721/07. Sentença de 7 de julho de 2011, parág. 130, e TEDH, *Chiragov e outros vs. Armênia* [GS], Nº 13216/05, Sentença de 16 de junho de 2015, parág. 168.

²³⁷ CIDH. Relatório de Inadmissibilidade Nº 38/99. Victor Saldaño (Argentina), 11 de março de 1999, parág. 17. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem emitiu pronunciamentos similares. A esse respeito, consulte: TEDH. *Al-Skeini e outros vs. o Reino Unido*. Pedido nº 5572/107, 7 de julho de 2011, parág. 133; TEDH. *Ilaşcu e outros contra a Moldávia e a Rússia*. Pedido nº 48787/99. 8 de julho de 2004, parágs. 317, 372-399.

obrigados a defender os direitos protegidos de qualquer pessoa sujeita à sua jurisdição. Embora geralmente se refira a pessoas dentro do território de um Estado, em certas circunstâncias pode se referir à conduta com um *locus* extraterritorial, na qual a pessoa está presente no território de um Estado, mas está sujeita ao controle de outro Estado, geralmente por meio de atos de agentes no exterior deste último. Em princípio, a investigação não se refere à nacionalidade da suposta vítima ou à sua presença em determinada área geográfica, mas sim se, nessas circunstâncias específicas, o Estado observou os direitos de uma pessoa sujeita à sua autoridade e controle”²³⁸.

149. Em casos posteriores relacionados com violações de direitos humanos imputáveis a um Estado fora de seu território, a CIDH continuou a observar a existência de uma relação de controle de fato entre o Estado demandado e a pessoa afetada, independentemente de sua localização. Por exemplo, a CIDH declarou admissível uma denúncia interestadual nos termos da Convenção Americana pela suposta responsabilidade do Estado colombiano pela morte de uma pessoa no âmbito de uma operação militar realizada no território de outro Estado. Posteriormente, também admitiu uma petição sobre a suposta responsabilidade dos Estados Unidos por fatos relacionados com a detenção e tortura de uma pessoa em bases militares naquele país localizadas fora de seu território. Em ambos os casos, a CIDH, utilizando a doutrina do controle efetivo, indicou que os Estados demandados exerceram sua jurisdição sobre os fatos alegados, mesmo quando não tenham ocorrido em seu território²³⁹.
150. A Corte Interamericana também concluiu que o conceito de jurisdição não abrange apenas o território nacional de um Estado²⁴⁰. Ademais, entende que “uma pessoa está sujeita à jurisdição de um Estado, quanto a condutas cometidas fora do território desse Estado (conduta extraterritorial) ou com efeitos fora desse território, quando esse Estado exerce autoridade sobre a pessoa ou quando a pessoa está sob seu controle efetivo, seja dentro ou fora de seu território”²⁴¹. O exame para verificar esta situação deve ser realizado com base nas circunstâncias de fato e de direito de cada caso concreto²⁴². Também é importante destacar que, no contexto da mobilidade humana, os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos indicaram que o Estado de origem das pessoas migrantes - como refugiados, deslocados internacionais, vítimas de tráfico, entre outros - tem obrigações a cumprir com base na competência pessoal sobre essas pessoas, independentemente de se encontrarem em outro território, enfatizando o dever de prevenção do Estado

²³⁸ CIDH. Relatório de Fundo N° 109/99. Coard e outros (Estados Unidos da América), 29 de setembro de 1999, parág. 37; CIDH. Relatório de Fundo N° 86/99. Armando Alejandre Jr. e outros (Cuba), 29 de setembro de 1999, parágs. 23 e 25; CIDH. Relatório de Fundo N° 51/96. Haitian Interdiction (Estados Unidos da América), 13 de março de 1997, parágs. 149-181. Veja também: CERNA, Christina. [Out of Bounds? The Approach of the Inter-American System for the Promotion and Protection of Human rights to the Extraterritorial Application of Human Rights Law](#) Working Paper Center for Human Rights and Global Justice (2006); CASSEL, Douglass. Extraterritorial Application of Inter-American Human Rights Instruments in Fons Commans and Menno Kamminga (eds) Extraterritorial Application of Human Rights Treaties (Intersentia 2004), pág. 175.

²³⁹ CIDH. Informe de Admissibilidade N° 112/2010. Equador vs. Colômbia (Franklin Aisalla Molina), 21 de outubro de 2010, parágs. 78-103; CIDH. Relatório de Admissibilidade N° 17/12. Djamel Ameziane (Estados Unidos), 20 de março de 2012, parágs. 27-35.

²⁴⁰ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, Série A, N° 23, parág. 74.

²⁴¹ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, Série A, N° 23, parág. 81. Ver também: Corte IDH. Opinião Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, Série A, N° 21, parág. 219.

²⁴² Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017, Série A, N° 23, parág. 93.

para garantir condições para que seus nacionais não sejam obrigados a migrar e corrigir as causas que geram fluxos migratórios. Portanto, no que diz respeito à proteção das pessoas no contexto da migração, o termo jurisdição utilizado pelo artigo 1.1 da Convenção Americana inclui a competência que o Estado exerce seja territorial, pessoal e, inclusive, através de sua competência relacionada aos serviços públicos²⁴³.

151. Por sua vez, o Comitê de Direitos Humanos, ainda que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos seja redigido de forma mais restritiva ao estabelecer a obrigação dos Estados de respeitar e garantir os direitos humanos “a todos os indivíduos que estão em seu território e estão sujeitos à sua jurisdição”, admitiu a aplicação extraterritorial do Pacto²⁴⁴. A este respeito, destacou que a noção de jurisdição não se refere ao lugar onde ocorreu a violação, mas, sim, à relação entre a pessoa e o Estado a respeito da alegada violação²⁴⁵.
152. Para a CIDH e sua REDESCA, os fatos citados reconhecem a extensão do exercício da jurisdição de um Estado fora de seu território para avaliar se as ações ou omissões que lhe são atribuídas nessas circunstâncias constituem a base para uma possível atribuição de responsabilidade internacional por violações de direitos humanos. Nesse contexto, o termo “jurisdição” se refere não apenas ao território de um Estado, mas também ao controle que este pode exercer sobre os direitos das pessoas que se encontram fora de seu território. No entanto, também se reconhece que, mesmo na ausência de controle ou autoridade efetivos sobre qualquer situação ou pessoa, um Estado pode, por meio de sua conduta, influenciar ou produzir efeitos previsíveis no gozo dos direitos humanos fora de seu território²⁴⁶. Justamente, é nesta área que se costuma enquadrar a análise da aplicação extraterritorial das obrigações dos Estados no campo dos direitos humanos no âmbito das atividades empresariais, enquanto, com algumas exceções, o comportamento empresarial não é diretamente atribuível ao Estado²⁴⁷. Nessas circunstâncias, a CIDH e sua REDESCA entendem que, embora não haja o exercício estrito da jurisdição extraterritorial, nos termos dos conceitos de autoridade ou controle efetivo, por parte do Estado de origem da

²⁴³ CIDH. Direitos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos: normas e padrões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 148-149; Corte IDH. Opinião Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014. Série A, Nº 21, parágs. 61-64.

²⁴⁴ Comitê de Direitos Humanos. López Burgos c. Uruguai, UN Doc. CCPR/C/13/D/52/1979, 29 de julho de 1981; Comitê de Direitos Humanos. Celiberti c. Uruguai, UN Doc. CCPR/C/13/D/56/1979, 29 de julho de 1981; Comitê de Direitos Humanos. Observações Finais (Chipre), UN Doc. CCPR/C/79/Add.39, 21 de setembro de 1994, parág.3; Comitê de Direitos Humanos. Observações Finais (Israel), UN Doc. CCPR/C/79/Add.93, 18 de agosto de 1998, parág.10; Comitê de Direitos Humanos. Observações Finais (Israel), UN Doc. CCPR/CO/78/ISR, 21 de agosto de 2003, parág.11; Comitê de Direitos Humanos. Observações Finais (Bélgica), UN Doc. CCPR/C/79/Add.99, 19 de novembro de 1998, parág. 14; Comitê de Direitos Humanos. Observações Finais (Países Baixos), UN Doc. CCPR/CO/72/NET, 27 de agosto de 2001, parág. 8; Comitê de Direitos Humanos. Observações Finais (Bélgica), UN Doc. ONU CCPR/CO/81/BEL, 12 de agosto de 2004, parág. 6.

²⁴⁵ Comitê de Direitos Humanos. López Burgos c. Uruguai, UN Doc. CCPR/C/13/D/52/1979, 29 de julho de 1981, parágs. 12.2-12.3.

²⁴⁶ Comissão Internacional de Juristas e Universidade Maastricht Princípios de Maastricht sobre as Obrigações Extraterritoriais dos Estados na Área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Maastricht, 28 de setembro de 2011, Princípios 8, 9.b, 9.c e 25. Em geral, ver: De Schutter, Olivier and Others. Commentary to the Maastricht principles on extraterritorial obligations of states in the area of economic, social and cultural rights. *Human Rights Quarterly*, 34 (4), 2012, pp. 1084-1169.

²⁴⁷ A esse respeito, consulte Comissão Internacional de Juristas e a Universidade de Maastricht. Princípios de Maastricht sobre Obrigações Extraterritoriais dos Estados na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Maastricht, 28 de setembro de 2011, Princípios 11 e 12; Grupo de Trabalho sobre Mineração e Direitos Humanos na América Latina. [El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá](#), págs. 48 e 49.

empresa em questão, há fundamento para exercer um grau de jurisdição que tenha efeitos extraterritoriais sobre a proteção dos direitos humanos em termos da possibilidade de influenciar suas obrigações de regular, prevenir, auditar e, quando apropriado, responsabilizar essas empresas de acordo com o direito internacional.

153. Este último implica que as medidas tomadas pelos Estados de origem para regular, fiscalizar, prevenir ou investigar o comportamento das empresas domiciliadas em seu território que envolvam impactos na realização dos direitos humanos fora dele não devem infringir outros princípios do direito internacional geral²⁴⁸, tais como a soberania de outro Estado ou o princípio da igualdade de todos os Estados. Desse modo, essas medidas podem ser verificáveis e analisadas, em geral, com base na obrigação geral dos Estados de garantir o desfrute dos direitos humanos de acordo com o artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos interamericanos aplicáveis. A REDESCA observa que o exposto não é contrário aos Princípios Orientadores, uma vez que os Estados devem indicar claramente que se espera que as empresas respeitem os direitos humanos em todas as suas atividades, inclusive as de natureza transnacional²⁴⁹.
154. A CIDH teve a oportunidade de se referir a este tema pela primeira vez em seu relatório sobre os povos indígenas, comunidades afrodescendentes e indústrias extrativas. Nele, reconheceu a importância de abordar o tema na região, dado o contexto que envolve a atuação das empresas fora do território onde têm a sua sede. A Comissão destacou a necessidade de levar em consideração os diversos níveis de envolvimento dos Estados de origem e destino nesses contextos para o estabelecimento de responsabilidades e a efetiva realização dos direitos humanos. Da mesma forma, levou em consideração as inúmeras reivindicações apresentadas pela sociedade civil para a responsabilização dos Estados por abusos e violações dos direitos humanos de seus cidadãos corporativos nos territórios onde realizam suas operações e reiterou a possibilidade de considerar a responsabilidade internacional de um Estado por atos ou omissões deste último que geram violações de direitos humanos fora de seu território nesses contextos²⁵⁰.
155. Por sua vez, diversos mecanismos das Nações Unidas expressaram reiteradamente sua preocupação com as violações e ameaças ao desfrute efetivo dos direitos humanos vinculados ao comportamento e às operações das empresas transnacionais e se referiram à aplicação extraterritorial das obrigações dos Estados nesta área. A REDESCA destaca a importância de levar em conta esses desenvolvimentos em favor de consolidar o conhecimento sobre o tema e aplicá-los quando for o caso, à luz das normas de interpretação do sistema interamericano de direitos humanos.
156. Desta maneira, tanto o Comitê de Direitos Humanos, como o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU afirmaram a aplicação extraterritorial das obrigações dos Estados em relação às ações das empresas no âmbito do mecanismo de monitoramento dos tratados de direitos humanos sob sua jurisdição. Assim, por exemplo, o primeiro manifestou sua preocupação porque os canais habilitados pelo

²⁴⁸ Justiça Internacional. Case S.S. Lotus (França contra Turquia). Sentença nº 9, de 7 de setembro de 1927.

²⁴⁹ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, Princípio 2.

²⁵⁰ CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção dos direitos humanos no contexto das atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 14, 77-81.

Estado em questão não foram suficientes para investigar empresas nacionais com atividades no exterior vinculadas a violações de direitos humanos²⁵¹. Esta posição foi ratificada em sua mais recente Observação Geral sobre o direito à vida, onde o Comitê concluiu que os Estados devem adotar as medidas legislativas e outras que sejam necessárias para garantir que as atividades desenvolvidas em sua jurisdição tenham um impacto direto e razoavelmente previsível sobre o direito à vida das pessoas fora do seu território e sejam consistentes com o conteúdo do direito à vida. Isso inclui a regulamentação das atividades das corporações e empresas sediadas em seu território ou sob sua jurisdição, levando em consideração os padrões internacionais de responsabilidade corporativa, bem como o direito das vítimas a um recurso efetivo²⁵².

157. Por sua vez, o Comitê DESC também expressou sua preocupação com os efeitos negativos sobre os direitos humanos causados por atividades de empresas fora do território do Estado onde elas estão registradas ou domiciliadas; e recomendou a adoção de marcos regulatórios claros e medidas necessárias para garantir que as empresas realizem avaliações dos efeitos de suas atividades no exterior sobre os direitos humanos e que as vítimas de tais atividades possam ter acesso à justiça perante os tribunais nacionais do Estado de origem²⁵³.
158. Muito mais precisamente, no contexto das atividades empresariais, em seu Comentário Geral Nº 24, o Comitê DESC indicou claramente que: “As obrigações extraterritoriais surgem quando um Estado-parte pode influenciar situações que ocorrem fora de seu território, em conformidade com os limites impostos pelo direito internacional, controlar a atividade das empresas domiciliadas em seu território e/ou sob sua jurisdição e, portanto, contribuir para o efetivo desfrute dos direitos econômicos, sociais e culturais fora do território nacional”²⁵⁴. Pronunciamentos em termos semelhantes também foram emitidos pelo Comitê dos Direitos da Criança, pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial²⁵⁵. Por sua vez, especialistas independentes das Nações Unidas têm se referido de maneira favorável e progressiva à aplicação extraterritorial das obrigações dos Estados nesses contextos²⁵⁶; por exemplo, recentemente, o especialista em dívida externa, obrigações financeiras dos Estados e direitos humanos afirmou que “as obrigações

²⁵¹ Comitê de Direitos Humanos. Observações Finais (Alemanha), UN Doc. CCPR/C/DEU/CO/6, 13 de novembro de 2012, parág. 16.

²⁵² Comitê de Direitos Humanos. Observação Geral No. 36, UN Doc. CCPR/C/GC/36, 3 de setembro de 2019, parág. 22.

²⁵³ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observações Finais (Canadá), UN Doc. E/C.12/CAN/CO/6, 23 de março de 2016, parágs. 15-16.

²⁵⁴ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral No. 24, UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parág. 28.

²⁵⁵ Comitê dos Direitos da Criança. Observação Geral Nº 16, UN Doc. CRC/C/GC/16, 17 de abril de 2013, parág. 43; Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Observações finais (Suíça). UN Doc. CEDAW/C/CHE/CO/4-5, 25 de novembro de 2016, parág. 41; Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Recomendação Geral No. 37. UN Doc. CEDAW/C/GC/37, 13 de março de 2018, parágs 43-51; Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. Observações finais (Canadá), UN Doc. CERD/C/CAN/CO/21-23, 13 de setembro de 2017, parágs. 21-22; Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. Considerações finais (Noruega) UN Doc. CERD/C/NOR/CO/19-20, 8 de abril de 2011, parág.17.

²⁵⁶ Ver, *inter alia*, Relatório do Relator Especial sobre as implicações para os direitos humanos da gestão e eliminação ecologicamente racional de substâncias e resíduos perigosos. UN Doc. A/HRC/39/48, 3 de agosto de 2018, Relatório do Relator Especial sobre os direitos de reunião e associação pacíficas. UN Doc. A/HRC/29/25, 28 de abril de 2015; Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação, UN Doc. A/HRC/28/65, 12 de janeiro de 2015, Relatório do Relator Especial sobre o direito à água potável e saneamento, UN Doc. A/HRC/27/55, 30 de junho de 2014.

dos Estados anfitriões e de origem de proteger os direitos humanos, incluindo suas obrigações extraterritoriais, exigem o estabelecimento de salvaguardas adequadas contra os efeitos negativos nos direitos humanos resultantes da conduta de empresas privadas”²⁵⁷.

159. Da mesma forma, a partir de uma experiência regional, por exemplo, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa recomenda que os Estados-membros exijam que suas empresas respeitem os direitos humanos “em todas as suas operações no exterior”; que os Estados incentivem ou exijam que suas empresas exerçam a devida diligência em direitos humanos “em todas as suas operações”; que os Estados assegurem que seus tribunais nacionais tenham jurisdição sobre as reclamações civis por abusos de direitos humanos contra empresas domiciliadas em sua jurisdição, sem aplicar a doutrina do fórum *non conveniens*; e que os Estados considerem conceder aos seus tribunais a jurisdição necessária sobre as ações cíveis contra as subsidiárias de empresas domiciliadas em sua jurisdição vinculadas a abusos de direitos humanos, independentemente de onde as subsidiárias operem e desde que haja uma conexão estreita entre a empresa controladora e a subsidiária em relação ao impacto sobre os direitos humanos²⁵⁸.
160. Da mesma forma, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos afirma que os Estados-membros da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos não devem apenas respeitar a vida dos indivíduos “fora do seu território”, mas também ter obrigações de proteger o direito à vida de tais pessoas, por exemplo, quando os Estados exercem autoridade, poder ou controle efetivo sobre o indivíduo; quando exercem controle efetivo sobre o território onde os direitos da vítima são afetados; ou quando a conduta razoável e previsível do Estado pode levar à privação ilegal da vida, inclusive devido ao não exercício da devida diligência para prevenir a privação ilegal da vida cometida por atores não estatais²⁵⁹.
161. No nível local, a REDESCA também considera importante destacar os recentes pronunciamentos judiciais de natureza civil em que são avaliados casos de abusos e violações de direitos humanos em relação à atuação de empresas fora do território onde estão domiciliadas. Por exemplo, no Canadá, foram admitidos assuntos relacionados às mineradoras Hudbay Minerals, Tahoe Resources e Nevsun Resources²⁶⁰, todas de origem canadense, em que se avalia a responsabilidade destas por denúncias de violações de direitos humanos na Guatemala e na Eritreia. Da mesma forma, nos Estados Unidos, um Tribunal de Apelações reverteu uma decisão de primeira instância que rejeitou um caso contra a mineradora Newmont no qual denunciava danos a um defensor dos direitos humanos no Peru²⁶¹. Ademais, a CIDH observa que os tribunais locais da Europa também emitiram decisões recentes com características semelhantes, permitindo avançar no conhecimento do

²⁵⁷ Relatório do perito independente sobre as consequências da dívida externa e obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados para o pleno desfrute de todos os direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais UN Doc. A/HRC/40/57, 19 de dezembro de 2018. Comentário N° 16.2, ver também Comentário N° 15.3.

²⁵⁸ Conselho da Europa, Recomendação [CM/Rec \(2016\)3 do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre direitos humanos e negócios](#). Adotado pelo Comitê de Ministros em 2 de março de 2016, parágs 13, 20, 34 e 35.

²⁵⁹ Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Comentário Geral N° 3. Adota do durante a 57ª Sessão Ordinária, realizada de 4 a 18 de novembro de 2015 em Banjul, Gâmbia, parágs. 9 e 14.

²⁶⁰ CIDH. [CIDH celebra creación de Ombudsperson en Canadá para supervisión de empresas canadienses que operan en el extranjero](#). 6 de fevereiro de 2018.

²⁶¹ Corte de Apelações do Terceiro Circuito dos Estados Unidos. [Caso No. 18-2042, Máxima Acuña-Atalaya y Otros v. Newmont Mining Corporation y Otros](#), 20 de março de 2019.

mérito dos casos que envolvem fatos fora do território onde estão domiciliados²⁶².

162. Diante do exposto, a CIDH e sua REDESCA observam que, no campo dos negócios e dos direitos humanos, os Estados podem exercer níveis significativos de influência sobre o comportamento dos atores privados, gerando efeitos extraterritoriais no desfrute dos direitos humanos, por meio da regulamentação, supervisão ou prestação de contas. Ainda, em alguns casos específicos, o nível de influência do Estado pode ser significativo, pois tem um maior impacto sobre o comportamento desses atores e ainda envolve suas obrigações gerais de respeito.
163. No caso de um nível geral de influência, a adoção de uma estrutura normativa fornece regras de aplicação geral que, em princípio, devem ser observadas por seus destinatários; caso contrário, o Estado poderá adotar medidas de fiscalização, investigação ou eventual punição. Assim, o ordenamento jurídico interno postula regras de conduta de aplicação geral, cujo rompimento ou descumprimento pode comprometer a responsabilidade jurídica do seu autor, e que, conseqüentemente, exercem determinados efeitos e influência na forma como os destinatários da norma praticam seus atos, dentro ou fora do Estado de origem.
164. Por sua vez, no que diz respeito ao nível de influência mais estrito, os Estados podem impor diretamente certos padrões de conduta aos atores empresariais em contextos específicos; por exemplo, em contratos públicos, em licitações ou compras públicas, ou no caso de empresas públicas ou estatais²⁶³. Isso resulta em um grau de influência mais decisivo por parte do Estado, que pode efetivamente exigir e, quando for o caso, alterar certas condutas ou comportamentos do empresário em conformidade com o cumprimento de certas normas de direitos humanos. A situação anterior não deve ser confundida com os casos em que as ações da empresa podem ser diretamente imputáveis ao Estado de acordo com o direito internacional; nesses casos, a avaliação seria feita a partir dos critérios de “controle efetivo” ou “autoridade” indicados acima.
165. Nesse âmbito, para a CIDH e sua REDESCA, as bases para a aplicação extraterritorial ou com efeitos extraterritoriais das obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos no âmbito das atividades empresariais se encontram em determinar se o Estado exerce autoridade efetiva ou controle sobre o gozo dos direitos humanos de pessoas localizadas fora de seu território em tais contextos, ou se está em posição de influenciar, de acordo com os limites do direito internacional, seja através do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, no desfrute dos direitos humanos vinculados à ação transnacional das empresas.
166. Para determinar se um Estado tem condições de influenciar, a CIDH e sua REDESCA consideram útil recorrer como diretriz aos critérios mencionados no princípio 25

²⁶² Assim, por exemplo, a CIDH destaca a decisão do Tribunal Regional Superior de Hamm, na Alemanha, em que concorda em avançar para a fase probatória de um caso para determinar a responsabilidade de uma empresa de energia sobre as mudanças climáticas e seus efeitos sobre os direitos de um morador nos Andes, no Peru. Cfr. GermanWatch. [Court documents of the "Huaraz" case](#), December 13, 2017. Da mesma forma, o Supremo Tribunal do Reino Unido admitiu a possibilidade de ouvir o mérito de um caso sobre alegadas violações dos direitos humanos na Zâmbia contra uma empresa mineradora matriz domiciliada no Reino Unido e sua subsidiária. Cfr. Vedanta Resources PLC v. Lungowe, [2019] UKSC 20.

²⁶³ Ver, por exemplo, Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 4, 5 e 6.

dos “Princípios de Maastrich sobre as obrigações extraterritoriais dos Estados”²⁶⁴, junto ao princípio de nacionalidade ou personalidade ativa reconhecido no direito internacional²⁶⁵. Embora sua aplicação dependa dos fatos particulares de cada caso específico, a REDESCA considera que se trata de elementos objetivos que podem ser usados como uma aproximação para determinar se algum nível de proteção com alcance extraterritorial é exigido pelo Estado em conformidade com suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.

167. Para a CIDH e sua REDESCA, quanto mais forte é o grau de influência do Estado no desfrute dos direitos humanos fora de seu território, mais estrita deve ser a análise de suas obrigações de respeito e garantia. Assim, por exemplo, de um lado do espectro, localizamos uma empresa que atua sob as instruções do Estado ou exerce funções públicas fora do território desse Estado; de outro, uma empresa privada com atividades e operações transnacionais cuja única relação e proximidade com o Estado de origem é o seu local de residência. No primeiro caso, não só a obrigação geral de garantir, mas também de respeitar os direitos humanos pode ficar comprometida, enquanto, no segundo caso, é viável avaliar as obrigações do Estado de garantir os direitos humanos, por exemplo, regulando o comportamento dessas empresas ou, quando apropriado, de prevenir e investigar, de acordo com os limites do direito internacional, ações comerciais transnacionais vinculadas a violações de direitos humanos. Nesse sentido, é importante notar também que a regulação estatal do comportamento empresarial transnacional com respeito aos direitos humanos e a determinação das consequências jurídicas de seu eventual descumprimento não são estranhas à experiência internacional. A REDESCA observa dois exemplos recentes nesta linha. Por um lado, na França foi criada uma lei sobre a devida diligência em direitos humanos relacionados ao comportamento empresarial transnacional²⁶⁶; na Holanda, por sua vez, foi recentemente aprovada legislação sobre a devida diligência e o combate ao trabalho infantil, também com implicações transnacionais²⁶⁷.
168. Nesse sentido, a obrigação dos Estados de fazer com que as empresas respeitem os direitos humanos será verificada, principalmente, por meio do desenho de instituições e dispositivos legais que regulem seu comportamento empresarial transnacional, e pela implementação de medidas razoáveis de prevenção e fiscalização que diminuam a existência de fatores de risco previsíveis que facilitem

²⁶⁴ Segundo este princípio: “Os Estados devem adotar e aplicar efetivamente medidas para proteger os direitos econômicos, sociais e culturais por meios legais e outros, inclusive diplomáticos, em cada uma das seguintes circunstâncias: a) o dano ou ameaça de dano se origina ou ocorre em seu território; b) o ator não estatal tem a nacionalidade do estado em questão; c) em relação às empresas comerciais, quando a empresa, a matriz ou a sociedade que exerce o controle, tiver o seu centro de atividades registrado ou domiciliado, ou tem a sua sede social ou exercer às atividades comerciais substanciais no Estado em questão; d) quando exista um vínculo razoável entre o Estado em questão e a conduta que ele procura regular, inclusive quando aspectos relevantes da atividade do ator não estatal sejam exercidos no território desse Estado; e) quando qualquer conduta que prejudique os direitos econômicos, sociais e culturais constituir uma violação de uma norma peremptória do direito internacional. Quando tal violação também constitui crime de direito internacional, os Estados devem exercer jurisdição universal sobre os responsáveis ou transferi-los legalmente para uma jurisdição adequada”. Comissão Internacional de Juristas e Universidade de Maastricht. Princípios de Maastricht sobre Obrigações Extraterritoriais dos Estados na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Maastricht, 28 de setembro de 2011, princípio 25.

²⁶⁵ International Law Commission. Yearbook of the International Law Commission (2006). Volume II, Part II. Report on the work of its fifty-eighth session. Annex V (Extraterritorial Jurisdiction). UN Doc. A/CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Annex) (Part 2), pp. 231.

²⁶⁶ [LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre](#) (France).

²⁶⁷ Mvoplatform. [The Netherlands takes an historic step by adopting child labour due diligence law](#), May 14, 2019.

- abusos ou violações dos direitos humanos, bem como a criação ou fortalecimento de recursos eficazes para as vítimas de tais violações a fim de assegurar que tenham acesso à justiça e à devida reparação de acordo com o direito internacional dos direitos humanos. Isso não diminui de forma alguma as obrigações de direitos humanos do Estado-anfitrião, uma vez que a empresa, ou suas subsidiárias, afiliadas e parceiros de negócios, entre outros, estariam desenvolvendo atividades dentro do território desse Estado e, portanto, dentro de sua jurisdição territorial. A CIDH e sua REDESCA reconhecem que a coexistência das obrigações de direitos humanos do Estado que exerce jurisdição territorial sobre a empresa e as obrigações do Estado de origem da empresa que podem ser aplicadas extraterritorialmente à luz dos critérios indicados acima poderia ser a base para que, conforme o caso concreto, se analise a existência de responsabilidades partilhadas entre o Estado de origem e o Estado receptor da empresa, à luz do direito internacional, isto sem prejuízo do fato de se poderem considerar os atos individualizados de cada Estado separadamente, à luz das obrigações específicas que lhes correspondem.
169. Além disso, a CIDH e sua REDESCA destacam que, além das obrigações gerais de respeito e garantia, há também o dever de cooperação dos Estados. Esse dever de cooperação pode ser entendido a partir de duas dimensões: uma mais geral, relacionada ao desenvolvimento de um marco internacional propício à realização dos direitos humanos, no qual os Estados prestem assistência de diversos tipos para esse fim; e um mais específico que envolve cooperação para assegurar que o próprio Estado e os atores não estatais, cuja conduta eles podem influenciar, não impeçam o gozo dos direitos humanos em outros países.
170. A obrigação de cooperação do Estado é expressamente reconhecida nas normas internacionais de direitos humanos que, em particular, embora não exclusivamente, se referem aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, como o artigo 26 da Convenção Americana e seu Protocolo Adicional neste assunto²⁶⁸. Essa obrigação também é afirmada com base em princípios e disposições de instrumentos gerais de direito internacional relacionados com a aplicação dos direitos humanos e o alcance do desenvolvimento integral²⁶⁹. Por sua vez, a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como um compromisso global do Estado intimamente relacionado com o cumprimento dos direitos humanos, também inclui de forma transversal a demanda de cooperação internacional para atingir tais objetivos²⁷⁰.
171. Em particular, a REDESCA observa que esta obrigação constitui uma norma

²⁶⁸ Quanto ao pertinente, o artigo 26 da Convenção estabelece que: "Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas, tanto internamente como por meio da cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, para alcançar progressivamente a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais". (Destacado fora do original). Por sua vez, o preâmbulo do Protocolo de San Salvador, bem como os artigos 1, 12 e 14 do mesmo tratado, referem-se a esta obrigação. Ver também, por exemplo, Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, artigos I.c e XII; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, artigo 11; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, artigo 8.i, entre outros. No sistema universal para a proteção dos direitos humanos, ver, por exemplo, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigos 2.1, 11.1, 22 e 23 ou a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, artigo 9.1, entre outros.

²⁶⁹ Ao descrever a obrigação de cooperação internacional, por exemplo, a Carta das Nações Unidas se refere, em seu artigo 55, à adoção de medidas estatais conjuntas ou separadas; a Carta da OEA inclui, em várias disposições, o compromisso dos Estados de cooperar, em particular para o desenvolvimento integral de seus povos (entre outros, os artigos 30, 31 e 32), o que está diretamente relacionado com a garantia dos direitos humanos.

²⁷⁰ Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução Nº 70/1. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 25 de setembro de 2015.

importante quando se analisa o comportamento dos Estados no contexto das violações cometidas por empresas com atividades ou operações transnacionais devido à natureza dos vínculos que podem ser gerados entre os Estados de origem destas e dos Estados que as acolhem. Também observa que os Princípios Orientadores incluem o dever do Estado de promover o entendimento mútuo e a cooperação internacional na gestão de problemas relacionados a negócios e direitos humanos ao participar de organizações multilaterais²⁷¹. Uma das questões apontadas pela REDESCA sob esses pressupostos refere-se ao dever dos Estados de colaborarem entre si para que os atos que constituam violação de direitos humanos em que as empresas estejam envolvidas não fiquem impunes²⁷². Este dever de cooperar adquire particular relevância, por exemplo, pelas dificuldades em levar à justiça empresas com atividades transnacionais cuja sede se situe fora da jurisdição ou território do Estado onde as suas subsidiárias desenvolvem as suas atividades, ou nos casos de parceiros comerciais localizados em outros países que violam os padrões de direitos humanos. Nestes casos, o Estado onde ocorrem os fatos tem possibilidades muito limitadas de apurar o comportamento, a participação e o possível grau de responsabilidade da empresa localizada em outro território, senão por meio de cooperação interestadual.

172. Também pode incluir, entre outros comportamentos, o estabelecimento de mecanismos de assistência jurídica mútua que priorizem os padrões de direitos humanos e incluam a coleta de provas transfronteiriças e a execução de sentenças relacionadas com a mitigação e reparação de abusos corporativos em terceiros Estados. Para a CIDH e sua REDESCA, é de extrema importância que os Estados contribuam para a divulgação da informação produzida pela matriz ou respectivo parceiro de negócios, quando for útil para o acesso à informação e busca de justiça, e garantam que os requisitos substantivos, os procedimentos processuais e práticos do Estado de origem não impliquem a negação de recursos efetivos e de reparação efetiva às vítimas.
173. A CIDH também reconheceu que, no caso dos povos indígenas em isolamento voluntário e contato inicial, certas medidas de proteção exigidas dos Estados têm implicações transnacionais, uma vez que a noção de território de tais povos não costuma se basear nos limites políticos e territoriais dos Estados. Nesse contexto, expressou a necessidade urgente de que os Estados cumpram o dever de cooperação e enfrentem de forma coordenada as ameaças à efetiva realização dos direitos desses povos²⁷³.

²⁷¹ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 10.b e 10.c; *Mutatis mutandis*, ver Relatório do Especialista Independente sobre as consequências da dívida externa e obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados para o pleno desfrute de todos os direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais. UN Doc. A /HRC/ 40/57, 19 de dezembro de 2018, Princípio 13. Este documento indica que: "Os Estados têm a obrigação de fornecer assistência e cooperação internacional para facilitar a plena realização de todos os direitos. Como parte de suas obrigações em relação à cooperação e assistência internacional, os Estados têm a obrigação de respeitar e proteger o desfrute dos direitos das pessoas que se encontrem fora de suas fronteiras.

²⁷² A CIDH destaca, por exemplo, que o Grupo de Trabalho sobre empresas e direitos humanos recomendou aos Estados, em um de seus mais recentes relatórios: "Cooperar e colaborar com outros Estados para oferecer reparações mais efetivas no nível local e extraterritorial para todos os abusos contra os direitos humanos relacionados com as empresas".

Cfr. Relatório do Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/72/162, 18 de julho de 2017, parág. 86, inciso H.

²⁷³ CIDH. Situação dos direitos humanos dos povos indígenas e tribais da Panamazônia, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 de setembro de 2019, par. 373.

174. Por sua vez, a Corte IDH teve oportunidade de fazer menção deste dever de cooperar em termos gerais a respeito do acesso à justiça nos casos relacionados com graves violações de direitos humanos²⁷⁴. Também afirmou categoricamente que “o dever de cooperação entre os Estados na promoção e na observância dos direitos humanos é uma norma de caráter *erga omnes*, na medida em que deve ser cumprida por todos os Estados, e tem caráter vinculante no direito internacional”²⁷⁵. Mais precisamente, afirmou que: “No caso específico de atividades, projetos ou incidentes que possam gerar danos ambientais transfronteiriços significativos, o Estado ou Estados potencialmente afetados requerem a cooperação do Estado de origem e vice-versa, para adotar as medidas de prevenção e mitigação que possam ser necessárias para garantir os direitos humanos das pessoas sob sua jurisdição”²⁷⁶. A esse respeito, a Corte acrescenta que a verificação desse dever de cooperação em tais contextos será importante para avaliar o cumprimento, por parte do Estado, de seus compromissos internacionais em matéria de direitos humanos²⁷⁷. Nesse sentido, se um Estado de origem, por exemplo, conhece ou deveria ter conhecimento de uma situação de risco real para os direitos humanos fora de seu território, pela atuação de alguma empresa domiciliada neste, o dever de cooperar com o Estado de destino e adotar as medidas preventivas adequadas que a situação requeira se ativar. Nestes casos, a CIDH observa a possibilidade de avaliar a existência de responsabilidade compartilhada entre ambos os Estados, embora em grau e por comportamentos diferentes, na medida em que se verifique o descumprimento das obrigações que se impõem a cada um.
175. Ou seja, para a CIDH e sua REDESCA, os pressupostos de operações comerciais transnacionais ou atividades relacionadas com violações de direitos humanos podem ativar o exercício da jurisdição do Estado de origem e suas correlativas obrigações internacionais de direitos humanos, de acordo com os fatos e normas aplicáveis a cada caso particular, à luz do direito internacional dos direitos humanos e das normas indicadas neste relatório sobre as obrigações de respeito e garantia. Da mesma forma, a verificação do não cumprimento pode levar à responsabilidade do Estado de origem na sede internacional.

²⁷⁴ Corte IDH. Caso Goiburú e outros Vs. Paraguai. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 22 de setembro de 2006, Série C, Nº 153, parág. 131; Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Peru. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 29 de novembro de 2006, Série C, Nº 162, parág. 160.

²⁷⁵ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-25/18, de 30 de maio de 2018. Série A, Nº 25, parág. 199.

²⁷⁶ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17, de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parág. 182.

²⁷⁷ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-23/17, de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parág. 182.

CAPÍTULO 5
OS EFEITOS DAS
OBRIGAÇÕES
INTERNACIONAIS DOS
ESTADOS EM MATÉRIA DE
DIREITOS HUMANOS SOBRE
AS EMPRESAS

OS EFEITOS DAS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS DOS ESTADOS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE AS EMPRESAS

176. Embora seja claro que as funções da CIDH centram-se na conduta do Estado e a entidade só tenha competência para determinar a responsabilidade dos Estados em caso de possível violação de direitos humanos, a CIDH e sua REDESCA também reconhecem que, ao interpretar o conteúdo e o alcance dos direitos humanos reconhecidos nos instrumentos interamericanos na matéria, aliados às respectivas obrigações dos Estados, podem-se inferir efeitos jurídicos correlatos que vinculem as empresas nesta matéria. Da mesma forma, a CIDH e sua REDESCA entendem que, para cumprir integralmente a promoção da observância e defesa dos direitos humanos na prática e, em particular, para estimular a conscientização quanto a esse assunto entre os povos do continente americano, como parte de uma de suas funções principais que consta no artigo 41.a da CADH, vista em conjunto com os artigos 106 da Carta da OEA e 1, de seu Estatuto e Regulamento, não é possível evitar essas ameaças ou violações ao gozo dos direitos humanos no âmbito das atividades empresariais, ao analisar a conduta estatal correspondente²⁷⁸.
177. A ideia de que os direitos humanos são relevantes não apenas para os Estados, mas também para o comportamento exigido das empresas foi desenvolvida pelo pilar II dos Princípios Orientadores relacionados à responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos²⁷⁹. Nesse sentido, a REDESCA também lembra que a mesma Declaração Universal dos Direitos Humanos, como fonte e base para o desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos, estabelece, em seu artigo 30, que suas disposições não podem ser interpretadas de forma que tanto os Estados como algum grupo ou pessoa realizem atos tendentes à supressão dos direitos humanos. Embora, em geral, a legislação nacional atualmente represente a estrutura legal para determinar a responsabilidade das empresas pela violação dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente, é amplamente aceito que o respeito pelos direitos humanos é um padrão global de conduta aplicável a todas as empresas em todas as situações, independentemente da existência de regras nacionais que a concretizem e das obrigações internacionais dos Estados nesta matéria²⁸⁰.

²⁷⁸ Ver, *inter alia*, CIDH. Direitos dos povos indígenas e tribais sobre suas terras ancestrais e recursos naturais, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 de dezembro de 2009; CIDH. Situação dos direitos humanos em Guatemala: Diversidade, desigualdade e exclusão, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 43/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 137, 138, 140, 144, 216, 482, 494; CIDH. Situação de Direitos Humanos em Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro 2015, parágs. 40, 51, 82, 395, 405-415, 427-435; CIDH. Violência, infância e crime organizado, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, parág. 85; CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015.

²⁷⁹ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 11-24.

²⁸⁰ OACNUDH. A Responsabilidade das Empresas para os Direitos Humanos. Guia para a Interpretação (2012).

178. A este respeito, o ex-Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a questão dos direitos humanos e corporações transnacionais e outras empresas, John Ruggie, reconheceu que "há poucos, se houver, direitos internacionalmente reconhecidos sobre os quais as empresas não podem influenciar, ou aquelas que parecem ser capazes de influenciar, de alguma forma"²⁸¹. Embora as obrigações de direitos humanos sejam principalmente estatais, a evolução do direito internacional dos direitos humanos tem mostrado que outros atores podem ter obrigações sob tal regime, como acontece, por exemplo, com certas disposições da Convenção sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência, que inclui a possibilidade de certas organizações internacionais assinarem e aderirem ao referido tratado²⁸². A análise e utilização de normas consuetudinárias, princípios gerais de direito ou outras fontes de direito internacional, inclusive aquelas de natureza de *jus cogens*, também podem ser úteis para observar a existência de obrigações que vinculam empresas e outros atores econômicos quanto à validade dos direitos humanos²⁸³. Assim, por exemplo, o Relator Especial das Nações Unidas sobre tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes enfatiza que, "para que a proibição absoluta e irrevogável da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes se tornem uma realidade na prática, deve-se prever também a proteção contra as violações por parte de agentes não estatais"²⁸⁴.
179. Nesse sentido, embora ambos os órgãos do Sistema Interamericano tenham admitido que têm limites em sua competência para se pronunciar sobre a possível configuração de responsabilidades de atores não estatais²⁸⁵, a CIDH e sua REDESCA entendem que tais restrições não determinam a impossibilidade prática de que atores privados, tais como empresas, não possam afetar os direitos humanos. A ausência de um mecanismo de cumprimento e supervisão internacional dos direitos humanos sobre os agentes privados, no direito internacional dos direitos humanos, não implica necessariamente que as normas que emanam dele sejam vagas ou não produzam qualquer efeito, pelo contrário, a ideia subjacente que explica as obrigações de garantia e proteção dos Estados nessas situações permite assegurar que os empresários também possam evitar ou favorecer a realização dos direitos humanos²⁸⁶.
180. Um exemplo do dito anteriormente encontra-se no parecer consultivo da Corte Interamericana sobre Trabalhadores Migrantes, no qual se afirma que: "a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos, que normalmente tem seus efeitos nas relações entre os Estados e indivíduos sujeitos à sua jurisdição, também projeta seus

²⁸¹ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral sobre a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas comerciais, A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008, parág. 52.

²⁸² Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, arts. 42-44.

²⁸³ Ver, *inter alia*, Nicolás Carrillo Santarelli, *Direct International Human Rights Obligations of Non-State Actors: A Legal and Ethical Necessity*, Wolf Legal Publishers, 2017.

²⁸⁴ Relatório do Relator Especial sobre a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. UN Doc. A/HRC/34/54, 14 de fevereiro de 2017, parág. 41. Ver também: CIDH. Relatório de Fundo N° 33/16. Linda Loayza Lopez Soto e Familiares (Venezuela). 29 de julho de 2016, parág. 220; Corte IDH. Caso López Soto e outros Vs. Venezuela. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2018. Série C, N° 362, parág. 183-189.

²⁸⁵ Corte IDH. Caso Cruz Sánchez e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 17 de abril de 2015. Série C, N° 292, parágs. 280-281.

²⁸⁶ Ver, *inter alia*, HART, H.L.A., *The Concept of Law*, 3rd. ed., Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 94; CHÉTAIL, Vincent, «The Legal Personality of Multinational Corporations, State Responsibility and Due Diligence: The Way Forward » in ALLAND, Denis et al. (dirs.), *Unité et diversité du droit international: Écrits en l'honneur du Professeur Pierre-Marie Dupuy*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2014, pp. 124-129.

efeitos nas relações interindividuais”²⁸⁷. Nesse contexto, a Corte IDH explica que:

“Nas relações de trabalho, os empregadores devem proteger e respeitar os direitos dos trabalhadores, sejam essas relações desenvolvidas nos setores público ou privado das sociedades. A obrigação de respeitar os direitos humanos dos trabalhadores migrantes tem um efeito direto sobre qualquer tipo de relação de trabalho, tanto quando o Estado é o empregador ou um terceiro, quer se trate de uma pessoa física ou jurídica.”²⁸⁸

181. Desta forma, a CIDH e sua REDESCA entendem que as obrigações internacionais de direitos humanos dirigidas aos Estados podem ter efeitos sobre o comportamento de terceiros. As implicações de tais efeitos foram constatadas inclusive na análise de casos contenciosos nos quais a Corte Interamericana considerou a responsabilidade do Estado em questão. Embora se limite a análise da responsabilidade às ações do Estado, não evita referir-se em sua consideração e conforme cada caso de fato ao envolvimento de empresas nas supostas violações de direitos humanos.
182. Assim, em diversos casos relacionados com o direito coletivo à terra e o direito à consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas, a Corte Interamericana considerou as consequências das ações desenvolvidas pelas empresas sobre os direitos humanos das vítimas. Por exemplo, a Corte Interamericana levou em consideração que as concessões feitas pelo Estado do Suriname às madeireiras afetaram de fato os recursos naturais necessários para a subsistência econômica e cultural do povo Saramaka e indicou que: “não apenas os membros do povo Saramaka ficaram com um legado de destruição ambiental, privação de recursos de subsistência e problemas espirituais e sociais, mas também não receberam nenhum benefício das operações madeireiras que estão em seu território.”²⁸⁹ Na sentença de fundo do caso Sarayaku, também foi avaliada a conduta da empresa envolvida nos fatos, por exemplo, a Corte assegurou que “a atuação da empresa, na tentativa de legitimar suas atividades de exploração de petróleo e justificar suas intervenções no território Sarayaku, deixou de respeitar as estruturas de autoridade e representatividade dentro e fora das comunidades” ou que “os atos da empresa não fizeram parte de uma consulta informada”²⁹⁰, o mesmo aconteceu na concessão prévia de medidas provisionais no caso²⁹¹.
183. De forma mais direta, no caso Kaliña e Lokono contra o Suriname, a Corte IDH indicou “que as atividades mineradoras que geraram efeitos no meio ambiente e, portanto, nos direitos dos povos indígenas, foram realizadas por atores privados, primeiro pela empresa Suralco e depois pela *joint venture* BHP Billiton-Suralco”. Em seguida, mencionou que terceiros, inclusive empresas, podem estar envolvidos em violações de direitos humanos no território e/ou jurisdição de um Estado e destacou “o dever das empresas de atuar de acordo com o respeito e a proteção dos direitos humanos” fazendo referência aos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre

²⁸⁷ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A, N° 18, parág. 146.

²⁸⁸ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A, N° 18, parágs.140 e 151.

²⁸⁹ Corte IDH. Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, N° 172, parág. 153.

²⁹⁰ Corte IDH. Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Fundo e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C, N° 245, parágs. 194 e 209.

²⁹¹ Corte IDH. Assunto Povo Indígena Sarayaku a respeito do Equador. Medidas Provisionais. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 6 de julho de 2004.

o assunto²⁹².

184. A CIDH, por sua vez, tem condenado as ações de atores não estatais que afetam negativamente os direitos humanos, referindo-se ao fato de que o comportamento de atores que não são Estados também é relevante para a avaliação das obrigações do Estado em matéria de proteção dos direitos humanos no continente²⁹³. A CIDH parte do reconhecimento da dignidade humana como fundamento dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Essa dignidade é incondicional e, conseqüentemente, sua proteção e respeito não podem depender de fatores extrínsecos, incluindo a identidade do agressor.
185. Assim, para citar alguns exemplos, desde 1993, a CIDH faz referência ao desempenho das empresas por meio de seus relatórios de monitoramento de direitos humanos; na ocasião, referiu-se à situação de liberdade sindical e direitos trabalhistas na Guatemala, relatando expressamente a contínua perseguição de dirigentes e membros do Sindicato Geral dos Trabalhadores da Companhia de Telecomunicações da Guatemala, discriminação trabalhista contra sindicalistas e abusos na indústria 'maquiladora' (manufatureira), em termos de condições dignas e legais de trabalho, salário mínimo, trabalho infantil, horas extras forçadas, falta de condições sanitárias, demissão de dirigentes etc²⁹⁴. Em seu relatório de 1997 sobre o Equador, referiu-se à responsabilidade compartilhada entre o Estado e as empresas em relação aos danos ambientais causados pela atividade econômica extrativa²⁹⁵; em seu relatório da Bolívia de 2007, relatou o descumprimento de regulamentações ambientais e até criminais por parte das empresas como uma das causas do alto conflito no país²⁹⁶, e em seu relatório de 2013 sobre a Colômbia fez referência à progressiva atribuição a empresas de segurança privada de funções de proteção de pessoas em risco, à presença e assentamento das empresas extrativistas como fonte de violações dos direitos dos povos indígenas e à intervenção de uma empresa privada na falta de entrega de medicamentos e na má qualidade dos serviços de saúde às pessoas privadas de liberdade em centros penitenciários²⁹⁷.
186. Mais recentemente, no âmbito das observações preliminares à sua visita *in loco* ao Brasil de 2018, a Comissão indicou que, além das obrigações do Estado de proteger os direitos humanos no contexto dos impactos socioambientais produzidos pela indústria de mineração, as empresas envolvidas devem respeitar os direitos humanos, o que inclui reparação adequada às vítimas afetadas e mitigação de danos pela conduta empresarial questionada, além do dever de exercer a devida diligência em direitos humanos²⁹⁸. Esta posição foi reiterada por meio de uma declaração na qual a CIDH REDESCA expressou sua preocupação pelo rompimento de uma

²⁹² Corte IDH. Caso Povos Kaliaña e Lokono Vs. Suriname. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C, Nº 309, parágs. 223 e 224.

²⁹³ CIDH. Relatório sobre terrorismo e direitos humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de outubro de 2002, parág. 48; CIDH. [La Comisión Interamericana condena atentado terrorista contra la escuela de cadetes de la policía en Colombia](#), 20 de janeiro de 2019.

²⁹⁴ CIDH. 4º Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala, 1º de junho de 1993.

²⁹⁵ CIDH. Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Equador, OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, Capítulo VIII.

²⁹⁶ CIDH. Acesso à Justiça e Inclusão Social: O Caminho Rumo ao Fortalecimento da Democracia na Bolívia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 de junho de 2007, parág. 254.

²⁹⁷ CIDH. Verdade, Justiça e Reparação: 4º Relatório sobre a situação de direitos humanos na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de dezembro de 2013, parágs. 179, 761, 842, 843, 1081 - 1095.

²⁹⁸ CIDH. Observações Preliminares da Visita *in loco* ao Brasil (novembro, 2018).

barragem de resíduos tóxicos de mineração administrada por uma empresa privada no mesmo país. Nesse pronunciamento, foram destacadas algumas ações prioritárias que deveriam ser realizadas não só pelo Estado, mas também pela empresa envolvida, e se solicitou a efetiva reparação das vítimas, a imediata mitigação dos danos e a responsabilização corporativa em matéria de direitos humanos²⁹⁹.

187. No sistema de casos, por exemplo, a CIDH também avaliou se a falta de garantias que protejam as pessoas contra a ação indevida de empresas privadas relacionadas à prestação de serviços de saúde e previdência social poderia servir de base para caracterizar violações dos direitos humanos. A esse respeito, indicou que, “desde a obrigação do Estado de zelar pela efetividade dos direitos humanos, projetam-se efeitos nas relações entre os indivíduos, que, conseqüentemente, têm o dever de respeitá-los; ou seja, no que diz respeito às seguradoras, por exemplo, a busca por rentabilidade e ganho econômico no sistema de seguro saúde não deve anular o gozo dos direitos protegidos pela Convenção Americana”³⁰⁰. Em outro caso, reconheceu diretamente a existência de violações de direitos humanos no contexto da atividade pesqueira submarina, em que trabalhadores indígenas foram submetidos a condições de trabalho exploradoras, aproveitando sua situação de vulnerabilidade, incluindo pobreza; na ocasião, a CIDH esclareceu a estreita relação existente entre o comportamento das empresas na falta de oferta de condições de segurança no trabalho, a omissão do Estado em fiscalizá-las e os efeitos nocivos sobre diversos direitos humanos, como o trabalho, suas condições justas e equitativas, saúde e seguridade social³⁰¹.
188. Por sua vez, recentemente, a CIDH, com sua Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, afirmou, no contexto dos direitos das mulheres jornalistas, que as empresas do setor de tecnologia de informação e comunicação têm um papel determinante na garantia dos direitos das profissionais. Nesse sentido, recomendaram ações específicas dirigidas a esses atores econômicos, como o estabelecimento de políticas internas com disposições específicas sobre violência e discriminação em razão do gênero ou incluídas diretamente em suas condições de serviço e seus princípios relevantes de “normas da comunidade” dos direitos humanos³⁰².
189. A doutrina também sustenta o argumento de que, da função de promoção dos direitos humanos dos órgãos encarregados de zelar por sua vigência, é admissível que eles se pronunciem diretamente sobre condutas não estatais, justamente para promover práticas que levem a uma maior eficácia no gozo dos direitos e liberdades fundamentais³⁰³. Por sua vez, a REDESCA da CIDH observa que, de maneira

²⁹⁹ CIDH. [Relatoría Especial DESCA de la CIDH expresa profunda preocupación por tragedia humana, ambiental y laboral en Brumadinho \(Minas Gerais, Brasil\) y llama a la reparación integral a las víctimas](#). 30 de janeiro de 2019. Ver também: OACNUDH. Brasil: [UN experts call for probe into deadly dam collapse](#). 30 de janeiro de 2019.

³⁰⁰ CIDH. Relatório de Fundo Nº 107/18, Martina Rebeca Vera Rojas (Chile), 5 de outubro de 2018, parág. 71.

³⁰¹ CIDH. Relatório de Fundo Nº 64/18. Opario Lemoth Morris e outros (Buzos Miskitos), (Honduras), 8 de maio de 2018.

³⁰² CIDH. Mulheres Jornalistas e Liberdade de Expressão: Discriminação e violência baseada no gênero contra as mulheres jornalistas pelo exercício da sua profissão (Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão). OEA/SER.L/V/II CIDH/RELE/INF.20/18, 31 de outubro de 2018, parágs. 176.c e 179.d.

³⁰³ Carrillo, Nicolás. A proteção e promoção dos direitos humanos contra violações do Estado por organizações internacionais. Em: Revista Eletrônica de Estudos Internacionais, Vol. 26, 2013, págs. 11-18; e Carrillo, Nicolás. A promoção e o desenvolvimento da proteção dos direitos humanos contra os abusos empresariais no Sistema Interamericano. Em: Cantú Rivera, Humberto (ed.). [Derechos humanos y empresas: reflexiones desde América Latina](#). Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 2017, págs. 87-118. Ver também *mutatis mutandis* Paust,

consistente, sustentada e cada vez mais notória, comitês e vários relatores especiais das Nações Unidas têm falado diretamente sobre comportamentos empresariais que afetam diretamente o desfrute dos direitos humanos, aludindo não apenas às obrigações dos Estados, mas àquelas que são projetadas para essas empresas. Por exemplo, o Comitê DESC declarou que mesmo quando o desenho das leis não protege adequadamente os direitos humanos ou os esforços do Estado para monitorar seu cumprimento não são eficazes, as empresas mantêm o dever de respeitar os direitos humanos³⁰⁴.

190. De sua parte, o Relator Especial sobre os Direitos à Liberdade de Reunião e Associação Pacíficas exortou expressamente às empresas para que “cumpram suas obrigações de respeitar os direitos à liberdade de reunião e associação pacíficas, o que inclui o respeito ao direito de todos os trabalhadores a formar e aderir a sindicatos e associações trabalhistas e participar de negociações coletivas e outras ações coletivas, incluindo o direito à greve”³⁰⁵; o Relator Especial sobre a Situação dos Defensores dos Direitos Humanos também afirmou claramente que: “Seja um vínculo direto ou indireto, todas as empresas têm uma responsabilidade independente de garantir que os defensores possam abordar o impacto de suas operações sobre os direitos humanos de forma eficaz e segura”³⁰⁶.
191. A Relatora Especial sobre Moradia Adequada também expressou a necessidade de dar mais atenção às obrigações que as empresas do setor imobiliário e financeiro têm em relação ao direito à moradia, uma vez que, em certos contextos, a aquisição de moradia é utilizada como produto de instituições financeiras especulativas, distorcendo seu valor de mercado e afetando o acesso à moradia adequada, principalmente para as populações mais vulneráveis³⁰⁷; e o Relator Especial sobre as obrigações de direitos humanos relacionadas a um meio ambiente saudável enfatizou que as empresas devem cumprir todas as leis ambientais em vigor, implementar processos de devida diligência em direitos humanos, prestar contas do impacto ambiental que causam e facilitar a reparação dos danos causados³⁰⁸.

Jordan. Human Rights Responsibilities of Private Corporations. Em: Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 35, 2002, págs. 810-815; Knox, John. Horizontal Human Rights Law. Em: American Journal of International Law, vol. 102, 2008, págs. 18-31; Klabbers, Jan. International Law, Cambridge University Press, 2013, págs. 137-139.

³⁰⁴ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 24. UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parág. 5; na mesma linha, ver: Comitê dos Direitos da Criança. Comentário Geral Nº 16. UN Doc. CRC/C/GC/16, 17 de abril de 2013. Em outros comentários gerais, o Comitê deixou claro que atores não estatais, como empresas, também têm obrigações relacionadas aos direitos humanos. Assim, por exemplo, indica: “Embora apenas os Estados sejam signatários do Pacto, as empresas, os sindicatos e todos os membros da sociedade têm a responsabilidade de tornar efetivo o direito a condições de trabalho justas e satisfatórias”. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 23. UN Doc. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016, parág. 74. Em relação aos direitos culturais, também indicou: “Embora os Estados-Partes do Pacto sejam os principais responsáveis pelo cumprimento de suas disposições, todos os membros da sociedade civil (indivíduos, grupos, comunidades, minorias, povos indígenas, entidades religiosas, organizações privadas, empresas e sociedade civil em geral) também têm obrigações relacionadas com a efetiva realização do direito de todos à participação na vida cultural”. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de maio de 2010, parág. 73.

³⁰⁵ Relatório do Relator Especial sobre os Direitos à Liberdade de Reunião Pacífica e de Associação. UN Doc. A/71/385, 14 de setembro de 2016, parág. 99.

³⁰⁶ Relatório do Relator Especial sobre a Situação dos Defensores de Direitos Humanos. UN Doc. A/72/170, 19 de julho de 2017, parág. 54.

³⁰⁷ Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada. UN Doc. A/HRC/34/51, 18 de janeiro de 2017, parágs. 62-66.

³⁰⁸ Relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas com o desfrute de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável. UN Doc. A/HRC/37/59, 24 de janeiro de 2018, parágs. 22 e 35.

Também foram emitidas decisões no mesmo sentido, por exemplo, no que diz respeito a empresas e trabalhadores migrantes³⁰⁹, as empresas agroindustriais, trabalhadores agrícolas e o direito à alimentação³¹⁰, cadeias de suprimentos corporativas e a existência de formas contemporâneas de escravidão³¹¹, responsabilidade corporativa na área de produtos químicos tóxicos, poluição e resíduos³¹²; ou mais especificamente sobre a exposição ocupacional dos trabalhadores a substâncias tóxicas³¹³, entre outros. No campo da arbitragem de investimento internacional, também existem afirmações a este respeito, reconhecendo que “as empresas comerciais e internacionais estão sujeitas às obrigações decorrentes do direito internacional dos direitos humanos³¹⁴”.

192. Tendo em vista que os Estados, para cumprir suas obrigações de garantia dos direitos humanos, devem estabelecer o marco jurídico e normativo no qual as entidades privadas possam desenvolver suas atividades e operações de acordo com o setor e o tipo particular de risco aos direitos humanos; a CIDH e sua REDESCA entendem que as empresas não atuam em um vácuo que foge ao controle dos Estados. Portanto, contar com o cumprimento voluntário das empresas não é suficiente, nem compatível com a proteção dos direitos humanos sob os padrões internacionais aplicáveis, especialmente os interamericanos.
193. Nesse sentido, é necessário especificar que, embora haja um déficit na adaptação ou existência de normas secundárias de direito internacional que ajudem a estabelecer a responsabilidade internacional dos atores empresariais por violações de direitos humanos, com exceção daquelas oriundas do direito penal internacional e sem detrimento de iniciativas e discussões atuais e relevantes sobre um tratado internacional sobre o assunto, para a CIDH e sua REDESCA, os Estados, ao cumprirem efetivamente suas obrigações de respeito e garantia ao abrigo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, deverão assegurar que as empresas tenham obrigações diretas e vinculantes em matéria de respeito aos direitos humanos. Ao fazer esta transposição, embora a atribuição da responsabilidade dirigida à empresa seja de nível interno, o Estado deve seguir os padrões e normas aplicáveis das fontes

³⁰⁹ Nesse assunto, o Relator Especial sobre os direitos dos migrantes indicou: “As normas internacionais sobre empresas e direitos humanos estabelecem que os agentes privados devem, no mínimo, respeitar os direitos humanos de seus trabalhadores. O setor privado, incluindo agências de recrutamento e empregadores, desempenha um papel importante na exploração do trabalho dos migrantes e, portanto, deve contribuir para sua solução. Os governos devem regular efetivamente o setor de contratação”. Cfr. Relatório do Relator Especial sobre os direitos dos migrantes. UN Doc. A/HRC/26/35, 3 de abril de 2014, parág. 68. Mais especificamente, sobre empresas e sistemas de recrutamento e contratação de migrantes, consulte: Relatório do Relator Especial sobre os direitos dos migrantes. UN Doc. A/70/310, 11 de agosto de 2015; e sobre a participação chave das empresas em conjunto com o Estado na proteção dos direitos das pessoas migrantes ver: Conferência Intergovernamental encarregada de Aprovar o Pacto Mundial para a Migração Segura, Ordenada e Regular. Projeto de documento final da Conferência, anexo. UN Doc. A/CONF.231/3, 30 de julho de 2018.

³¹⁰ Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação. UN Doc. A/HRC/13/33, 22 de dezembro de 2009, parág. 21.

³¹¹ Relatório da Relatora Especial sobre as formas contemporâneas da escravidão, incluídas suas causas e consequências. UN Doc. A/HRC/30/35, 8 de julho de 2015.

³¹² Relatório do Relator Especial sobre as implicações para os direitos humanos da gestão e eliminação ecologicamente racionais das substâncias e dos resíduos perigosos. UN Doc. A/HRC/36/41, 20 de julho de 2017, parágs. 81-95.

³¹³ Relatório do Relator Especial sobre as implicações para os direitos humanos da gestão e eliminação ecologicamente racionais das substâncias e dos resíduos perigosos. UN Doc. A/HRC/39/48, 3 de agosto de 2018, parágs. 79, 80, 84, 87, 93, 94, 98, 109.

³¹⁴ CIADI. Caso Nº ARB/07/26 (Urbaser S.A. e Consórcio de Águas Bilbao Bizkaia, Bilbao Bizkaia ur Partzuergoa contra Argentina) Laudo, 8 de dezembro de 2016, parág. 1159. Também ver CIADI. Caso Nº UNCT/15/3 (Aven contra Costa Rica), Laudo, 18 de setembro de 2018, parág. 738; e CIADI. Caso Nº ARB/11/28 (Tulip Real Estate contra Turquia) Decisão sobre Anulação, 30 de dezembro de 2015, parágs. 86-92.

internacionais primárias de direitos humanos, como as incluídas na Declaração Americana, na Convenção Americana ou no Protocolo de San Salvador para torná-los efetivos no âmbito das relações entre partes privadas, sejam elas contratuais ou extracontratuais, que envolvam a realização dos direitos humanos.

194. Nesse contexto, a CIDH e sua Relatoria Especial destacam que, em virtude do Direito Internacional dos Direitos Humanos, são os Estados que originalmente assumem diretamente as obrigações nele estabelecidas. Não obstante, no trabalho de tradução dos direitos humanos em realidade, também reconhecem que as empresas têm a capacidade factual de influenciar diretamente e, em alguns casos, de forma decisiva, a sua realização. Para a CIDH e sua REDESCA, esta situação não pode ser dissociada ou ignorada na aplicação e interpretação do conteúdo normativo de cada um dos direitos internacionalmente protegidos. Uma avaliação de forma abrangente e razoável permite que os órgãos competentes façam referências sobre os efeitos que podem ser derivados desses direitos sobre o comportamento de tais atores privados, mesmo quando não têm poderes para determinar legalmente sua responsabilidade internacional. Desta forma, não só os Estados são orientados a cumprir suas obrigações internacionais nesses contextos, mas também a estimular a conscientização e a defesa das mesmas; e que, em última análise, o objeto e a finalidade dos tratados de direitos humanos não corram o risco de ser substituídos, enfraquecidos ou submetidos, na prática, a decisões voluntárias ou manifestações bem-intencionadas de atores empresariais.
195. Portanto, o cumprimento total e efetivo da obrigação do Estado de garantir os direitos humanos no âmbito das atividades e operações empresariais ajuda os agentes empresariais privados a levar em consideração as normas internacionais aplicáveis de acordo com o *ethos* universal de tais direitos e, conseqüentemente, zelar pelo cumprimento da responsabilidade de respeitar efetivamente o mesmo. Nesse sentido, a REDESCA reafirma e enfatiza a ação do Estado mediante suas competências normativas, supervisoras, preventivas, investigativas e punitivas, bebem como uma vontade política sustentada sobre o tema como requisitos para conseguir a efetiva proteção dos direitos humanos. Em suma, os direitos humanos que se alicerçam na dignidade humana, além de buscarem o pleno desenvolvimento das pessoas e comunidades em sua interação com a natureza, são erigidos como escudo para sua proteção efetiva contra abusos e opressões de poder, sua essência é focada no valor inerente do ser humano, e sua defesa não deve depender da fonte que a ameaça ou viola.
196. Os critérios formulados acima levam a CIDH e sua REDESCA a concluir que, nos termos da atual ordem interamericana, o conteúdo jurídico dos direitos humanos e as correspondentes obrigações estatais geram efeitos sobre as empresas, embora com graus e alcances diferentes dos exigidos pelos Estados devido à natureza do sistema. Essa relação se cristaliza quando os Estados formulam, fiscalizam e outorgam responsabilidades jurídicas explícitas e vinculantes voltadas para o respeito aos direitos humanos pelas empresas em nível interno e se baseiam nos padrões internacionais de direitos humanos e nas normas específicas cujos efeitos podem ser determinados pelos organismos competentes.
197. Isso implica que as situações e aspectos específicos que as autoridades devem acompanhar em tais contextos devem ser progressivamente esclarecidos, e o conseqüente conhecimento das empresas sobre o que devem fazer para evitar

incorrer em qualquer responsabilidade legal. Em suma, para a CIDH e sua REDESCA, o conteúdo dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos e a aplicação efetiva das obrigações dos Estados de respeitar e garantir envolvem a responsabilidade jurídica das empresas de impedir ou incentivar, por meio de suas atividades, abusos e violações de direitos humanos, exercer a devida diligência nesta área, prestar contas e assumir as consequências correspondentes, seja, por exemplo, na esfera penal, civil ou administrativa. Em relação às atividades e operações transnacionais, esta responsabilidade significará, por exemplo, a necessidade de exercer a devida diligência sobre as atividades das subsidiárias, grupos empresariais dos quais participa, relações comerciais, cadeias de valor ou de abastecimento, bem como não incorrer em abusos extraterritoriais diretos dos direitos humanos. Seu envolvimento direto, a ausência total de tal devida diligência, ou um desempenho materialmente deficiente da mesma, implicaria na responsabilidade jurídica da empresa internamente e a consequente reparação dos afetados.

198. Por fim, para avaliar o significado e os requisitos da devida diligência em matéria de direitos humanos para as empresas, a REDESCA destaca a importância de se recorrer como ponto de partida às respectivas disposições dos Princípios Orientadores, em que se estabelecem os padrões mínimos que devem ser levados em conta como marco autorizado globalmente sobre o assunto. Estes, em termos gerais, indicam que a devida diligência significa “identificar, prevenir, mitigar e ser responsável pela forma como aborda o seu impacto nos direitos humanos”³¹⁵. O processo da devida diligência “também deve incluir uma avaliação do impacto real e potencial das atividades sobre os direitos humanos, a integração das conclusões e a ação a esse respeito; monitorar as respostas e comunicar como as consequências negativas são tratadas”³¹⁶.

³¹⁵ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípio 15 (b).

³¹⁶ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípio 17.

CAPÍTULO 6
CONTEXTOS
INTERAMERICANOS DE
ESPECIAL ATENÇÃO NO
ÂMBITO DAS EMPRESAS E
DOS DIREITOS HUMANOS

CONTEXTOS INTERAMERICANOS DE ESPECIAL ATENÇÃO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS E DOS DIREITOS HUMANOS

199. A seguir, a CIDH e sua Relatoria Especial fazem referência a alguns contextos de interesse e particular atenção na região a partir da informação obtida sobre esses temas por meio de seus diversos mecanismos. A REDESCA destaca que a menção explícita a essas questões deve estimular seu desenvolvimento e aprofundamento, bem como a análise progressiva de outras áreas, que, embora este relatório não consiga desenvolver, estão relacionadas à proteção dos direitos humanos e atividades empresariais na região, como a economia informal ou não estruturada, a relação do quadro empresarial e de direitos humanos com a pobreza e a desigualdade, ou a análise de setores como agricultura, pecuária, pesca e silvicultura em grande escala a partir de um abordagem dos direitos humanos.
200. Da mesma forma, consideram importante destacar que, embora o estudo das obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos no contexto das indústrias extrativas e projetos de desenvolvimento constitua uma área de maior preocupação e acompanhamento da Comissão e de sua REDESCA, nesta ocasião, é dado espaço à análise das seguintes situações diante de um desenvolvimento anterior realizado sobre esta matéria através de um relatório temático específico³¹⁷.

A. Justiça Transicional e prestação de contas de atores econômicos

201. Verdade, justiça, reparação e garantias de não repetição constituem os pilares dos mecanismos de justiça transicional, entendida como uma variedade de processos e mecanismos associados às tentativas de uma sociedade para resolver os problemas derivados de um passado de abusos para, em grande escala, responsabilizar os responsáveis, servir à justiça e alcançar a reconciliação³¹⁸. A este respeito, o Relator Especial das Nações Unidas para a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Garantias de não repetição afirmou que: “as violações em massa não requerem apenas uma organização complexa de operações armadas, que são a sua causa imediata, mas também a coordenação dessas operações com as entidades políticas e econômicas que as apoiam e até mesmo com empresários dos setores social e cultural capazes de

³¹⁷ CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção dos direitos humanos no contexto das atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015. A CIDH e sua REDESCA destacam que também será necessário seguir aprofundando na análise dos impactos negativos destas atividades e indústrias no exercício dos direitos de outras populações em situação de particular vulnerabilidade, tais como crianças, pessoas defensoras de direitos humanos e o ambiente, mulheres e idosos.

³¹⁸ CIDH. Direito à Verdade nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. Nº 2, 13 de agosto de 2014, parágs. 47-48.

mobilizar grandes grupos e inúmeros recursos”³¹⁹.

202. Por esta razão, internacionalmente, os julgamentos por graves violações dos direitos humanos têm sido uma ferramenta fundamental na reconstrução das democracias a partir da justiça de transição. Tanto a CIDH quanto a Corte Interamericana tiveram a oportunidade de avaliar esses contextos e emitir normas jurídicas para atender à falta de esclarecimento, investigação e punição dos responsáveis por essas graves violações no continente³²⁰. Embora a análise da responsabilidade do Estado e dos atores econômicos não seja nova no campo da justiça transicional³²¹, a atenção às obrigações do Estado e suas consequências sobre a atuação das empresas nesses contextos ainda não foi desenvolvida no sistema interamericano.
203. Estudos recentes mostram que o trabalho de várias comissões da verdade relacionadas a graves violações de direitos humanos no mundo tem revelado a participação de atores econômicos ou empresas em tais contextos. Esses estudos também indicam que a maioria das comissões da verdade que identificaram a cumplicidade corporativa está concentrada na América Latina, tendo identificado casos de cumplicidade corporativa em nove países da região. Essas comissões conseguiram identificar 321 atores econômicos envolvidos, sendo as comissões do Brasil (com menções de 123 atores econômicos) e da Guatemala (com menções de 45 atores econômicos) as que mais trataram do tema³²². Adicionalmente, constatou-se que a participação em violações de direitos humanos nestes contextos não se refere apenas a empresas privadas, mas também a empresas estatais, *joint ventures*, associações de atores econômicos como associações empresariais, uniões industriais, câmaras de comércio, entre outros, e indivíduos no exercício de atividades econômicas³²³.
204. Por outro lado, em 2016, pesquisas acadêmicas sobre o assunto registraram pelo menos 717 atores econômicos envolvidos em cumplicidade empresarial por graves violações de direitos humanos em 11 países latino-americanos no âmbito de regimes autoritários e conflitos armados ocorridos desde a década de 1960 até o presente. Embora os dados coletados fossem uma amostra limitada da magnitude real da cumplicidade econômica indicada nos contextos estudados, destaca-se que a Colômbia contaria com 459 atores econômicos, seguida pelo Brasil com 122,

³¹⁹ Relatório do Relator Especial sobre a promoção da verdade, justiça, reparação e garantias de não repetição, UN. Doc. A/HRC/27/56, 27 de agosto de 2014, parág. 72.

³²⁰ Ver, *inter alia*, CIDH. Direito à verdade nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 13 de agosto de 2014; Corte IDH. Caso Goiburú e outros Vs. Paraguai. Sentença de 22 de setembro de 2006. Série C, Nº 153; Caso Contreras e outros Vs. El Salvador. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2011, Série C, Nº 232.

³²¹ Por exemplo, quando se julgaram as atrocidades do Holocausto, já houve intentos nesta matéria. Segundo alguns estudos revelam, mais de 300 empresas foram julgadas em conexão com crimes contra a humanidade em Nuremberg e subsequentes julgamentos por tribunais militares e pelo tribunal dos Estados Unidos. Veja: De justiça. Contas claras. O papel da Comissão da Verdade ao desvendar as responsabilidades das empresas no conflito armado colombiano. Fevereiro de 2018, pág. 26.

³²² Informação proporcionada pela iniciativa “Advancing Human Rights Accountability” (AHRA) da Universidade de Oxford no contexto do questionário publicado para este relatório. Também ver: De justiça. Contas Claras. O papel da Comissão da Verdade na revelação das responsabilidades das empresas no conflito armado colombiano, fevereiro de 2018, p. 28. Sobre cumplicidade nos negócios ver: International Commission of Jurist. [Corporate Complicity and Legal Accountability](#) (2008); Carrillo, Nicolas. A responsabilidade internacional das empresas pela cumplicidade em graves violações dos direitos humanos. Em: Bohoslavsky, Juan Pablo (ed.). O negócio do terrorismo de Estado: os cúmplices econômicos da ditadura uruguaia. Penguin Random House (2016), págs. 233-261; Michalowski, Sabine e Juan Pablo Cardona. Responsabilidade corporativa e justiça transicional. Anuário de Direitos Humanos da Universidade do Chile, Nº 11, 2015, págs. 173-182.

³²³ Dejusticia. Contas Claras. O papel da Comissão da Verdade na revelação das responsabilidades de empresas no conflito armado colombiano, fevereiro de 2018, págs. 29–30; Informação proporcionada pela iniciativa “Advancing Human Rights Accountability”(AHRA) da Universidade de Oxford, no contexto do questionário publicado para este relatório.

Guatemala com 45 e Argentina e Chile, com 27 e 25, respectivamente. Na grande maioria dos casos, as evidências sugerem que a participação desses atores foi direta, seja porque participaram materialmente do cometimento de uma violação dos direitos humanos, seja porque fizeram contribuições substanciais a tal comissão, por exemplo, fornecendo pessoal, informações essenciais sobre as vítimas, logística e até permitindo a instalação de centros de detenção clandestinos. Em outros casos, as evidências sugeriram que esses atores participaram indiretamente das violações, financiando conscientemente o aparato repressivo. Observa-se também que dos 717 atores identificados, 260 atuavam no setor agrícola, 83 no comércio, 60 nos recursos naturais, 38 nos metais e 14 na mídia, entre outros³²⁴.

205. Por exemplo, no contexto do conflito armado colombiano, há estudos que sugerem a existência de uma coincidência e simbiótica relação entre vários casos de violações de direitos humanos, como o deslocamento forçado e os interesses econômicos de paramilitares e elites econômicas que se envolveram em tais violações³²⁵. Assim, a REDESCA tomou conhecimento de condenações criminais contra empresários dos setores pecuário e agrícola de óleo de palma na Colômbia, como funcionários da empresa Urapalama SA, por sua associação com paramilitares em violações de direitos humanos e expropriação de terras de várias comunidades em áreas rurais. Este exemplo nos permite verificar como ações judiciais contra empreendedores individuais podem servir para esclarecer o papel das empresas no conflito em um país onde não há responsabilidade criminal de pessoas jurídicas³²⁶. Em outra perspectiva, a CIDH também recebeu informações preocupantes que apontariam riscos na busca e localização do paradeiro de pessoas desaparecidas no contexto do conflito armado interno naquele país em decorrência da construção e operação de um projeto hidrelétrico liderado por uma empresa pública, pois a inundação de áreas indicaria que, ali, existiriam valas comuns³²⁷.
206. Por sua vez, no que diz respeito à análise da época da ditadura no Chile, estudos sugerem que também teria ocorrido uma confluência de interesses entre o setor empresarial e o governo de fato para sua sustentabilidade³²⁸, questão que teria se consolidado alinhando a política econômica do Estado às necessidades empresariais³²⁹, bem como pelo papel que as empresas de comunicação teriam desempenhado ao dar hegemonia ao referido regime³³⁰. Conforme indicado, “existia

³²⁴ Informação proporcionada pela iniciativa “Advancing Human Rights Accountability” (AHRA) da Universidade de Oxford no contexto do questionário publicado para este relatório.

³²⁵ Dejusticia. Contas Claras. O papel da Comissão da Verdade ao desvendar as responsabilidades das empresas no conflito armado colombiano. Fevereiro de 2018, págs. 43-45, Business & Human Rights Resource Centre. [Colômbia: ONG apresenta resúmen de 25 empresas y personas nombradas en sentencias de restitución de tierras a desplazados en el conflicto armado](#), (abril 2018).

³²⁶ A respeito ver: Michalowski, Sabine e Juan Pablo Cardona. Responsabilidade corporativa e justiça transicional. Anuário de Direitos Humanos da Universidade de Chile, Nº 11, 2015, págs. 177-179; Procuradoria-Geral da Nação. [A 10 años de prisión fue condenado socio de Urapalma por desplazamiento y despojo de tierras en el Bajo Atrato chocano](#), 8 de junho de 2017.

³²⁷ CIDH. Audiência pública. Medidas de proteção de provas em casos de desaparecimento forçado na Colômbia. 168º Período de Sessões, 9 de maio de 2018; Congresso da República da Colômbia. Notícias: [Los muertos que esconde la zona de Hidroituango](#), 5 de junho de 2018; El Tiempo. [Familias de desaparecidos en Ituango piden frenar llenado de represa](#), 15 de fevereiro de 2018.

³²⁸ Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação. Relatório da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação (1996), Tomo 2, págs. 722-727. Ver também Fernandez, Karinna e Magdalena Garcés Os casos da Pesqueira Arauco e Colonia Dignidade. Em: Juan Pablo Bohoslavsky e outros (eds.) Cumplicidade econômica com a ditadura chilena: Um país desigual à força (2019), págs. 389-404.

³²⁹ Araya Gomez Rodrigo. O apoio das câmaras empresariais à ditadura. Em: Juan Pablo Bohoslavsky e outros (eds.) Cumplicidade econômica com a ditadura chilena: Um país desigual à força (2019), págs. 217-224.

³³⁰ Moscoso Carla. Meios de comunicação na ditadura: entre o benefício econômico e a cumplicidade periodística. Em: Juan Pablo Bohoslavsky e outros (eds.) Cumplicidade econômica com a ditadura chilena: Um país desigual à

uma ampla gama de comportamentos cúmplices, desde exigir que a DINA [Direção Nacional de Inteligência] assassinasse líderes sindicais, fornecer instalações e caminhões para sequestro e tortura, até a prestação de assistência financeira ao governo sem fazer muitas perguntas, a manipulação da informação jornalística para garantir a impunidade dos criminosos, além do desenvolvimento de argumentos científicos que justifiquem políticas de exclusão e/ou repressão”³³¹.

207. No mesmo sentido, no contexto da ditadura uruguaia, estudos sugerem que não se tratou apenas de um programa político imposto pela força e pelo terror, mas que essa política teria beneficiado certos grupos empresariais em troca de um apoio crucial ao então regime, que, em muitos casos, continuariam a manter sua influência em tempos democráticos, a fim de garantir a impunidade por sua cumplicidade com as violações dos direitos humanos³³². Por sua vez, no caso do Brasil, por exemplo, um relatório apresentado por um perito independente a pedido da empresa Volkswagen revelou a colaboração de trabalhadores da filial desta empresa alemã naquele país com o regime repressivo do Estado, entre 1964 e 1985³³³. A Comissão da Verdade do Estado de Minas Gerais, no Brasil, também identificou o envolvimento de empresas em graves violações de direitos humanos durante esse período³³⁴.
208. Na Argentina, a publicação editada pela Direção Nacional do Sistema de Informação Jurídica Argentina ajuda a entender a relação entre as empresas e as ações repressivas do Estado durante a ditadura, por meio de fontes arquivísticas, judiciais, da imprensa e diversos depoimentos. Este estudo explora a participação de acionistas e dirigentes de 25 empresas de diferentes regiões do país na repressão aos trabalhadores³³⁵. Por outro lado, em relação ao mesmo país, segundo informações prestadas à REDESCA, por exemplo, apesar do início de investigações criminais relacionadas à responsabilidade dos atores econômicos empresariais no marco dos processos de justiça transicional, apenas existiriam dois casos em que se iniciaram julgamentos apropriados. Um contra executivos da empresa Ford, que foram considerados responsáveis pelo sequestro e tortura de funcionários da própria empresa³³⁶, e outro relacionado ao proprietário da empresa La Veloz del Norte, que foi condenado por crimes de lesa-humanidade por uma instância inferior do Poder Judiciário e cujo processo ainda está em análise pelo Supremo Tribunal de Justiça daquele país³³⁷. Além disso, a REDESCA também recebeu informação sobre a possibilidade de utilizar a jurisdição trabalhista para apurar a responsabilidade civil de empresas na Argentina quanto à proteção devida a seus trabalhadores em circunstâncias relacionadas a crimes contra a humanidade³³⁸.

força (2019), págs. 225-244.

³³¹ Bohoslavsky, Juan Pablo. A Cumplicidade no contexto: É a economia, estúpido! Em: Juan Pablo Bohoslavsky e outros (eds.) Cumplicidade econômica com a ditadura chilena: Um país desigual à força (2019), pág. 25.

³³² Bohoslavsky, Juan Pablo (ed.). O negócio do terrorismo de Estado: Os cúmplices econômicos da ditadura uruguaia. Penguin Random House (2016).

³³³ Kooper, Christopher. A VW do Brasil durante a Ditadura Militar brasileira 1964-1985, (2017). Em geral se pode ver também os artigos em: Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Ministério da Justiça do Brasil, Nº 10, 2013 (publicada em 2014), que contém o dossiê: Cooperação Econômica com a Ditadura Brasileira; Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Ministério da Justiça do Brasil, Nº 06: 2011 (publicada em 2012).

³³⁴ Comissão da Verdade em Minas Gerais. [Relatório Final](#) (2017).

³³⁵ Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação e outros. [Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad: Represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado](#). Tomo I. Editora Ministério da Justiça e Direitos Humanos da Nação (2015).

³³⁶ El País. [Condenados dos exdirectivos de Ford Argentina por delitos de lesa humanidad durante la dictadura](#), 12 de dezembro de 2018.

³³⁷ Página12. [Una condena a la pata civil de la dictadura](#), 29 de março de 2016.

³³⁸ Informação proporcionada pela iniciativa “Advancing Human Rights Accountability”(AHRA) da Universidade

209. A CIDH e sua REDESCA observam que um dos principais obstáculos no atual contexto da justiça de transição na região é a persistência da impunidade em casos que vinculam empresários a graves violações de direitos humanos, aliada à falta de acesso à justiça e reparação integral para as vítimas. A CIDH e sua REDESCA destacam que os esforços de acesso à justiça e reparação voltados para a responsabilização dos atores estatais da região não devem excluir ou relativizar a responsabilidade, conforme o caso específico, das empresas e empresários envolvidos em tais crimes, já que a falta de ações adequadas para este fim pode comprometer sua responsabilidade internacional.
210. Embora a REDESCA observe que a região desempenha um papel preponderante em termos de uma crescente determinação da responsabilidade dos atores econômicos e empresariais nesses contextos, já que, por exemplo, seria a região com maior número de ações judiciais (51 ações judiciais ajuizadas correspondentes a 50% das ações judiciais registradas em todo o mundo)³³⁹, os poderes judiciais da região têm lidado marginalmente com esta questão e a busca por justiça. Verdade e garantias de não repetição ainda são limitadas, seja por razões jurídicas, por exemplo, devido à ausência de dispositivos legais que estabeleçam a responsabilidade penal das pessoas jurídicas ou dirigentes de empresas ou obstáculos em processos cíveis; ou por razões políticas, limitando os mandatos das comissões da verdade sobre o assunto.
211. Conforme detalhado acima, os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos desenvolveram extensa jurisprudência na qual são expostos os principais argumentos para fundamentar a responsabilidade do Estado em casos em que atores não estatais estejam envolvidos em violações de direitos humanos. Para tanto, basta indicar que, desde 1988, em seu primeiro caso contencioso, a Corte Interamericana destacou que os Estados podem ser obrigados a responder internacionalmente nestes casos: “(...) um ato ilícito que viola direitos humanos que inicialmente não é diretamente atribuível a um Estado, por exemplo, porque é obra de um indivíduo ou porque o autor da transgressão não foi identificado, pode levar à responsabilidade internacional do Estado, não por esse fato em si, mas por falta de devida diligência para prevenir a violação ou para tratá-la nos termos exigidos pela Convenção”³⁴⁰.
212. Muitas dessas situações referem-se a episódios em que o Estado deixa de investigar com diligência a violação de direitos. Nessa situação, se o aparelho estatal “atuar de forma que tal violação fique impune e não seja restituída à vítima, o quanto antes, a plenitude de seus direitos, pode-se afirmar que houve o descumprimento do dever de garantir o livre e pleno exercício às pessoas sujeitas à sua jurisdição”³⁴¹.
213. A Corte IDH também identificou diversos pressupostos nos quais as ações dos

de Oxford, no contexto do questionário publicado para este relatório; Gabriel Pereira e Leigh Payne, A cumplicidade corporativa nas violações de direitos humanos: uma inovação na justiça transicional da Argentina? Em: Cantú Rivera, Humberto (ed.). [Derechos humanos y empresas: reflexiones desde América Latina](#). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017, págs. 305-306.

³³⁹ Informação proporcionada pela iniciativa “Advancing Human Rights Accountability” (AHRA) da Universidade de Oxford, no contexto do questionário publicado para este relatório.

³⁴⁰ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, Nº 4, parágs. 172 e 174.

³⁴¹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fundo. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, Nº 4, parág. 176.

particulares podem constituir responsabilidade internacional do próprio Estado, além da obrigação geral de garantia ou de zelo devido às investigações. Nestes casos, a violação de direitos resulta de uma relação de cumplicidade, colaboração e/ou aquiescência entre os particulares e agentes do Estado. Assim, por exemplo, no caso do Massacre de Mapiripán Vs. Colômbia, afirmou que “a colaboração dos militares com os paramilitares se manifestou em uma série de graves ações e omissões destinadas a permitir a realização do massacre e a encobrir os fatos a fim de garantir a impunidade dos responsáveis”³⁴². No caso Massacres de Ituango Vs. Colômbia, a Corte considerou a responsabilidade baseada na aquiescência ou tolerância por parte do Exército aos atos perpetrados pelos paramilitares³⁴³. Da mesma forma, em relação ao caso Operação Gênesis Vs. Colômbia, a Corte determinou a aquiescência do Estado na prática do ato ilícito com base em um “teste de causalidade”, em virtude do qual considerou insustentável a hipótese de que o ato ilícito poderia ter sido feito sem ajuda do Estado³⁴⁴.

214. Nos casos citados, foram analisadas situações em que diversos atores não estatais estão envolvidos em violações de direitos humanos agindo com a cumplicidade de agentes do Estado, dos quais, por exemplo, receberam recursos, armas, informações etc. A CIDH observa que semelhante situação de colaboração também existiria quando as empresas operassem em cumplicidade, gerando e facilitando as condições necessárias para que os agentes estatais cometessem diretamente violações de direitos humanos, entendendo que os crimes cometidos por estes não poderiam ter sido cometidos de forma alguma, se não tivesse a participação de tais atores econômicos. Nesse sentido, de acordo com os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, a devida diligência em direitos humanos exige que as empresas evitem a cumplicidade em violações de direitos humanos³⁴⁵, o que significa que elas não tenham que fornecer contribuições ou assistência substanciais que facilitem, permitam, intensifiquem, encorajem ou ajudem de outra forma a cometer essas violações.
215. O dever dos Estados de investigar e punir adequadamente as violações de direitos humanos adquire particular atenção nesses casos, pois, embora agentes do Estado estejam sendo punidos por alguma violação de direitos convencionalmente protegidos, o Estado tem a obrigação de envidar todos os esforços para investigar e punir todos os responsáveis pelos atos ilícitos, incluindo agentes não estatais³⁴⁶. Para tanto, é importante que as autoridades nacionais competentes levem em consideração os padrões internacionais existentes para investigar o nível de participação dos atores econômicos e as formas de determinar sua responsabilidade, bem como o tratamento de questões probatórias em contextos de graves violações de direitos humanos que ligam agentes estatais e empresas³⁴⁷, caso

³⁴² Corte IDH. Caso do Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C, Nº 134, parág. 121.

³⁴³ Corte IDH. Caso dos Massacres de Ituango Vs. Colômbia. Sentença de 1 de julho de 2006. Série C, Nº 148.

³⁴⁴ Corte IDH. Caso das Comunidades Afrodescendentes deslocadas da Bacia do Rio Cacarica (Operação Gênesis) Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2013. Série C, Nº 270, parág. 280.

³⁴⁵ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 7, 17 e 23, com seus comentários.

³⁴⁶ Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, Nº 101, parág 217.

³⁴⁷ A este respeito, ver Dejusticia. Entre coerção e colaboração: verdade judicial, atores econômicos e conflito armado na Colômbia (2018), pág. 144 e ss. Ver também: International Commission of Jurist. [Corporate Complicity and Legal Accountability](#) (2008).

contrário, sua responsabilidade internacional pode ser comprometida.

216. A REDESCA ressalta a importância de avançar nessas investigações de forma particularmente ágil, visto que a passagem do tempo pode dificultar o esclarecimento da verdade, juntamente com outros fatores, como a possibilidade de as empresas envolvidas nos eventos terem legalmente deixado de existir, mudado seu nome comercial ou adotado outras formas de legislação societária. Não obstante o fato de que, apesar dessas situações, o Estado continue com a obrigação de esclarecer os fatos investigando e punindo os responsáveis, a REDESCA lembra que, em sua jurisprudência, a CIDH também estabeleceu que um elemento essencial para a eficácia nas investigações é a oportunidade. O direito à proteção judicial exige que os tribunais julguem e decidam os casos prontamente, especialmente em casos urgentes³⁴⁸, como aqueles relacionados aos processos de justiça transicional, e forneçam reparação adequada às vítimas.
217. Isso implicará, necessariamente, avaliar se a estrutura do Estado está desenhada e equipada para atender às vítimas de graves violações dos direitos humanos cometidas nesses contextos em igualdade de condições. Para a REDESCA, essas ações também permitirão dar uma dimensão mais real e próxima aos processos de justiça de transição, nos quais a análise tradicional e dominante do comportamento das autoridades estatais, em particular das forças militares e de segurança, sem prejuízo da seriedade de sua responsabilidade nos acontecimentos, pode não cobrir todos os cenários e dinâmicas de repressão e graves violações dos direitos humanos em tempos de ditaduras ou conflitos armados. Para isso, a identificação, investigação e, quando for o caso, punição dos atores empresariais permitirão não só chegar à verdade, mas compreender particularmente as relações e laços cívico-militares que se apresentam, bem como as suas causas e consequências, a fim de tomar medidas para evitar situações semelhantes no futuro.
218. Por sua vez, embora tradicionalmente tenham sido os direitos civis e políticos os mais frequentemente vinculados aos processos de justiça transicional, pela gravidade e visível impacto no seu desfrute, a REDESCA destaca a necessidade dos Estados, por exemplo, por meio de investigações, sejam judiciais ou administrativas, de dar maior importância à análise dos efeitos sobre os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais que possam ter ocorrido nesses contextos. A investigação e o esclarecimento do papel de algumas empresas nesse marco, em função de sua relação com o desfrute de direitos sociais, podem auxiliar na identificação e abordagem de tais violações. Da mesma forma, levando em consideração o papel e o impacto sobre os trabalhadores, sindicatos e camponeses, é imprescindível dar atenção especial aos direitos trabalhistas e sindicais e relacionados à vida camponesa que foram violados nesses períodos de repressão.
219. Finalmente, a CIDH e sua REDESCA entendem que, como parte dos direitos à verdade, justiça, reparação e garantias de não repetição, como pilares que norteiam esses processos, os Estados têm a obrigação de gerar informação confiável sobre os benefícios obtidos pelas empresas (patrimoniais e/ou dos seus principais acionistas) em decorrência da possível relação de cumplicidade estabelecida. Por sua vez, a REDESCA identifica que é necessário implantar ações voltadas à conscientização sobre o impacto que as empresas têm causado no contexto de graves violações de direitos humanos e processos de justiça transicional, não apenas

³⁴⁸ CIDH. Relatório de Admissibilidade Nº 21/06. Trabalhadores da empresa Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA) (Costa Rica), 2 de março de 2006, parág. 176.

dentro de instituições públicas diretamente vinculadas a estes processos, mas também a um nível educacional para a população dos países que passaram por este tipo de conflitos e regimes.

B. Serviços públicos essenciais para a garantia dos direitos humanos e contextos de privatização

220. Partindo do pressuposto de que os serviços públicos relacionados com o gozo dos direitos humanos fazem parte das funções dos Estados, a Corte Interamericana indicou que, nos contextos em que são prestados por agentes privados, os Estados mantêm a propriedade de proteger o respectivo bem público para garantir a proteção efetiva dos direitos humanos das pessoas sob sua jurisdição³⁴⁹. Nesses contextos, várias organizações da sociedade civil têm chamado a atenção da CIDH e de sua REDESCA para as políticas governamentais e tratados de comércio e investimento na região que facilitariam e promoveriam a prestação de serviços diretamente relacionados aos direitos à saúde, educação, seguridade social, água ou segurança, entre outras, por empresas privadas ou associações público-privadas, sendo que, em muitas circunstâncias, são geradas dinâmicas em que a prestação destes serviços está subordinada a interesses empresariais, ao invés de garantir o cumprimento dos direitos humanos em questão e o princípio da não discriminação.
221. A esse respeito, a Relatoria Especial observa que diversos órgãos internacionais e especialistas na área de direitos humanos se pronunciaram sobre o tema, destacando a existência de demandas estritas e reforçadas sobre as obrigações do Estado de garantir o cumprimento dos direitos humanos envolvidos nestas situações, levando em consideração, especialmente, aquelas populações historicamente excluídas e discriminadas³⁵⁰.
222. Por exemplo, em relação ao direito à saúde, o Comitê DESC destacou que é obrigação dos Estados “garantir que a privatização do setor da saúde não represente uma ameaça à disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade dos serviços de atendimento de saúde; controlar a comercialização de equipamentos médicos e medicamentos por terceiros e garantir que os médicos e outros profissionais de saúde atendam às condições de formação, experiência e deontologia necessárias”³⁵¹. O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW) expressou

³⁴⁹ Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C, Nº 149, parág. 96.

³⁵⁰ O Relator Especial sobre pobreza extrema e direitos humanos indicou recentemente, por exemplo, que: “A privatização se baseia em pressupostos fundamentalmente diferentes daqueles que sustentam o respeito pelos direitos humanos, como dignidade e igualdade. O objetivo principal é o benefício econômico, com o qual considerações como igualdade e não discriminação são inevitavelmente relegadas a segundo plano”. Cfr. Relatório do Relator Especial sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos. UN Doc. A/73/396, 26 de setembro de 2018, parág. 82.

³⁵¹ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral Nº 14, UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parág. 35. Como parte de seu trabalho de monitoramento, também expressou preocupação e fez recomendações aos Estados particulares para evitar que os esquemas de privatização implementados violassem o direito à saúde. Ver, entre outros: Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observações finais (Índia) de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Observação Geral Nº14, UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parág. 35. Como parte do seu trabalho de monitoramento, também manifestou preocupação e deu recomendações a Estados particulares para impedir que os esquemas de privatização implementados tornassem o direito à saúde vulnerável. Ver, entre outros: Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observações Finais (Índia) UN Doc. E/C.12/IND/CO/5, 8 de agosto de 2008, parág. 38; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observações Finais (Polónia). UN Doc. E/C.12/POL/CO/5, 2 de dezembro de 2009, parág. 29.

repetidamente sua preocupação com relação às consequências negativas da privatização dos serviços de saúde sobre os direitos das mulheres³⁵². O Relator Especial sobre o direito de todas as pessoas ao desfrute do mais alto padrão possível de saúde física e mental também destacou que “a tendência global de privatização dos sistemas de saúde prejudica significativamente a disponibilidade e acessibilidade equitativas das instalações, bens e serviços de saúde, especialmente para os pobres e outros grupos vulneráveis e marginalizados”³⁵³.

223. Além disso, levando em consideração que o acesso, sem discriminação, em qualidade e acessibilidade, a medicamentos e tecnologias em saúde é parte essencial do conteúdo do direito à saúde, a REDESCA observa que, no contexto dos negócios e dos direitos humanos, as atividades e o comportamento da indústria farmacêutica têm um impacto decisivo em realizá-lo, por exemplo, em relação ao poder de decidir sobre quais medicamentos e tipos de doença investe e investiga, quais proteções monopolistas possui, quais medicamentos produz, onde os comercializa e a que preço são vendidos. Nesse contexto, o Relator Especial sobre o direito à saúde instou os Estados a mudarem o paradigma dominante de acesso a medicamentos com base na lucratividade e no mercado para um que enfatize o conteúdo do direito à saúde, em particular levando em consideração os princípios da não discriminação, transparência, responsabilidade e participação³⁵⁴. A CIDH já teve a oportunidade de receber informações sobre os efeitos da falta de acesso a medicamentos e tecnologias em saúde a preços acessíveis para os pacientes, especialmente aqueles com recursos limitados ou em situação de pobreza. Por exemplo, de 12 tratamentos de câncer, 11 deles custam aproximadamente US\$ 100.000 por ano, por paciente. Para hepatite C, um dos principais medicamentos para combater a doença (sofosbuvir) custa US\$ 1.000 por dia e, no caso da tuberculose, um método diagnóstico eficaz pode custar US\$ 4.500 por paciente, e seu tratamento entre US\$ 140.000 e US\$ 700.000 por ano³⁵⁵.
224. A REDESCA também observa que os marcos regulatórios, fiscalizações e decisões que os Estados tomam para esse fim, incluindo acordos de comércio ou investimentos e as responsabilidades das empresas diretamente envolvidas e seus impactos transnacionais, são decisivos para garantir o acesso aos medicamentos e tecnologias em saúde. Assim, questões sobre restrições a medicamentos genéricos, preços excessivos de medicamentos, abuso de uso de patentes e proteção exclusiva de dados de teste, fatores de lucratividade empresarial que influenciam o acesso a medicamentos ou déficits em pesquisa e inovação para certas doenças devem ser devidamente confrontados pelos Estados no papel garantidor que ele adquire nessas situações. Nesse sentido, a REDESCA toma nota dos graves problemas relacionados à falta de testes diagnósticos seguros, tratamentos e vacinas eficazes para patologias ou doenças que se concentram na população mais pobre dos países tropicais, como dengue, elefantíase, doença de Chagas, leishmaniose, entre outras,

³⁵² Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Considerações Finais (Armênia) UN Doc. A/52/38/Rev.1, 12 de agosto de 1997, Part. II, parág. 60; Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Considerações finais (Índia) UN Doc. CEDAW/C/IND/CO/3, 2 de fevereiro de 2007, parágs. 40 e 41; Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Observações Finais (Paquistão). UN Doc. CEDAW/C/PAK/CO/4, 27 de março de 2013, parágs. 31 e 32 e).

³⁵³ Relatório do Relator Especial sobre o direito de toda pessoa a desfrutar do mais alto nível possível de saúde física e mental. UN Doc. A/67302, 13 de agosto de 2012, parág. 3.

³⁵⁴ Relatório do Relator Especial sobre o direito de toda pessoa a desfrutar do mais alto nível possível de saúde física e mental. UN Doc. A/HRC/23/42, 1º de maio de 2013, parágs. 67 e 69.

³⁵⁵ CIDH. Audiência pública. [Derecho a la salud y falta de medicamentos en las Américas](#), 159º Período de Sessões, 6 de dezembro de 2016; dentro da literatura regional sobre o tema, ver, por exemplo, Holguín, Germán. A guerra contra os medicamentos genéricos: um crime silencioso. AGUILAR (2014).

dada à escassa pesquisa e investimento público e privado, apesar da carga das doenças ser semelhante a outras doenças, como a malária ou a tuberculose; essa falta de pesquisa e investimento também tem um impacto desproporcional nos tratamentos para populações vulneráveis, como, por exemplo, crianças com HIV, que não podem ter acesso aos anti-retrovirais adequados à sua idade³⁵⁶. A Relatoria Especial também vê com preocupação a existência de denúncias de práticas nocivas por parte de empresas farmacêuticas que prejudicam o acesso aos medicamentos e o direito à saúde. Entre elas, a ameaça de processar o Estado perante tribunais arbitrais de tratados de comércio ou investimento, ações judiciais contra medidas estatais destinadas a controlar o uso de patentes, campanhas de descrédito para medicamentos genéricos, pressão corporativa no âmbito das funções regulatórias e de fiscalização e sistemas judiciais dos Estados, bem como o pagamento de incentivos econômicos aos médicos para influenciar determinada prescrição de medicamentos etc³⁵⁷.

225. Diante desse panorama, a CIDH e sua REDESCA ressaltam que a garantia do direito à saúde também requer ter a possibilidade de se beneficiar do progresso científico e tecnológico nesta área, para o qual é necessário que os Estados façam uso mais enfático e decidido das cláusulas de flexibilidade ou exceção existentes em esquemas de proteção à propriedade intelectual para contrariar os efeitos negativos nos direitos humanos. Por exemplo, fazendo uso de licenças obrigatórias, importações paralelas, facilitando a experimentação com medicamentos patenteados para a fabricação de seus equivalentes genéricos após a expiração da patente, exame rigoroso ou anuência prévia dos pedidos de patentes incorporando critérios do direito à saúde³⁵⁸; criando sistemas de financiamento alternativos, equitativos e sustentáveis destinados à pesquisa e inovação em "doenças negligenciadas" em cumprimento das obrigações estatais de cooperação, progressividade e garantia sobre o direito à saúde; lutando ativamente contra o bloqueio corporativo indevido de medicamentos genéricos; apoiando política e diplomaticamente iniciativas para garantir o direito à saúde e acesso aos medicamentos no hemisfério americano; publicando bases de dados acessíveis e completas sobre as patentes de medicamentos, vacinas e tecnologia sanitária; ou aplicando estratégias tributárias e esquemas de controle de preços sobre medicamentos essenciais produzidos e distribuídos pelo setor privado³⁵⁹.

226. A este respeito, a CIDH e sua Relatoria Especial entendem que, para cumprir as obrigações internacionais de respeito, garantia, progressividade e cooperação dos direitos humanos, neste caso vinculados aos direitos à saúde, vida e integridade

³⁵⁶ CIDH. Audiência pública. [Derecho a la salud y falta de medicamentos en las Américas](#), 159º Período de Sessões, 6 de dezembro de 2016; Nações Unidas. Relatório do Grupo do Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Acesso aos Medicamentos, 12 de setembro de 2016.

³⁵⁷ CIDH. Audiência pública. [Derecho a la salud y falta de medicamentos en las Américas](#), 159º Período de Sessões, 6 de dezembro de 2016; Nações Unidas. Relatório do Grupo de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o Acesso aos Medicamentos, 12 de setembro de 2016; neste último relatório, por exemplo, especialistas chamaram a atenção "sobre a apresentação continuada de demandas por parte de múltiplas empresas farmacêuticas multinacionais contra os estritos critérios de patenteabilidade e os estritos processos de avaliação de patentes da Argentina e do Brasil".

³⁵⁸ CIDH. Audiência Pública. Direito à saúde e falta de medicamentos nas Américas, 159ª sessão, 6 de dezembro de 2016.

³⁵⁹ Para mais detalhes sobre os determinantes ao acesso aos medicamentos e as ações dos Estados para assegurar o direito à saúde neste contexto, ver Relatório do Relator Especial sobre o direito de cada pessoa ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental. UM Doc. A/HRC/23/42, 1º de maio de 2013. Veja também: Nações Unidas. Relatório do grupo de alto nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o acesso aos medicamentos, 12 de setembro de 2016.

pessoal, é fundamental que os Estados coloquem o seu conteúdo no centro dos esquemas e políticas que definem sua realização, incluindo aqueles em que intervenham agentes privados ou empresas, como podem ser a produção e distribuição de medicamentos e tecnologias sanitárias ou a prestação de serviços médicos. Caso contrário, os riscos à sua violação serão mais tangíveis e, em muitos casos, extremos. Em outras palavras, dado o papel fundamental do Estado em garantir o acesso a medicamentos, tecnologias sanitárias e o direito à saúde, a CIDH e sua REDESCA consideram que a avaliação da ausência ou eficácia das ações desse desdobramento, segundo o caso em particular, sendo mais rigorosa, poderá constatar o descumprimento de suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Por sua vez, as empresas têm a responsabilidade de prestar a devida atenção ao respeito, em particular, dos direitos à saúde e à vida das pessoas. Para isso, será crucial o exercício da devida diligência sobre os impactos de suas atividades nesses direitos, uma maior transparência em suas operações e prestação de contas efetiva ante violações ao acesso a medicamentos e tecnologias sanitárias nas quais se encontrem envolvidas.

227. Por outro lado, no que se refere ao direito à educação, o Comitê dos Direitos da Criança manifestou a sua preocupação com os efeitos da privatização no ensino e exigiu dos Estados que garantissem a eficácia e a eficiência da regulação e supervisão da educação privada³⁶⁰. Por exemplo, este órgão manifestou a sua preocupação com a inexistência de um quadro para regular e supervisionar os estabelecimentos de ensino privado no Chile e recomendou ao Estado que tomasse as medidas necessárias para reduzir a segregação nas escolas, sejam estas públicas ou privadas³⁶¹. O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres afirmou igualmente que a privatização tem consequências negativas concretas para meninas e mulheres, em especial para as garotas de famílias mais pobres, que são privadas do acesso à educação³⁶². O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos também afirmou que os Estados têm o dever de regular, supervisionar e proteger contra possíveis abusos que possam ser cometidos no âmbito de instituições educacionais privadas³⁶³.
228. O Relator Especial sobre o direito à educação também dedicou atenção específica ao fenômeno da privatização, incluindo as parcerias público-privadas, neste âmbito. De maneira enfática, indicou que: a privatização exclui com frequência os grupos marginalizados, que não podem pagar pelo ensino, e mina, assim, o acesso universal à educação. Alguns fornecedores privados não respeitam suficientemente a qualidade da educação e enfraquecem a situação dos docentes³⁶⁴. Além disso, sublinhou que os Estados têm a obrigação de fixar condições e normas para os fornecedores de ensino privado e de manter um sistema de vigilância dessas normas que seja transparente e eficaz e preveja sanções para os casos em que se cometam práticas abusivas³⁶⁵. Por sua vez, no que diz respeito à educação oferecida através

³⁶⁰ Comitê dos Direitos da Criança. Observações finais (Marrocos). UN Doc. CRC/C/MAR/CO/3-4, 14 de outubro de 2014, parágs. 60.d e 61.C; Comitê dos Direitos da Criança. Observações finais (Marrocos). UN Doc. CRC/C/GHA/CO/3-5, 13 de julho de 2015, parágs. 57.f e 58.f.

³⁶¹ Comitê dos Direitos da Criança. Observações Finais (Chile). UN Doc. CRC/C/CHL/CO/4-5, 29 de outubro de 2015 parágs. 67.a e 68.a.

³⁶² Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Recomendação Nº 36. UN Doc. CEDAW/C/GC/36, 27 de novembro de 2017, parágs. 38 e 39.d.

³⁶³ Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, caso O'Keeffe vs. Irlanda, sentença, 28 de janeiro de 2014, parágs. 144- 152.

³⁶⁴ Relatório do Relator Especial sobre o Direito à Educação. UN Doc. A/69/402, 24 de setembro de 2014, parág. 98.

³⁶⁵ Relatório do Relator Especial sobre o Direito à Educação. UN Doc. A/69/402, 24 de setembro de 2014, parág.

de parcerias público-privadas, reiterou que se não altera a natureza do direito nem as obrigações estatais associadas a ela³⁶⁶. A REDESCA também ressalta a elaboração dos princípios de Abidjan por destacados e destacadas especialistas, que desenvolvem extensivamente as obrigações internacionais dos Estados no âmbito da prestação de serviços educacionais por atores privados, em particular mencionam que os Estados devem adotar medidas efetivas, incluindo medidas regulatórias, de supervisão e prestação de contas, para assegurar o direito à educação quando atores privados estiverem envolvidos, incluindo sua aplicação extraterritorial³⁶⁷. A REDESCA apoia esses princípios, considerando que os mesmos representam uma valiosa fonte especializada para a interpretação da questão no contexto do sistema interamericano.

229. Embora com suas especificidades e diferenças de acordo com o conteúdo dos direitos em jogo, existem pronunciamentos semelhantes a respeito das obrigações internacionais dos Estados e o papel que devem desempenhar quando há participação de empresas ou agentes não estatais na prestação de serviços determinantes para o desfrute de outros direitos humanos, tais como, seguridade social, incluindo o sistema de pensões³⁶⁸, segurança pessoal³⁶⁹, liberdade pessoal³⁷⁰ ou água potável³⁷¹. Neste último caso, por exemplo, a Relatora Especial das Nações Unidas sobre o direito humano à água potável e ao saneamento manifestou a sua preocupação com o fato de os lucros gerados por operadores privados serem distribuídos quase na sua totalidade entre os acionistas em vez de serem parcialmente reinvestidos na manutenção e na ampliação dos serviços, o que provoca aumentos de preços para os consumidores, a necessidade contínua de investimento público e serviços potencialmente insustentáveis³⁷². Por sua vez, a REDESCA estimula o estabelecimento de políticas de prevenção e parâmetros de devida diligência para diminuir riscos e evitar violações relacionadas aos direitos à água e saneamento; e para assegurar a existência de procedimentos e de recursos jurídicos efetivos que permitam a reparação a vítimas como a prestação de contas por parte de atores estatais e não estatais. Em particular, manifestou preocupação com denúncias de violação a este direito em contextos de gestão e uso de água de

85.

³⁶⁶ Relatório do Relator Especial sobre o Direito à Educação. UN Doc. A/70/342, 26 de agosto de 2015, parágs. 120-122.

³⁶⁷ [Guiding Principles on the human rights obligations of States to provide public education and to regulate private involvement education \(Abidjan Principles\)](#), 2019, 4, 8 and 9 overarching principles. Ver também: Relatório da Relatora Especial sobre o Direito à Educação. UN Doc. A/HRC/41/37, 10 de abril de 2019.

³⁶⁸ Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 19, UN Doc. E/C. 12/GC/19, 4 de fevereiro de 2008, parágs. 45, 46 e 54.

³⁶⁹ Comitê dos Direitos Humanos, Observação Geral Nº 35, UN Doc. CCPR/C/GC/35, 16 de dezembro de 2014, parágs. 8-9. Veja também o governo suíço e Comitê Internacional da Cruz Vermelha. "[Documento de Montreux](#)" sobre as obrigações jurídicas internacionais relevantes e as boas práticas dos Estados em relação às operações das empresas militares e de segurança privadas durante os conflitos armados, 17 de setembro de 2008; EarthRights International e outros. [Convencões entre a Polícia Nacional e as empresas extrativas no Peru](#), fevereiro, 2019; e, Van Genugten, Willem, Jägers, Nicola e Moyakine, Evgeni, "Private Military and Security Companies, Transnational Private Regulation and Public International Law: From the Public to the Private and Back Again?". Em: Letnar Cernic, Jernej e Van Ho, Tara, (eds.), Human Rights and Business: Direct Corporate Accountability for Human Rights, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2015, págs. 387-406.

³⁷⁰ CIDH. Audiência Pública. [Direitos das pessoas privadas de liberdade e privatização do sistema penitenciário no México](#). 157ª Sessão, 7 de abril de 2016; Comitê de Direitos Humanos. Carlos Cabal e Marco Pasini Beltrán V. Austrália, Comm. Nº 1020/2001, 7 de agosto de 2003, parág. 7.2; Comitê de Direitos Humanos. Observações Finais (Nova Zelândia), UN Doc. CCPR/CO/75/NZL, 7 de agosto de 2002, parág.13, e UN Doc. CCPR/C/NZL/CO/5, 7 de abril de 2010, parág. 11.

³⁷¹ Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 15. UN Doc. E/C. 12/2002/11, 20 de janeiro de 2003, parágs. 23 e 33.

³⁷² Relatório da Relatora Especial sobre o Direito Humano à Água Potável e ao Saneamento. UN Doc. A/HRC/24/44, 11 de julho de 2013, parág. 44.

forma transfronteiriça, atividades de empresas públicas e transnacionais, implementação de tratados de investimento, como na execução e financiamento de projetos de desenvolvimento³⁷³.

230. Outra situação de particular atenção da CIDH e sua REDESCA refere-se à existência de acordos entre empresas extrativas e a Polícia Nacional do Peru para dar proteção e assegurar as atividades que realizam essas empresas no referido país. Neste caso, não são empresas privadas que prestam serviços de segurança, mas, sim, é uma instituição pública que detém o uso legítimo da força para fins privados. Segundo a informação disponível, é preocupante que o desenho e a implementação destas convenções, junto à Declaração de estados de emergência pelo Estado, em tais contextos, possam facilitar a geração de atos que impliquem a violação de direitos humanos, enfraquecer a imparcialidade e independência da instituição policial, agravar a existência de conflitos sociais relacionados a atividades extrativas e ameaçar o trabalho de pessoas defensoras de direitos humanos e o ambiente. A informação também indica que a existência dos convênios de serviço policial extraordinário, com empresas extrativas nesse país, não estaria em consonância com o desenvolvimento jurisprudencial interamericano e o juízo de proporcionalidade sobre o princípio de igualdade e não discriminação³⁷⁴. A CIDH e sua Relatoria Especial consideram importante ressaltar que a existência deste tipo de mecanismos, embora possam estar revestidos de legalidade, de nenhuma forma podem servir, direta ou indiretamente, como ferramentas que transgridam na prática o exercício dos direitos humanos, como a vida, integridade pessoal, liberdade de expressão, de reunião e a defesa dos direitos humanos. O Estado deve assegurar que o trabalho e a função pública da polícia não sejam desnaturados em benefício de interesses empresariais, e é obrigação deste assegurar o pleno exercício dos direitos humanos da população nesses contextos.
231. Tendo em conta a elevada relevância desses serviços para o respeito e a garantia dos direitos humanos, a CIDH e a sua REDESCA sublinham que os Estados não podem eximir-se das suas obrigações na matéria fazendo participar atores não estatais ou empresas na prestação de serviços desta natureza. Independentemente das responsabilidades geradas sobre os atores privados nesses contextos, o Estado continua sendo o principal responsável no que diz respeito ao exercício dos direitos humanos à luz de suas obrigações gerais de respeitar e garantir os direitos humanos.
232. Por isso, nesses contextos, para cumprir suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, os Estados devem estabelecer marcos regulatórios e políticas claras baseadas nos conteúdos dos direitos em jogo. Deverão também submeter os fornecedores privados à plena prestação de contas das suas operações e a um exame rigoroso sob sistemas de vigilância transparentes e eficazes, prevendo sanções efetivas e reparações adequadas para os casos de descumprimento e incluindo, quando corresponda, a aplicação extraterritorial das suas obrigações.

C. Alterações climáticas e degradação ambiental no contexto

³⁷³ CIDH. [REDESCA da CIDH insta a priorizar ações voltadas à realização dos direitos à água e saneamento no hemisfério](#), 23 de março de 2018.

³⁷⁴ CIDH. Audiência Pública. Direitos Humanos e indústrias extrativas no Peru, 162ª sessão, 25 de maio de 2017; CIDH. Audiência Pública. Segurança cidadã e denúncias de uso irregular de forças policiais nas atividades de exploração de recursos naturais no Peru. 169ª Sessão, 1º de outubro de 2018; EarthRights International e outros. [Convencões entre a Polícia Nacional e as empresas extrativas no Peru](#), fevereiro, 2019.

de Empresas e Direitos Humanos

233. A Convenção Marco das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (CMNUCC), da qual todos os Estados-Membros da OEA fazem parte, define a mudança climática no seu artigo 1º, inciso 2, como "uma alteração climática atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera mundial e que contribui para a variabilidade natural do clima observada durante períodos de tempo comparáveis"³⁷⁵. Por sua vez, o Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre as Mudanças Climáticas assegurou que a influência humana tem sido um componente principal na mudança climática, em relação "às emissões antropogênicas de gases com efeito estufa aumentaram desde a era pré-industrial, em grande parte como resultado do crescimento econômico e demográfico, e atualmente são maiores do que nunca [...] as emissões de CO₂ provenientes da combustão de combustíveis fósseis e os processos industriais contribuíram em torno de 78% para o aumento total de emissões de GEE [Gases de Efeito Estufa] de 1970 a 2010 [...]", nessa linha adverte que "as crescentes magnitudes do aquecimento fazem aumentar a probabilidade de impactos graves, generalizados e irreversíveis para pessoas, espécies e ecossistemas"³⁷⁶.
234. Em tal contexto, entre as mudanças climáticas que se registram, destacam-se: a redução de zonas cobertas de neve, elevação do nível do mar, temperaturas extremas, secas, inundações, salinização de solos, erosão e aumento de ciclones tropicais, incêndios florestais, entre outros. Tais situações evidenciam e fornecem uma imagem clara dos graves impactos e riscos, presentes e futuros, sobre o ser humano e ecossistemas do planeta, tais como agravamento de doenças, alteração dos meios de subsistência, colapso de redes de infraestrutura e serviços essenciais, afetação à segurança alimentar e hídrica, extinção de espécies, perda de ecossistemas e biodiversidade³⁷⁷. Por exemplo, de acordo com a Organização Mundial da Saúde, a mudança climática pode levar a 250.000 mortes adicionais por ano entre 2030 e 2050 por malária, desnutrição, diarreia e choques de calor e levar 100 milhões de pessoas a entrar em uma situação de pobreza³⁷⁸. O Banco Mundial também indicou que, com um aquecimento de 2 graus Celsius, entre 100 milhões e 400 milhões de pessoas adicionais podem passar fome no mundo e entre 1,000 e 2,000 milhões de pessoas podem ver o seu direito à água³⁷⁹ afetado. Por seu lado, segundo a OIT, 1,200 milhão de postos de trabalho (cerca de 40% do emprego mundial) dependem de que o ambiente seja sustentável e saudável³⁸⁰. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura também alerta que "os efeitos adversos das mudanças climáticas e a incidência de eventos climáticos extremos alteram os sistemas alimentares como um todo, reduzem a produtividade do setor agrícola e afetam diretamente os meios de subsistência da população residente nas zonas rurais e indiretamente da população urbana"³⁸¹.

³⁷⁵ ONU. Convenção Marco das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (1991).

³⁷⁶ Grupo Intergovernamental sobre as Mudanças climáticas. [Mudanças climáticas 2014: Relatório de síntese. Contribuição dos Grupos de trabalho I, II e III para o Quinto Relatório de Avaliação do Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre as Mudanças climáticas](#) (2015), págs. 4, 5 e 69.

³⁷⁷ Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre as Mudanças Climáticas. [Mudanças climáticas 2014: Relatório de síntese. Contribuição dos Grupos de trabalho I, II e III para o 5º Relatório de Avaliação do Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre as Mudanças climáticas](#) (2015), págs. 41-44, 51-57 e 69.

³⁷⁸ OMS. [COP 24 Special Report: Health and Climate Change](#) (OMS, 2018), p. 24.

³⁷⁹ Banco Mundial. [Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2010: Desenvolvimento e Mudanças Climáticas](#) (2010), p. 5

³⁸⁰ OIT, [Perspectivas sociais e do emprego no Mundo 2018: sustentabilidade ambiental com emprego](#), p. 7.

³⁸¹ FAO. [Mudanças Climáticas e segurança alimentar e nutricional. América Latina e Caribe](#) (2016), p. 8.

235. A CIDH teve oportunidade de dialogar sobre este tema e receber importantes informações de diversas organizações da sociedade civil sobre a gravidade dos efeitos da mudança climática e da degradação ambiental, refletidos em secas, inundações, deslizamentos de terra, derretimento de massas de gelo, furacões e diversos eventos climáticos extremos, que impactam os direitos humanos e que poderão multiplicar-se exponencialmente se não forem tomadas medidas de mitigação, remediação e adaptação com foco nos direitos humanos. O regime jurídico internacional sobre mudança climática foi ratificado pela maioria dos países do hemisfério, e os direitos humanos têm ganhado espaço nos diálogos neste contexto. Estas organizações identificaram que tanto as causas quanto os efeitos da mudança climática e degradação ambiental estão relacionados a violações dos direitos humanos, e que as respostas projetadas também podem significar uma afetação a estes. Ressaltaram que o uso de combustíveis fósseis, atividades extrativas ou de exploração e o desmatamento são as principais causas desta crise, comprometendo a possibilidade de vida e o desfrute de direitos das gerações futuras com efeitos desproporcionais nas populações em situação de vulnerabilidade. Além disso, as organizações sublinharam o papel e responsabilidades das empresas, agentes de financiamento e investimento, e os Estados em relação às ações que devem adotar para reduzir os efeitos da mudança climática e a degradação ambiental³⁸².
236. A CIDH e sua REDESCA veem com preocupação que os efeitos das mudanças climáticas e a degradação ambiental são particularmente mais graves para aquela população historicamente excluída e discriminada, como mulheres, meninos e meninas, povos indígenas, pessoas com deficiência e pessoas que vivem em zonas rurais ou situação de pobreza³⁸³, muito embora as mesmas tenham contribuído marginalmente para as emissões de efeito estufa, principal causa do referido fenômeno³⁸⁴. De forma mais global, os países em desenvolvimento encontram-se mais expostos aos efeitos das mudanças climáticas e a sofrerem de forma desproporcional os impactos negativos, sejam por limitações nas suas capacidades institucionais de resposta e/ou por fatores associados à sua geografia. De acordo com o Índice de Risco Climático Global, o mesmo que indica o nível de exposição e a vulnerabilidade aos fenômenos climáticos extremos e os dados socioeconômicos associados a eles, vários países provenientes da América Latina e do Caribe mostram altos índices de vulnerabilidade. Esses países foram gravemente afetados por desastres climáticos, como furacões e inundações, cuja gravidade e frequência

³⁸² CIDH. Audiência Pública. Mudanças climáticas e DESCA de mulheres, NNA, povos indígenas e comunidades rurais, 173 sessão, 25 de setembro de 2019; CIDH. Audiência Pública. Direitos humanos e aquecimento global. 127ª Sessão, 1º de março de 2007; ver também: relatório apresentado por organizações da sociedade civil sobre mudança climática e direitos de grupos vulneráveis nas Américas no âmbito das audiências públicas convocadas pela CIDH em sua 173ª Sessão (setembro de 2019). No que diz respeito, a CIDH e sua REDESCA também receberam informações sobre o desmatamento no Brasil e a relação que teria com a atividade de empresas e financiamento de forma transnacional. Cfr. Amazon Watch. [Cumplcity in Destruction: How northern consumers and financiers sustain the assault on the Brazilian Amazon and its peoples](#) (2018); Amazon Watch. [Cumplcity in Destruction: How northern consumers and financiers sustain the assault on the Brazilian Amazon and its peoples II](#) (2019).

³⁸³ Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. "[Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change: Joint Statement on "Human Rights and Climate Change"](#)", 16 de setembro de 2019. Relatório do Relator Especial sobre a extrema pobreza e os direitos humanos. UN Doc. A/HRC/41/39, 17 de julho de 2019.

³⁸⁴ Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre as Mudanças Climáticas. [Mudanças climáticas 2014: Relatório de síntese. Contribuição dos Grupos de trabalho I, II e III para o Quinto Relatório de Avaliação do Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre as Mudanças Climáticas](#) (2015), pág. 74.

podem ser atribuíveis à mudança climática³⁸⁵. No período de 1998 a 2017, os países que encabeçam as listas dos mais afetados a nível global por desastres climáticos são Porto Rico, Honduras, Haiti e Nicarágua, enquanto os mais afetados durante o ano de 2017 foram a República Dominicana e o Peru³⁸⁶. Por sua vez, o índice sobre vulnerabilidade às mudanças climáticas, preparado pela iniciativa de adaptação global da Universidade de Notre Dame, posiciona o Haiti, a Bolívia, Honduras, Venezuela e Belize como os cinco países da região mais expostos à mudança climática³⁸⁷.

237. Neste caso, desde o marco da OEA, a relação entre meio ambiente e direitos humanos pode ser identificada em diversos pronunciamentos da Assembleia Geral, que reconheceu "que a mudança climática gera impactos negativos em todo o Hemisfério provocando a degradação da qualidade de vida e do meio ambiente para as gerações presentes e futuras"³⁸⁸. Por sua vez, a CIDH já reconheceu o estreito vínculo entre a subsistência do ser humano e a preservação de um meio ambiente saudável, e adverte que a degradação do meio ambiente pode afetar negativamente o acesso à água e o desfrute de vários direitos humanos³⁸⁹, como os direitos à vida, à saúde, ao desenvolvimento ou à autodeterminação. Em particular, ressaltou que as ligações entre a mudança climática e a ocorrência de desastres ambientais cada vez mais recorrentes ameaçam o exercício de vários direitos humanos, incluindo a geração do deslocamento forçado de pessoas e o aumento da desigualdade e da pobreza³⁹⁰. Tanto a CIDH como a Corte IDH também sublinharam o papel positivo e relevante das pessoas defensoras do meio ambiente, bem como a necessidade do reconhecimento e proteção especial que se deve dar ao seu trabalho e atividades de defesa dos direitos humanos, ao considerá-las fundamentais para o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito³⁹¹. Assim, a CIDH e sua REDESCA consideram importante enfatizar a contribuição que esses atores proporcionam na observância dos direitos humanos através da proteção ambiental, e reiteram o papel essencial que desempenham dentro dos Estados e mesmo no sistema interamericano na luta contra a mudança climática e a degradação ambiental.
238. Por sua vez, a Corte IDH, através de sua opinião Consultiva OC-23/17, sustentou que, para respeitar e garantir os direitos à vida e integridade das pessoas sob sua jurisdição, no contexto de danos ambientais significativos, os Estados têm diversas obrigações substantivas e procedimentais a cumprir³⁹²; além disso, a Corte IDH não só ressaltou que o Protocolo de San Salvador retoma expressamente o direito a um meio ambiente saudável em seu artigo 11, mas também deve ser considerado

³⁸⁵ David Eckstein and others, [Global Climate Risk Index 2019 Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-Related loss Events in 2017 and 1998 to 2017](#), Germanwatch (2018).

³⁸⁶ David Eckstein and others, [Global Climate Risk Index 2019 Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-Related loss Events in 2017 and 1998 to 2017](#) Germanwatch (2018).

³⁸⁷ University of Notre Dame. [Notre Dame Global Adaptation Initiative Country Index: Vulnerability and Readiness](#) (2017).

³⁸⁸ OEA. Assembleia Geral. Mudanças Climáticas no âmbito do Desenvolvimento Sustentável no Hemisfério. AG/RES. 2818 (XLIV-O/14), 4 de junho de 2014.

³⁸⁹ CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção de Direitos Humanos no Contexto de Atividades de Extração, Exploração e Desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, pará. 62.

³⁹⁰ CIDH. [CIDH e sua REDESCA expressam solidariedade ao povo das Bahamas pelos danos causados pelo furacão Dorian e chamam a urgente implementação de resposta baseada nos Direitos humanos](#), 23 de setembro de 2019.

³⁹¹ Corte IDH. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones e Custos. Acórdão de 3 de abril de 2009. Série C Nº. 196, parágs. 147-149; Corte IDH. Caso Escaderas Mejía e outros vs. Honduras. Acórdão de 26 de setembro de 2018. Série C, Nº. 361, parágs. 56, 64-70; CIDH. Relatório de Fundo Nº 43/14, Carlos Escaleras Mejía e família (Honduras), 17 de julho de 2014; parágs. 202-205.

³⁹² Corte IDH. Parecer Consultivo OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23.

protegido pelo artigo 26 da CADH relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais. Para isso, a Corte IDH leva em conta que a Carta da OEA, instrumento ao qual remete o referido artigo, entende como um compromisso dos Estados-Membros alcançar o desenvolvimento integral e que, ao existir uma estreita relação entre a proteção do ambiente, do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos, o direito ao meio ambiente pode ser reconhecido como um direito em si mesmo³⁹³.

239. Além disso, a CIDH e sua REDESCA consideram oportuno reiterar que, dado que o objeto da Carta da OEA não foi individualizar direitos, mas constituir um organismo internacional, a partir do artigo 29 da Convenção Americana, é necessário recorrer a textos auxiliares para identificar os direitos que se podem desprender das disposições desse instrumento, incluindo fundamentalmente a Declaração Americana e outras normas relevantes do *corpus iuris* internacional sobre a matéria. Nesse sentido, é importante mencionar o artigo XI da Declaração Americana que estabelece o direito de cada pessoa a que sua saúde seja preservada por medidas sanitárias e sociais. As medidas sanitárias e sociais a que esta disposição alude incluem também as necessárias no contexto da proteção ambiental, uma vez que os danos ambientais afetam diretamente o pleno desfrute do direito à saúde e uma vasta gama de direitos humanos, tendo em conta as profundas ligações entre o ambiente físico e os direitos humanos. Assim, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde considera o meio ambiente como um dos determinantes básicos da saúde, e indicou que a mudança climática já está afetando negativamente a saúde e prejudicando esse direito³⁹⁴.

240. A Corte IDH também afirmou que o "direito ao meio ambiente saudável como direito autônomo, ao contrário de outros direitos, protege os componentes do meio ambiente, tais como florestas, rios, mares e outros, como interesses jurídicos em si mesmos, mesmo na ausência de certeza ou evidência sobre o risco às pessoas individuais"³⁹⁵. Nessa mesma linha, a REDESCA da CIDH saudou, em abril de 2018, a decisão da Suprema Corte de Justiça da Colômbia, STC 4360-2018, em que se tutela o direito a um meio ambiente saudável e se reconhece a Amazônia colombiana como sujeito de direito ao afirmar que as florestas desempenham um papel importante na mitigação da mudança climática e que podem ser passíveis de proteção jurídica por si mesmas. No mesmo comunicado, a REDESCA celebrou a adoção de uma lei marco sobre mudança climática no Peru, a qual tem por objetivo estabelecer disposições gerais para o planejamento, execução, articulação, monitoramento, avaliação, relatório e difusão da gestão das medidas de adaptação e mitigação ante a mudança climática, somando-se a legislação e políticas aprovadas sobre a matéria em outros

³⁹³ Corte IDH. Parecer Consultivo OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parágs. 57 e 58.

³⁹⁴ OMS. [COP 24 Special Report: Health and Climate Change](#) (OMS, 2018), p. 24. Veja também o trabalho do [Departamento de Saúde Pública, Meio Ambiente e Determinantes Sociais da Saúde](#) da OMS. Tendo em conta as obrigações dos Estados de respeitar os direitos humanos reconhecidos, de garanti-los e de conduzir suas ações à sua plena realização e efetividade, o direito a um meio ambiente saudável não se deriva como um conceito vazio ou sem repercussões jurídicas à espera de um conteúdo, mas o mesmo vem se clarificando mediante a aplicação das normas de direitos humanos vigentes às questões ambientais, tal como o reflete a Opinião Consultiva OC 23/17 da Corte IDH. Para a CIDH e sua REDESCA, fazer um reconhecimento autônomo do direito a um meio ambiente saudável, a partir da interpretação do quadro jurídico de proteção de direitos humanos interamericano, significa que este é congruente com o conjunto de normas vigentes em matéria de direitos humanos, emana da dignidade da pessoa humana, tem caráter fundamental para esta e fornece meios realistas de proteção mediante obrigações existentes identificáveis para os Estados nesta matéria.

³⁹⁵ Corte IDH. Parecer Consultivo OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parág. 62.

países como México, Guatemala, Honduras, Colômbia, Brasil e Paraguai³⁹⁶. A este respeito, a REDESCA da CIDH ressaltou "que os países do hemisfério se comprometeram, no marco da aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a adotar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e os seus efeitos, o que requer um trabalho coordenado e cooperativo da comunidade internacional por ser um tema que claramente transcende fronteiras"³⁹⁷.

241. A CIDH e sua REDESCA observam que uma parte importante das emissões globais são causadas pelas atividades, produtos e serviços das empresas; isto, somado aos sistemas atuais de consumo intenso, contribuem substancialmente para a mudança climática e degradação do ambiente e põem em risco o desfrute dos direitos humanos; esta situação exige ações concretas tanto dos Estados como das empresas, incluindo os atores de financiamento e investimento, para que assumam suas responsabilidades legais³⁹⁸. Sendo a mudança climática e a degradação ambiental um problema de direitos humanos, os princípios e padrões que regem o direito internacional dos direitos humanos também devem guiar as soluções que se levantem neste domínio, a integração do quadro de direitos humanos nas políticas sobre mudanças climáticas torna-se, assim, imprescindível³⁹⁹.
242. Ora, no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, órgãos especializados têm se referido progressivamente aonexo entre mudança climática e direitos humanos, abordando as obrigações dos Estados neste âmbito assim como o vínculo com agentes não estatais como as empresas ou instituições de financiamento e investimento⁴⁰⁰. Em particular, sublinharam claramente que a ausência de medidas para prevenir impactos previsíveis aos direitos humanos causados pela mudança climática ou a falta de regulação de atividades, que podem envolver atores privados tais como as empresas, e que contribuam para tais impactos, pode gerar responsabilidade internacional do Estado envolvido⁴⁰¹. Mais especificamente, o

³⁹⁶ REDESCA. [REDESCA saúda decisões tomadas na região para enfrentar a mudança climática](#), 17 de abril de 2018.

³⁹⁷ REDESCA. [REDESCA saúda decisões tomadas na região para enfrentar a mudança climática](#), 17 de abril de 2018.

³⁹⁸ Expert Group on Climate Obligations of Enterprises. [Principles on Climate Obligation of Enterprises](#) (2018), pág. 28-29. Veja também: Grupo de Especialistas em Obrigações sobre o Clima Global. [Princípios de Oslo sobre Obrigações globais em matéria de alterações climáticas](#) (2015).

³⁹⁹ Relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Understanding Human Rights and Climate Change (Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change), 27 de novembro de 2015.

⁴⁰⁰ Ver, *inter alia*, Comitê dos Direitos das Crianças. Observações finais (Espanha), UN Doc. CRC/C/ESP/CO/5-6, 5 de março de 2018, parágrafo 36; Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Recomendação Geral Nº 37. UN Doc. CEDAW/C/GC/37, 13 de março de 2018; Relatório do Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Migração e deslocamento no contexto das mudanças climáticas. UN Doc. A/HRC/38/21, 23 de abril de 2018; Relatório do Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Estudo analítico da relação entre mudança climática e o direito humano de todos ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental. UN Doc. A/HRC/32/23, 6 de maio de 2016; Relatório do Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Estudo analítico da relação entre a mudança climática e o pleno e efetivo desfrute dos direitos da criança. UN Doc. A/HRC/35/13, 4 de maio de 2017. Relatório do Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Understanding Human Rights and Climate Change (Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change), 27 de novembro de 2015.

⁴⁰¹ Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. ["Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change: Joint Statement on "Human Rights and Climate Change"](#), 16 de setembro de 2019. Relatório do Relator Especial sobre a extrema pobreza e os direitos humanos. UN Doc. A/HRC/41/39, 17 de julho de 2019.

Comitê de Direitos Humanos indicou que a degradação ambiental é uma das mais sérias ameaças ao desfrute do direito à vida. Nesse sentido, os Estados devem implementar medidas para preservar o ambiente e protegê-lo de danos, poluição e mudança climática, sejam causados por atores públicos ou privados⁴⁰². O Comitê DESC também indicou que os mecanismos de direitos humanos têm um papel importante em garantir que os Estados evitem tomar medidas que acelerem a mudança climática e que dediquem recursos adequados para ações efetivas em relação a esse fenômeno, incluindo a regulamentação adequada das empresas sobre esse aspecto⁴⁰³.

243. A Comissão e sua Relatoria Especial sobre DESCA, por sua vez, manifestaram-se, durante o ano de 2019, sobre situações que envolvem atores privados com graves afetações ao direito ao meio ambiente saudável e a outros direitos humanos por derramamentos de petróleo, manejo de resíduos tóxicos e desmatamento. Também se manifestaram sobre os impactos nos direitos humanos ante eventos climáticos extremos e sublinharam determinadas obrigações dos Estados nesses contextos⁴⁰⁴. Por exemplo, em audiência pública receberam informações sobre denúncias pela situação crítica de vulnerabilidade das comunidades Kichwa, Quechua, Achuar, KUKAMA e Urarinas no Peru, pelas atividades extrativas de empresas nos Lotes 8 e 192 e o oleoduto Norperuano. Indicaram que, até 2009, cerca de 1 milhão de barris de água de produção eram despejados diariamente nos rios que as comunidades usam para consumo. Nos últimos quatro anos, 140 derramamentos teriam sido registrados nesses locais, resultando em um ecossistema profundamente contaminado por chumbo, arsênico, mercúrio, hidrocarbonetos, entre outros⁴⁰⁵. Este tipo de informação também foi documentado e denunciado em relatórios da sociedade civil, por exemplo, a respeito dos povos indígenas nas localidades de Cuninico e Espinar no Peru, ao se constatarem afetações ao direito à saúde desta população pela sua exposição a substâncias tóxicas, a poluição do ambiente e de fontes de água⁴⁰⁶. Neste contexto, a Comissão e a sua REDESCA recordam que as ações que visam à proteção do direito a um ambiente saudável não só implicam um reconhecimento formal desse direito, como também devem ser acompanhadas do cumprimento e aplicação efetiva do seu conteúdo. Isso se materializa não apenas no cumprimento das obrigações estatais de respeitar e garantir os direitos humanos anteriormente desenvolvidos, mas também na proteção das pessoas defensoras do ambiente e as consequentes ações exigidas das empresas em relação ao direito a um meio ambiente saudável e ao combate à mudança climática.

244. A CIDH e a sua REDESCA sublinham que as estratégias contra as alterações climáticas e os danos ambientais não devem ser isoladas. Os Estados da OEA como

⁴⁰² Comitê de Direitos Humanos. Observação Geral N° 36. UN Doc. CCPR/C/GC/36, 3 de setembro de 2019 pará. 62.

⁴⁰³ Comitê DESC. [Declaração sobre alterações climáticas e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais](#), 8 de outubro de 2018.

⁴⁰⁴ REDESCA. [Relatoria Especial DESCA da CIDH expressa profunda preocupação pela tragédia humana, ambiental e laboral em Brumadinho \(Minas Gerais, Brasil\) e pede a reparação integral às vítimas](#), 30 de janeiro de 2019; CIDH. [CIDH e sua REDESCA manifestam alta preocupação por derrames de petróleo no Peru e instam o Estado a tomar ações de prevenção, mitigação e investigação urgentes](#), 26 de julho de 2019; CIDH. [CIDH e sua REDESCA expressam profunda preocupação pelo desmatamento e queima da Amazonia](#), 3 de setembro de 2019; CIDH. [CIDH e sua REDESCA expressam solidariedade ao povo das Bahamas pelos danos ocasionados pelo furacão Dorian e pedem a urgente implementação de uma resposta baseada nos direitos humanos](#), 23 de setembro de 2019.

⁴⁰⁵ CIDH. Audiência pública. Proteção às comunidades indígenas, NNA, e pessoas defensoras de direitos humanos afetadas pela poluição ambiental no Peru, 173ª Sessão, 24 de setembro de 2019.

⁴⁰⁶ Anistia Internacional. [Estado Tóxico: violações do direito à saúde de povos indígenas em Cuninica e Espinar, Peru](#) (2017).

um todo devem coordenar esforços uns com os outros para superar os desafios que essa situação coloca, incluindo aqueles relacionados à atividade empresarial. A Comissão e sua REDESCA recordam que o artigo 30 da Carta da OEA estabelece o compromisso dos Estados-Membros de alcançar a justiça social e o desenvolvimento integral como condição indispensável para a paz e a segurança; além disso, o Artigo 31 do mesmo instrumento estabelece que o desenvolvimento integral é responsabilidade comum e solidária dos Estados-Membros no marco dos princípios democráticos e das instituições do sistema interamericano. De maneira mais específica, o artigo 26 da Convenção Americana estabelece a obrigação de cooperação entre os Estados para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, entre os quais, como indicado acima, está incluído o direito a um meio ambiente saudável. Este dever de cooperação implica não só a distribuição equitativa de recursos econômicos, mas também a partilha de conhecimentos especializados e de tecnologias destinadas a fazer face à degradação ambiental, a reduzir as emissões de efeito estufa e a combater as alterações climáticas em geral, incluindo respostas coordenadas à atuação de empresas neste domínio, bem como aos conflitos, riscos e, particularmente, à migração ou deslocamentos forçados relacionadas com as alterações climáticas e à degradação ambiental.

245. A CIDH e sua Relatoria Especial sobre DESCAs destacam que o direito humano ao desenvolvimento, reconhecido em 1986 mediante uma declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas, também desempenha um papel transcendental nesses contextos⁴⁰⁷. Não é possível contornar a proteção do ambiente nas iniciativas de desenvolvimento que se apresentem, uma vez que, em virtude deste direito, os Estados devem criar condições para a plena realização dos direitos humanos no seu conjunto, bem como garantir um processo participativo destinado a ampliar as possibilidades e liberdades das pessoas e povos para aumentar o seu bem-estar e qualidade de vida de forma sustentável e sem discriminação. Em outras palavras, se os planos, políticas, projetos ou normas relativas ao desenvolvimento econômico e social de um país não incluem a proteção do meio ambiente, ou incluírem-na de maneira deficiente, sem as consequentes responsabilidades jurídicas das empresas como atores-chave nesses processos, o direito ao desenvolvimento será seriamente limitado. Portanto, para a CIDH e a sua REDESCA, todo quadro de crescimento econômico ou programa de desenvolvimento deve assegurar a materialização dos direitos humanos no seu exercício conjunto e interdependente, que permita visibilizar a sua influência recíproca assim como os determinantes para a sua realização. Entre eles, a proteção do ambiente constitui claramente uma parte crítica da sua realização atual e futura. Isso significa definir o mais claro possível as obrigações em matéria ambiental de cada um dos atores que fazem parte dos processos de desenvolvimento, incluindo o setor empresarial e instituições de investimento e financiamento, de acordo com as normas dos direitos humanos. Em suma, deve-se ter como eixo das ações realizadas a melhoria constante do bem-estar de toda a população, dentre elas a proteção dos ecossistemas, como parte do direito ao desenvolvimento desde o princípio da equidade⁴⁰⁸.

246. Nessa medida, para a Comissão e sua REDESCA, toda política pública e marco

⁴⁰⁷ ONU. Assembleia Geral. Declaração sobre o direito ao desenvolvimento. Resolução Nº 41/128, 4 de dezembro de 1986.

⁴⁰⁸ Ver, *inter alia*, 4º Relatório do perito independente no direito ao desenvolvimento. UN Doc. E/CN.4/2002/WG.18/2, 20 de dezembro de 2001; Relatório do Relator Especial sobre o direito ao desenvolvimento. UN Doc. A/HRC/42/38, 2 de julho de 2019, por exemplo, ver parágrafos: 9, 10, 25, 45, 56, 64, 65, 72, 76, 90, 91, 129, entre outros.

normativo que se implemente em relação à mitigação, adaptação e resiliência à mudança climática, bem como para enfrentar os danos ambientais significativos, devem ser realizados com uma abordagem de direitos e incluir os impactos e violações produzidos pelas empresas, incluindo as agentes de financiamento e investimento. Dessa forma, garante-se que tais ações sejam realizadas com base nos princípios de transparência e acesso à informação, prestação de contas, inclusão e não discriminação. Nesse contexto, por exemplo, o Comitê DESC enfatizou a obrigação estatal de regular efetivamente atores privados para garantir que seu comportamento e relações comerciais não piorem a mudança climática, bem como a obrigação de adotar medidas que permitam formas de produção e consumo ambientalmente sustentável, o que, sem dúvida, envolve as empresas⁴⁰⁹. É necessário que os Estados baseiem suas políticas e legislação neste âmbito em evidência científica vigente e dando cumprimento ao princípio de precaução em matéria ambiental⁴¹⁰, assim mesmo a REDESCA ressalta que os Estados devem promover o desenvolvimento, uso e disseminação das novas tecnologias voltadas à mitigação e adaptação climática, incluindo tecnologias de produção e consumo sustentável de maneira acessível e equitativa, de maneira que se materialize no campo climático e ambiental o direito a usufruir dos benefícios do progresso científico e suas aplicações referidas no artigo 14.1.B do Protocolo de San Salvador, artigo 13 da Declaração Americana, artigo 26 da Convenção Americana e os artigos 38, 47, 48 e 51 da Carta da OEA.

247. Assim, tendo em conta as obrigações gerais dos Estados de respeitar e garantir os direitos humanos, estes devem assegurar que tanto entidades públicas como privadas geradoras de emissões de carbono reduzam tais emissões e se responsabilizem pelos danos que possam causar ao meio ambiente, especificamente ao clima. Por isso, deve-se enfatizar que os Estados têm que realizar todas as ações de controle requeridas (deveres de prevenção, supervisão, regulação e acesso à justiça) para que as empresas, particularmente aquelas que são principais contribuidoras ao incremento dos efeitos da mudança climática e degradação ambiental, assumam suas responsabilidades neste campo. Ou seja, os Estados devem tomar medidas afirmativas para enfrentar afetações aos direitos humanos causadas pela mudança climática e pela degradação ambiental em que estejam envolvidas empresas, que incluam medidas efetivas de mitigação e adaptação ambiental; proteger efetivamente as pessoas defensoras do ambiente enquanto defensoras dos direitos humanos; bem como assegurar o respeito e aplicação do princípio de igualdade e não discriminação em tais medidas para combater e remediar os efeitos desproporcionais que esse fenômeno provoca nos grupos em maior situação de vulnerabilidade.
248. Parte dessa responsabilidade estatal inclui evitar incentivos financeiros e fiscais para atividades, públicas ou privadas, que não se enquadrem nos mecanismos de redução da emissão de carbono, criando, assim, uma medida de mitigação que previna maior risco e dano. Envolve também assegurar e incrementar ações em direção a uma política de transição para fontes de energia renovável e limpa, como a estratégias de desenvolvimento com baixas emissões. Nesses processos, os Estados devem assegurar o respeito aos direitos humanos em sua integridade, toda

⁴⁰⁹ Comitê DESC. [Declaração sobre alterações climáticas e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais](#), 8 de outubro de 2018.

⁴¹⁰ Ver, *inter alia*, Corte IDH. Parecer Consultivo OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, Nº 23, parágs. 72-75; Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, 3 a 14 de junho de 1992, princípio 15.

ação climática deve ser coerente com o marco dos direitos humanos; ser justa, transparente, participativa e não deve gerar novas formas de violação aos direitos humanos em sua implementação. O desenvolvimento de projetos de energia renovável e limpa também deve respeitar os direitos humanos.

249. A CIDH e sua Relatoria Especial sobre DESCA, além disso, observam que a natureza transfronteiriça da mudança climática e, em muitos casos, dos danos e degradação ambiental, torna mais visível a obrigação de cooperação e a aplicação extraterritorial das obrigações dos Estados para alcançar o adequado respeito e garantia aos direitos humanos e ecossistemas que possam ser afetados. Isto inclui assegurar, através dos seus sistemas institucionais e normativos, que os atores privados não comprometam os esforços contra as alterações climáticas e se responsabilizem pelos danos ambientais que originam, quer localmente quer transnacionalmente⁴¹¹. Assim, por exemplo, o gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos indicou que: "As obrigações dos Estados no contexto da mudança climática e outros danos ao meio ambiente se estendem a todos os detentores de direitos e danos causados dentro e fora de suas fronteiras. Os Estados devem prestar contas aos detentores de direitos por sua contribuição para a mudança climática, entre outras coisas, por não terem regulamentado adequadamente as emissões das empresas sujeitas à sua jurisdição"⁴¹².
250. Nesse sentido, por meio de seu desenho institucional e normativo, os Estados devem direcionar seus esforços para garantir que as empresas contribuam ou evitem causar impactos negativos nos direitos humanos por meio de danos ambientais em geral e mudanças climáticas em particular. As empresas devem enfrentar essas consequências quando ocorrerem tais danos e exercer a devida diligência, incluindo medidas de mitigação e adaptação ambiental, para prevenir afetações sobre os direitos humanos diretamente relacionadas a operações, produtos ou serviços prestados no marco de suas relações comerciais que gerem danos ao ambiente⁴¹³. Isso tem particular relevância para as empresas envolvidas na indústria de combustíveis fósseis e aquelas que geram desmatamento por serem as que mais impulsionam a mudança climática⁴¹⁴. As instituições de investimento e financiamento, sejam públicas ou privadas, também devem direcionar suas ações em consonância com a redução e limitação de emissões de gases de efeito estufa e o respeito ao direito a um ambiente saudável. Em geral, todas as empresas devem procurar reduzir as suas emissões de gases do efeito estufa, evitar emissões excessivas, publicar informação de forma acessível sobre as ações destinadas a esse fim e não bloquear o acesso a recursos de proteção, o trabalho das pessoas defensoras dos direitos humanos em assuntos ambientais, nem as políticas e

⁴¹¹ Relatório do Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Understanding Human Rights and Climate Change (Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change), 27 de novembro de 2015, p. 2.

⁴¹² Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Estudo analítico da relação entre mudança climática e o direito humano de todos ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental. UN Doc. A/HRC/32/23, 6 de maio de 2016, parág. 38.

⁴¹³ Ver, *inter alia*, relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao desfrute de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável. UN Doc. A/HRC/37/59, 24 de janeiro de 2018; Relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao gozo de um ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável, UM Doc. A/74/161, 15 de julho de 2019.

⁴¹⁴ Ver, *inter alia*, Relatório do Relator Especial sobre a extrema pobreza e os direitos humanos. UN Doc. A/HRC/41/39, 17 de julho de 2019, parágs. 33-36; Relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao desfrute de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável. UN Doc. A/74/161, 15 de julho de 2019.

quadros normativos destinados a fazer face às alterações climáticas e à degradação ambiental, inclusive nas atividades comerciais de natureza transnacional⁴¹⁵.

251. Para a Comissão e a sua REDESCA, é também prioritário que os Estados garantam o acesso à justiça e à reparação dos danos em matéria climática⁴¹⁶. Esta obrigação exige que os Estados garantam a existência de mecanismos acessíveis, econômicos, oportunos e eficazes, para contestar as ações ou omissões que possam afetar os direitos humanos pela mudança climática e pela degradação ambiental e para obter reparação de danos decorrentes dos riscos climáticos e das políticas que se tomem a esse respeito, quer estas ações provenham do Estado ou das empresas⁴¹⁷.
252. Conforme indicado, a mudança climática tem um impacto mais severo em países e setores em maior situação de vulnerabilidade. Estima-se que cerca de 75% a 80% dos custos do impacto da mudança climática serão encargos dos países em desenvolvimento⁴¹⁸. Diante dessa realidade, é importante destacar que as ações exigidas dos Estados e das empresas neste âmbito devem ancorar-se dentro do conceito de justiça climática, entendida esta como as ações que realizem os Estados para enfrentar os efeitos da mudança climática, mediante a aplicação de princípios, obrigações, padrões e convenções internacionais em matéria ambiental e de direitos humanos. Este conceito permite proteger os grupos de pessoas que se encontram em maior situação de vulnerabilidade e exigir dos Estados com maiores forças nesses contextos eliminar injustiças e discriminações históricas para aqueles que têm sido os que menos contribuíram para a mudança climática, mas ainda sofrem de uma maneira desproporcional seus efeitos. Tais pessoas e povos devem ser atores-chave na construção de soluções e os principais beneficiários das medidas tomadas, bem como ter acesso a recursos e reparos efetivos⁴¹⁹.
253. Finalmente, a REDESCA observa que, embora tradicionalmente, diante dos sistemas de justiça internos, tenham sido apresentadas demandas contra os governos em relação à matéria ambiental, cada vez mais há reivindicações jurídicas relacionadas ao clima diretamente contra as empresas, por exemplo, para recuperar os custos decorrentes da adaptação e resiliência à mudança climática, ou para exigir responsabilidades dos emissores e promover políticas climaticamente responsáveis. Esses espaços também permitiram uma maior colaboração interdisciplinar entre especialistas em direitos humanos e especialistas ambientais para estabelecer provas e argumentos jurídicos⁴²⁰, situação que, em última análise,

⁴¹⁵ Expert Group on Climate Obligations of Enterprises. [Principles on Climate Obligation of Enterprises](#) (2018), pág. 2-9. Relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao desfrute de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável, UN Doc. A/74/161, 15 de julho de 2019. 71-72.

⁴¹⁶ Corte IDH. Parecer Consultivo OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A, N° 23, parágs. 233-240; Relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao desfrute de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável, UN Doc. A/HRC/37/59, 24 de janeiro de 2018, princípio-marco 10; acordo regional sobre o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú), adotado em 4 de março de 2018, art. 8.

⁴¹⁷ Ver, *inter alia*, relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao desfrute de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável. UM Doc. A/74/161, 15 de julho de 2019. 64.c

⁴¹⁸ Relatório do Relator Especial sobre a extrema pobreza e os direitos humanos. UN Doc. A/HRC/41/39, 17 de julho de 2019, par. 11.

⁴¹⁹ Relatório do Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Understanding Human Rights and Climate Change (Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change), 27 de novembro de 2015.

⁴²⁰ Por exemplo, de acordo com o Business and Human Rights Resource Centre: "Nos Estados Unidos, são

também contribui para o monitoramento dessas questões a partir da esfera internacional dos direitos humanos.

D. Políticas fiscais, práticas tributárias empresariais e poder de influência na tomada de decisões públicas

254. A CIDH indicou que "não é possível analisar os esforços dos Estados para eliminar a pobreza sem levar em conta sua política fiscal, entendida como a política de arrecadação e alocação dos recursos públicos"⁴²¹. Isto é devido ao papel que as políticas fiscais desempenham na mobilização de recursos destinados à garantia dos direitos humanos e na redução das desigualdades econômicas, sociais e de gênero. Quanto à tributação, dentro dos fatores que podem dificultar o cumprimento deste fim encontram-se as rendas que os governos deixam de receber atribuíveis ao desenho e implementação das chamadas despesas fiscais. Assim, a Comissão considerou que as receitas fiscais "foram insuficientes devido à baixa carga tributária e também ao perfil regressivo de alguns impostos mais importantes dos países. A isso se pode somar numerosas deduções de impostos, isenções e lacunas legais, bem como evasão, elisão fiscal e outras práticas similares"⁴²².
255. No contexto da política fiscal, a relação entre os direitos humanos e as empresas manifesta-se através do pagamento das contribuições fiscais que as empresas realizam ao erário público, as quais, por sua vez, o Estado destina ao cumprimento das suas obrigações em matéria de direitos humanos através da despesa pública. O Relator Especial sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos a define da seguinte forma " uma política tributária é, em muitos aspectos, uma política de direitos humanos [...] é preciso que as medidas adequadas de redistribuição por meio dos impostos e outras políticas fiscais sejam consideradas parte integrante da determinação de garantir o pleno respeito dos direitos humanos em toda a sociedade"⁴²³.
256. A respeito disso, a Relatoria Especial sobre DESCAs considera que este relatório é uma oportunidade para aprofundar a análise neste âmbito à luz das obrigações gerais de direitos humanos sob o direito interamericano, tendo em conta que determinadas práticas tributárias implementadas pelas empresas e o esquema de controle estatal que se exerça sobre elas podem gerar impactos nocivos para o exercício dos direitos humanos. De acordo com informações recebidas pela CIDH e sua REDESCA⁴²⁴ e outros documentos relevantes na matéria, ressaltam dois

apresentadas cerca de 20 novas demandas a cada ano relacionadas à mudança climática, quando em 2002 eram apenas duas. Fora dos Estados Unidos, nos últimos 15 anos, 64 processos foram interpostos, 21 dos quais foram arquivados após 2015. Normalmente, essas ações judiciais são dirigidas contra governos, no entanto, atualmente, há um considerável aumento de demandas relacionadas à mudança climática movidas diretamente contra empresas: desde 2017, nos Estados Unidos, sete demandas climáticas contra empresas foram interpostas e seis até maio de 2018". Cfr. Business and Human Rights Resource Center. [Sobe a temperatura: Prestação de contas empresarial pela mudança climática](#) (2018). Veja também: business and Human Rights Resource Centre. [Litígio contra empresas por mudança climática: resumo de argumentos jurídicos](#) (2019).

⁴²¹ CIDH, Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de setembro de 2017, parág. 494.

⁴²² CIDH, Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de setembro de 2017, parágs. 495-496.

⁴²³ Relatório do Relator Especial sobre a extrema pobreza e os direitos humanos Philip Alston, UN Doc. A/HRC/29/31, 27 de maio de 2015, parág. 53.

⁴²⁴ Ver, *inter alia*, CIDH Audiência pública. Controle das despesas públicas, políticas fiscais e garantia dos direitos

problemas que impedem alcançar um sistema de financiamento público adequadamente alinhado ao respeito e garantia dos direitos humanos na região.

257. Por um lado, identificam-se práticas de empresas transnacionais que impedem a cobrança do Estado ao desviarem grandes quantias econômicas que deveriam destinar a este como parte de suas obrigações tributárias, por exemplo, mediante a evasão ou elisão fiscal. Todos os anos na América Latina e no Caribe estima-se que cerca de US\$ 31.000 milhões — ou seja, entre 10% e 15% da cobrança efetiva do imposto de renda corporativa — se percam pela manipulação de preços do comércio internacional, o que parece ser um dos diversos abusos tributários empresariais⁴²⁵. Adicionalmente, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) estimou que as manobras de erosão da base tributável e transferência de lucros estariam gerando perdas anuais entre US\$ 100,000 e US\$ 240,000 milhões, isto é, entre 4% e 10% das receitas a título do imposto de renda empresarial⁴²⁶. Estas práticas reproduzem-se por várias razões, inclusive fatores domésticos, como a capacidade reduzida das administrações tributárias, mas também por fatores extraterritoriais como a proteção excessiva dos segredos financeiros e falta de transparência financeira permitida por certos países, bem como debilidades em regras internacionais sobre a tributação de empresas multinacionais que reproduzem as possibilidades de arbitragem legal e regulatória facilitando, assim, a atribuição artificial de utilidades às entidades subsidiárias dessas empresas em jurisdições de paraísos fiscais⁴²⁷.
258. Por exemplo, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres manifestou preocupação com as políticas de sigilo financeiro em alguns Estados e seus efeitos extraterritoriais no exercício dos direitos das mulheres, recomendando fazer avaliações independentes, periódicas e participativas dos impactos extraterritoriais das políticas tributárias e do sigilo financeiro aplicáveis a empresas⁴²⁸. Por seu lado, os princípios orientadores sobre as avaliações dos efeitos das Reformas Econômicas nos Direitos Humanos estabelecem que: "os Estados são obrigados a gerenciar seus assuntos fiscais e adotar políticas econômicas para garantir que respeitem, protejam e efetivem todos os direitos humanos". Sob esse quadro, ressalta-se a obrigação dos Estados de lutar contra a fraude e a evasão fiscal, determinar uma adequada base tributária sobre empresas multinacionais e que a cobrança de impostos e determinação de prioridades da despesa pública estejam orientadas ao financiamento efetivo de serviços públicos relacionados ao desfrute dos direitos humanos⁴²⁹.

econômicos, sociais e culturais na América Latina. 168ª sessão, 11 de maio de 2018; CIDH. Audiência Pública. Dívida pública, política fiscal e pobreza em Porto Rico, Estados Unidos. 157ª Sessão, 4 de abril de 2016; CIDH. Audiência Pública. Direitos humanos e impacto das políticas fiscais na América, 22 de outubro de 2015.

⁴²⁵ Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. [Measuring and Monitoring BEPS: Action 11-2015 Final Report](#). OECD/G20 base Erosion and Profit Shifting Project. Paris (2015).

⁴²⁶ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. '[Panorama Fiscal da América Latina e do Caribe: os desafios das políticas públicas no âmbito da Agenda 2030](#)' (2018) p. 61-62.

⁴²⁷ Ver, *inter alia*, Comissão Independente para a Reforma da Fiscalidade Corporativa Internacional. '[Declaração](#)' (2015); The World Bank. [World Development Report 2019: the Changing Nature of Work](#). (2019), pág. 43 e ss.

⁴²⁸ Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Observações Finais (Suíça). UN Doc. CEDAW/C/CHE/CO/4-5, 25 de novembro de 2016, parágs. 40 e 41. Ver também Relatório do Especialista Independente sobre as consequências da dívida externa e as obrigações financeiras internacionais conexas dos Estados para o pleno desfrute de todos os direitos humanos, sobretudo os direitos econômicos, sociais e culturais. Missão ao Panamá. UN Doc. A/HRC/37/54/Add.2, 19 de dezembro de 2017. parágs. 83 e 84.

⁴²⁹ Relatório do Especialista Independente sobre as consequências da dívida externa e das obrigações financeiras internacionais conexas dos Estados para o pleno desfrute de todos os direitos humanos, nomeadamente os direitos econômicos, sociais e culturais. UN Doc. A/HRC/40/57, 19 de dezembro de 2018. Princípios 2 e 9, comentário 9.2

259. Outro elemento identificado como barreira à garantia dos direitos humanos neste contexto é a existência de privilégios fiscais que gozam certos atores empresariais na região. A concessão desses privilégios tributários gera despesas fiscais ao Estado, resultando no sacrifício ou renúncia de uma renda tributária necessária para financiar questões essenciais aos direitos humanos. Estudos mostram que as despesas tributárias na região se situam geralmente acima dos dois pontos percentuais do Produto Bruto Interno (PIB), representando entre 15% e 30% da arrecadação efetiva na maioria dos países, mas, em alguns casos, excedem 35% do PIB⁴³⁰. De fato, em países como Guatemala, Costa Rica e República Dominicana, no período 2008-2012, esse número foi muito maior, acima de 40%⁴³¹.
260. A isso se somam as denúncias sobre o grande poder de influência nos processos de tomada de decisões em matéria fiscal de certos grupos e atores sobre os quais não há mecanismos para controlar sua ingerência na elaboração de normas a seu favor através do *lobby*, 'portas giratórias', corrupção e outros mecanismos⁴³², o que aprofunda a desconfiança na cidadania e acentua os desafios democráticos na região. Sobre este tema, o Especialista das Nações Unidas em matéria de dívida externa, obrigações financeiras dos Estados e direitos humanos sugere que, nos processos de desenho das políticas econômicas, os Estados: "deveriam estar livres da influência indevida das empresas ou daqueles que trabalham para promover seus interesses que tentam privilegiar os interesses econômicos das empresas em detrimento da realização dos direitos humanos"⁴³³. Por sua vez, o Centro Econômico para a América Latina e o Caribe indicou a respeito que: "o sistema tributário da região expressa esta cultura do privilégio [...] o magro efeito redistributivo da fiscalidade, seja pela composição e a carga tributária, pela falta de fiscalização efetiva ou pelos *royalties* vigentes, faz parte de um sistema de privilégios no qual aqueles que têm mais não percebem o compromisso social de contribuir para o bem comum pela via fiscal"⁴³⁴. Nesse contexto, a CIDH e sua REDESCA sublinham o dever dos Estados de identificar e prevenir possíveis conflitos de interesse das empresas garantindo quadros adequados de transparência, participação cidadã, devida diligência e prestação de contas.
261. A Relatoria Especial observa que a falta de transparência e avaliação de custos e benefícios sociais desses privilégios tributários, usualmente para incentivar o investimento corporativo, levantam questionamentos à sua efetividade e vigência⁴³⁵. Deste modo, as receitas que os Estados deixam de receber devido à fraude ou evasão fiscal, associadas aos incentivos fiscais que eles próprios podem conceder a determinados setores, reforçados por fenômenos de sequestro do Estado por empresas, privam estes de receber os recursos necessários para cumprir as suas

⁴³⁰ Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. ['Panorama Fiscal da América Latina e do Caribe: os desafios das políticas públicas no âmbito da Agenda 2030'](#) (2018) págs. 58-59.

⁴³¹ Centro Interamericano de Administrações Tributárias. [Despesas fiscais na América Latina: 2008-2012](#). (2014).

⁴³² A respeito veja Donald, K. "[Espremendo o Estado: a influência corporativa sobre a política fiscal e suas repercussões na desigualdade nacional e mundial](#)", Relatório Spotlight sobre Desenvolvimento Sustentável (2017).

⁴³³ Relatório do Especialista Independente sobre as consequências da dívida externa e das obrigações financeiras internacionais conexas dos Estados para o pleno desfrute de todos os direitos humanos, nomeadamente os direitos econômicos, sociais e culturais. UN Doc. A/HRC/40/57, 19 de dezembro de 2018. parág. 14.3

⁴³⁴ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. "[A ineficiência da desigualdade](#)" (2018) p. 53.

⁴³⁵ Ver, *inter alia*, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, '[política tributária para melhorar o investimento e o crescimento na América Latina](#)' (2013); CBI, Christian Aid, Action Aid, and Oxfam. '[Tax Incentives in the Global South: a business and civil society briefing](#)' (2018).

obrigações de direitos humanos⁴³⁶.

262. As normas de direitos humanos fornecem um marco de referência para guiar tanto as práticas corporativas em matéria tributária como as respostas jurídicas e políticas dos Estados frente a estas. A CIDH e sua REDESCA reiteram que os princípios de participação, prestação de contas, transparência e acesso à informação são fundamentais para o desenho, operação e avaliação dos sistemas fiscais⁴³⁷, pois implicam a geração de um debate democrático adequado e de deliberação sobre a suficiência e impacto do marco fiscal em um país, bem como limitam o sigilo e os processos fechados propensos a decisões arbitrárias.
263. Além disso, a CIDH e sua REDESCA tomam nota de informação recebida de organizações de sociedade civil denunciando que o estreito relacionamento entre elites corporativas e altas autoridades dos Estados para obter certas prerrogativas e benefícios, em alguns casos de forma ilegal, excederiam o âmbito fiscal ou tributário, e se orientariam também a evitar regulamentações estritas de bens de interesse público como a saúde, o meio ambiente, ou a alimentação adequada da população, permitindo o avanço da impunidade e corrupção em detrimento da realização dos direitos humanos⁴³⁸. Isso se reflete de maneira clara no exposto pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre a gestão de substâncias perigosas e seu impacto nos direitos humanos ao referir que: "Para obter um benefício econômico, as empresas procuraram atrasar a aprovação de leis e normas de proteção mediante campanhas específicas para distorcer os conhecimentos científicos [...] empreenderam campanhas comerciais específicas para gerar dúvidas e incerteza sobre os resultados de estudos científicos que evidenciam os riscos e os efeitos na saúde dos trabalhadores"⁴³⁹.
264. A REDESCA ressalta que essa problemática também foi tema de discussão na 3ª Consulta Regional para a América Latina e o Caribe sobre Empresas e Direitos Humanos realizada em dezembro de 2017, no Chile. Durante o evento, foi pontuada a preocupação com os impactos persistentes sobre os direitos humanos da corrupção na região. Nesse sentido, observou-se o envolvimento de empresas com operações na América Latina em escândalos de corrupção que criaram situações de crise política em vários países da região.
265. A REDESCA destaca, ainda, um estudo recente⁴⁴⁰ no qual se menciona a forte oposição de empresas a políticas ou iniciativas que pretendem enfrentar problemas de obesidade, má nutrição e mudança climática devido a seus interesses comerciais. O relatório mostra que a mudança climática tem uma inter-relação direta com o

⁴³⁶ Centro de Direitos Econômicos e Sociais. "[Política Fiscal para a Igualdade e os Direitos. Mapeamento de debates, iniciativas e atores da Região Andina](#)" (2017).

⁴³⁷ CIDH. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de setembro de 2017.

⁴³⁸ Veja, por exemplo, Dejusticia. [A Lei de financiamento contradiz as recomendações da OMS](#), 9 de novembro de 2018; Dejusticia. [O que está além da Lei de financiamento](#), 21 de novembro de 2018; Dejusticia. [Coca-Cola O que está por trás de seus advertências?](#), 17 de dezembro de 2018.

⁴³⁹ Relatório do Relator Especial sobre as implicações para os direitos humanos da gestão e eliminação ecologicamente racionais das substâncias e dos resíduos perigosos. UN Doc. A/HRC/39/48, 3 de agosto de 2018, pars. 56 e 57; além disso, o Relator Especial sobre os direitos dos migrantes mostrou preocupação: "pelo grau em que os interesses das empresas transnacionais prevaleceram sobre o discurso público e a prestação de contas no que diz respeito à observância das normas de direitos humanos". Cfr. Relatório do Relator Especial sobre os direitos dos migrantes. UN Doc. A/HRC/32/40, 4 de maio de 2016, parág. 64.

⁴⁴⁰ The Lancet. [The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report](#). January 27, 2019.

aumento dos efeitos negativos na saúde a nível global, refletida na obesidade e desnutrição, afetando desproporcionalmente as pessoas em situação de pobreza por não terem acesso à alimentação, água potável e ao meio ambiente saudáveis. No âmbito deste fenômeno, sublinha-se o enfraquecimento das funções de regulação e fiscalização dos Estados em consequência do poder dominante de certas empresas, ao exercerem pressão ou influência sobre autoridades estatais, guiadas unicamente por objetivos de rentabilidade e de retornos financeiros aos seus investimentos. O poder econômico reflete-se, assim, na capacidade política e jurídica de influência das empresas para seu próprio benefício; por exemplo, quando: "as corporações transnacionais pressionam por menos regulamentações que se aplicam a elas (por exemplo, na comercialização de alimentos pouco saudáveis para crianças ou de advertência de rótulos em alimentos processados), promovem regulamentações que se aplicam a outros setores (por exemplo, acordos de comércio e investimento que obrigam os governos a proteger os interesses das empresas), resistem ou rejeitam os impostos que se aplicam aos seus produtos (por exemplo, impostos sobre energia, alimentos pobres em nutrientes) e *lobby* com autoridades responsáveis pela formulação de políticas para obter subsídios que beneficiam seus negócios (por exemplo, subsídios agrícolas e de transporte)"⁴⁴¹. A CIDH e sua REDESCA observam com preocupação que essas dinâmicas de poder e discriminação tenham impactos diferenciados sobre as populações em situação de maior vulnerabilidade devido à afetação direta na realização de direitos humanos específicos como saúde, alimentação, água e meio ambiente.

266. Assim, a CIDH e sua REDESCA consideram que, para assegurar a proteção dos direitos humanos por parte dos Estados e o respeito a esses direitos por parte dos atores empresariais, é fundamental assegurar os máximos níveis de transparência nas relações que vinculam as empresas e setores econômicos com os Estados. No que se refere ao sistema fiscal, isto abrange tanto as transferências econômicas diretas como os regimes de promoção de certas atividades ou o apoio a setores específicos. Isto implica, por exemplo, rever em termos de direitos humanos os privilégios fiscais que favorecem alguns grupos, principalmente grandes corporações e indústrias⁴⁴²; e ativar a maquinaria institucional administrativa para prevenir, mitigar e sancionar práticas de fluxos financeiros ilegais, elisão ou evasão fiscal⁴⁴³, incluindo seus efeitos transnacionais. Em relação a este último caso, a ativação da obrigação de cooperação é fundamental, uma vez que implica que os Estados devam contribuir para a construção de um sistema de regras internacionais sobre a tributação de empresas destinado a eliminar as lacunas legais que permitem os abusos fiscais transfronteiriços⁴⁴⁴.
267. Em suma, é imprescindível lançar mão de salvaguardas para identificar, dar visibilidade, e reduzir os conflitos de interesse que se podem dar nestas situações, dando particular atenção quando exista trânsito de indivíduos entre a função pública e o setor empresarial. Embora esta última situação não signifique *per se* a

⁴⁴¹ The Lancet. [The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report](#). January 27, 2019, p. 12.

⁴⁴² Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, observações finais (Burundi). UN Doc. E/C. 12/BDI/CO/1, 15 de outubro de 2015, parág. 14; Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Observações finais (Burundi). UN Doc. E/C. 12/GTM/CO/3, 8 de dezembro de 2014, parág. 8.

⁴⁴³ Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observações finais (Espanha). UN Doc. E/C. 12/ESP/CO/6, 25 de abril de 2018, parág. 16.1.

⁴⁴⁴ Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 24. UN Doc. E/C. 12/GC/24, 10 de agosto de 2017, parág. 20. Ver também Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observações finais (Reino Unido). UN Doc. E/C. 12/GBR/CO/6, 13 de julho de 2016, parágs. 16 e 17.

configuração de atos indevidos ou corruptos, existem riscos associados que podem corroer as instituições democráticas e enfraquecer o marco da realização dos direitos humanos, precisamente pela facilidade do uso de competências do Poder Público para gerar benefícios particulares indevidos. Para isso, a CIDH e sua REDESCA reiteram que os processos de elaboração de políticas e normas devem dar ampla participação a todos os setores interessados e estar revestidos de transparência e diálogo construtivo.

E. Os Estados e as empresas no âmbito das tecnologias da informação e comunicação

268. Outra situação que chama a atenção da CIDH e sua REDESCA diz respeito às atividades de empresas no campo da tecnologia, serviços *on-line*, *big data* e cibervigilância em relação ao desfrute dos direitos humanos. A Relatoria Especial sobre DESCAs observa que a *Internet* e diversos meios eletrônicos ou digitais de comunicação constituem uma plataforma para o exercício de direitos humanos, incluindo direitos civis e políticos, bem como direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais⁴⁴⁵. O desenvolvimento da tecnologia por empresas nos últimos anos tem contribuído particularmente para a criação de plataformas, produtos e serviços que resultam em uma melhor qualidade de vida, melhor acesso à educação, cultura, informação ou exercício da liberdade de expressão; e até mesmo como ferramentas que podem fortalecer a identificação e documentação de violações dos direitos humanos e uma melhor proteção das pessoas⁴⁴⁶. No entanto, as atividades de empresas no campo de novas tecnologias e redes digitais e as diferentes relações que estas podem ter com os Estados também apresentam crescentes desafios e podem gerar diversas ameaças para o desfrute desses direitos⁴⁴⁷. Nesse âmbito, por exemplo, o Relator Especial das Nações Unidas sobre liberdade de opinião e expressão apontou em referência a este campo que "as empresas continuam sendo reguladores enigmáticos, que estabelecem uma espécie de 'lei das plataformas' na qual é difícil perceber elementos como clareza, coerência, prestação de contas e reparação"⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ Association for Progressive Communications (APC) and International Development Research Centre (IDRC). [Global Information Society Watch 2016 Economic, social and cultural rights and the internet](#) (2016).

⁴⁴⁶ Por exemplo, o grupo interdisciplinar de peritos independentes (GIEI) constituído por iniciativa da CIDH na Nicarágua utilizou estas ferramentas e plataformas para a elaboração do seu relatório. Cfr. GIEI. Nicarágua: Relatório para a investigação dos fatos de violência ocorridos no período de 18 de abril a 30 de maio. Dezembro 2018, pp. 62 e 63 e anexo 7. A CIDH também fez referência ao uso de tecnologia e análise de dados telefônicos em seu relatório final sobre o assunto de Ayotzinapa. Cfr. CIDH. Relatório do Mecanismo Especial de Acompanhamento do Assunto Ayotzinapa, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 156, 25 de novembro de 2018, parágs. 51-55 e 221-243. Além disso ver, *inter alia*: USC Annenberg Center on Communication Leadership & Policy. *Technology and Labor Trafficking in a Network Society* (2015); USC Annenberg Center on Communication Leadership & Policy Human Trafficking Online: the Role of Social Networking Sites and Online Classifieds (2011); The Engine Room. Blog (Technology, data and Human Rights); Amnesty International (USA). Human Rights Now Blog (Christoph Koettl).

⁴⁴⁷ Relatório da Relatoria Especial sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e a utilização de crianças na pornografia. UN Doc. A/HRC/28/56, 22 de dezembro de 2014, parág. 17-89; Business and Human Rights Resource Centre. [Information Technology: the Power and Responsibility of Business](#) (2014); Amnesty International. *Destination Occupation: Digital Tourism and Israeli's illegal settlements in the occupied Palestinian territories* (2019); Amnesty International. [Toxic Twitter](#) (Interactive website about harassment against women on Twitter). Dezembro 2018; Maréchal, Nathalie. [Targeted Advertising Is Ruining the Internet and Breaking the World](#), em Motherboar. 16 de novembro de 2018. Phys. [Study details link between social media and sex trafficking](#). 16 de novembro de 2018.

⁴⁴⁸ Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão. UN Doc. A/HRC/38/35, 6 de abril de 2018, parág. 1.

269. A CIDH e sua Relatoria Especial para a liberdade de expressão tiveram oportunidade de analisar algumas preocupações regionais neste âmbito mediante uma audiência pública em 2018. Nesta, várias organizações da região levantaram diversos problemas em relação à coleta de evidências digitais em processos penais, à violação do direito à privacidade e à liberdade de expressão através da vigilância digital, *software* de espionagem, políticas de cibersegurança, bloqueio de conteúdos *on-line*, acesso a dados transfronteiriços, coleta e armazenamento massivo e indiscriminado de dados, bem como da existência permanente de dinâmicas da violência machista *on-line* contra mulheres jornalistas e de alto perfil público⁴⁴⁹. Sobre este último ponto, recentemente, a Comissão, juntamente com a sua Relatoria Especial para a liberdade de expressão, aprofundaram a sua análise e referiram que: "os intermediários ou plataformas em linha devem adotar mecanismos transparentes, acessíveis e eficazes de denúncia para os casos de violência em linha contra as mulheres, que tenham em conta as necessidades das jornalistas"⁴⁵⁰. Inclusive, indicaram que as políticas e termos de serviço sobre assédio dessas empresas devem explicar suas decisões àqueles que apresentam queixas e demonstrar que a decisão é consistente com suas obrigações internacionais nesta matéria, incluindo os princípios contra a censura arbitrária⁴⁵¹; além disso, indicam que os meios de comunicação podem contribuir significativamente na erradicação de padrões socioculturais discriminatórios em relação às mulheres⁴⁵².
270. Os Relatores Especiais sobre a liberdade expressão, tanto do sistema interamericano como das Nações Unidas, também ecoaram denúncias sobre assédio, abuso e violência contra grupos em situação de vulnerabilidade através de plataformas de empresas e intermediários vinculados à *Internet* e às redes sociais⁴⁵³, incluindo algumas modalidades de desinformação e propaganda que podem gerar afetações aos direitos humanos⁴⁵⁴; e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos alertou sobre as ameaças e afetações sobre os direitos humanos de defensoras de direitos humanos e organizações de mulheres nesses mesmos contextos⁴⁵⁵. Por sua vez, a CIDH também constatou a possibilidade do uso das redes sociais e outros meios de comunicação com o objetivo de emitir ameaças e difundir mensagens estigmatizantes e deslegitimadoras contra defensoras e defensores de

⁴⁴⁹ CIDH. Audiência Pública. [Inteligência digital, cyber-segurança e liberdade de expressão na América](#). 167 sessão, quarta-feira, 28 de fevereiro de 2018.

⁴⁵⁰ CIDH. Mulheres Jornalistas e Liberdade de Expressão: discriminação e violência baseada no gênero contra mulheres jornalistas pelo exercício de sua profissão (Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão). OEA/SER.L/V/II CIDH/RELE/INF. 20/18, 31 de outubro de 2018, parág. 141.

⁴⁵¹ CIDH. Mulheres Jornalistas e Liberdade de Expressão: discriminação e violência baseada no gênero contra mulheres jornalistas pelo exercício de sua profissão (Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão). OEA/SER.L/V/II CIDH/RELE/INF. 20/18, 31 de outubro de 2018, parág. 142.

⁴⁵² CIDH. Mulheres Jornalistas e Liberdade de Expressão: discriminação e violência baseada no gênero contra mulheres jornalistas pelo exercício de sua profissão (Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão). OEA/SER.L/V/II CIDH/RELE/INF. 20/18, 31 de outubro de 2018, parág. 154.

⁴⁵³ CIDH. Relatório Anual 2015. Relatório da Relatoria Especial para a liberdade de Expressão, Capítulo IV (discurso de ódio e incitação à violência contra as pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex na América). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15. 31 de dezembro de 2015; Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão. UN Doc. A/HRC/38/35, 6 de abril de 2018, parág. 27.

⁴⁵⁴ Também indicaram que "os Estados têm a obrigação positiva de promover um ambiente de comunicações livre, independente e diverso, incluindo a diversidade de meios, que constitui um meio chave para abordar a desinformação e a propaganda"; a este respeito ver Relator Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e Expressão e Outros. [Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e "notícias falsas" \("Fake News"\)](#), [Desinformação e Propaganda](#), 3 de março de 2017, princípio 1.c.

⁴⁵⁵ Statement by Un High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein. [The impact of online violence on women human rights defenders and women's organisations](#). June 21, 2018.

direitos humanos⁴⁵⁶; também se referiu ao papel dessas empresas para mitigar e prevenir o conteúdo que facilita discursos de ódio, discursos de movimentos racistas, desinformação no conteúdo gerado pelos usuários, bem como a difusão de mensagens que incitam abusos contra migrantes, solicitantes de asilo e refugiados⁴⁵⁷. Para a CIDH e sua REDESCA, é evidente, então, a importância de que empresas vinculadas à *Internet*, plataformas *on-line*, ou meios de comunicação em todas as suas formas levem em conta esses impactos negativos, em particular daqueles grupos historicamente discriminados, e organizem seus serviços e atividades de maneira que não infrinjam os parâmetros estabelecidos pelo marco dos direitos humanos.

271. Para a CIDH e sua REDESCA, também é clara a presença de empresas situadas ao longo de todas as camadas no âmbito da *Internet* e tecnologias digitais, coletando atividades que vão desde a conexão até as plataformas de serviços *on-line* e armazenamento de dados, ao que se somam empresas produtoras de *software*, segurança digital ou vigilância, entre outros. Além disso, devido à natureza aberta, global e descentralizada da *Internet* e à utilização de diversas tecnologias neste domínio, as atividades das empresas geralmente têm uma clara conotação extraterritorial. Assim, por exemplo, pessoas especializadas no tema da liberdade de expressão, de diversos sistemas regionais, sublinharam que os padrões relacionados com as limitações para restringir o direito à liberdade de expressão "se aplicam sem consideração de fronteiras a fim de limitar não só as restrições dentro de uma jurisdição, mas também aquelas que afetem os meios de comunicação e outros sistemas de comunicação que operam a partir de fora da jurisdição de um Estado, bem como aquelas que atingem populações em Estados distintos do Estado de origem"⁴⁵⁸.
272. Nestes contextos, a CIDH e a sua REDESCA reiteram que a aplicação das normas e padrões dos direitos humanos é o quadro que deve ser tido em conta para avaliar as ações exigidas dos Estados e das empresas. Neste sentido, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão tem insistido na necessidade de que no ambiente digital as políticas públicas e a atuação de particulares devam adequar-se aos princípios orientadores, os quais incluem: a não discriminação e a privacidade, o acesso em igualdade de condições, o pluralismo, bem como a governança multissetorial e a neutralidade da rede como componentes transversais destes princípios⁴⁵⁹. Por exemplo, a garantia de um quadro jurídico e de política pública para aumentar o acesso à *Internet* nos Estados não se esgota na possibilidade de conexão à rede, mas, segundo o princípio de acesso universal, deve assegurar que tal conexão usufrua de características de economicidade, estabilidade, qualidade e acessibilidade que lhe permitam que seja usada como uma ferramenta eficiente no exercício de distintos direitos humanos sob a jurisdição do Estado. Tais plataformas também devem considerar línguas e formatos acessíveis para prover acesso efetivo por diferentes setores da população, particularmente aqueles em situação mais vulnerável como podem ser condições de deficiência, analfabetismo, gênero, localização geográfica,

⁴⁵⁶ CIDH. Graves violações aos direitos humanos no marco dos protestos sociais na Nicarágua, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86, 21 de junho de 2018, parág. 264.

⁴⁵⁷ CIDH. Migração forçada de pessoas nicaraguenses para a Costa Rica. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 150, 8 de setembro de 2019, parágs. 78-87.

⁴⁵⁸ Relator Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e Expressão e Outros. [Declaração Conjunta sobre liberdade de expressão e "notícias falsas" \("Fake News"\), desinformação e Propaganda](#), 3 de março de 2017, princípio 1.c.

⁴⁵⁹ CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma *Internet* livre, aberta e inclusiva). OEA / Ser.L / V / II. Doc. 22. 15 de março de 2017, par.6.

pertença a etnias ou grupos minoritários, ou idade⁴⁶⁰. Isso com o objetivo, acima de tudo, de reduzir o fosso digital e garantir oportunidades digitais para toda a população.

273. Por isso, as empresas e órgãos envolvidos na gestão e administração da rede e a informação nela contida não só devem cuidar de que não se coloquem barreiras desproporcionadas ou arbitrárias a esse acesso ou de não restringir os direitos mediante suas atividades empresariais, como têm a obrigação positiva de criar um ambiente no qual se respeitem os direitos humanos⁴⁶¹. Da mesma forma, deve-se lembrar que "embora a *Internet* tenha sido e seja desenvolvida e operada por uma série de empresas privadas que desempenham diferentes funções, seu caráter como meio de comunicação global é o de um espaço público e, portanto, sua governança deve ser exercida sob os princípios de um recurso público e não simplesmente como um assunto de contratos privados"⁴⁶².
274. Assim, os direitos dos meninos e das meninas é um domínio específico no qual se tem destacado preocupações com os riscos que as tecnologias de informação e comunicação podem gerar em seu desfrute. A Relatora Especial das Nações Unidas sobre a comercialização de crianças, a prostituição infantil e a utilização de crianças na pornografia destacou a responsabilidade das empresas nesta área, por exemplo como provedores de serviços e conteúdos da *Internet*, a fim de aumentar a segurança das crianças online⁴⁶³. Isto devido ao poder que esta indústria pode exercer sobre os consumidores, tanto adultos como crianças, bem como para servir de canal para denunciar material suspeito e gerir adequadamente, mediante políticas claras de filtragem e bloqueio, os conteúdos online que facilitam a exploração ou assédio de meninos e meninas, ou afetam sua segurança em geral. É pertinente assinalar, ainda, que a CIDH e sua Relatoria Especial para a liberdade de expressão apontaram de maneira reiterada que a pornografia infantil, enquanto forma discursiva violentamente lesiva dos direitos preexistentes das crianças e de seu interesse superior, é um tipo de discurso que se encontra excluído do âmbito de proteção do direito à liberdade de expressão⁴⁶⁴. Para a CIDH e sua REDESCA, as empresas ligadas à indústria de novas tecnologias e comunicação têm um papel crucial na criação de soluções para o uso mais seguro de serviços baseados na *Internet* e outras tecnologias. Os Estados devem promover que essas empresas prestem especial atenção à forma como o desenho e implementação de seus sistemas e operações colocam em risco os direitos dessa população etária, dando particular atenção à proteção de sua privacidade, informações pessoais, segurança pessoal e ao exercício de sua liberdade de expressão.
275. Por outro lado, entre outros aspectos destacados neste âmbito, também se encontra a preocupação da utilização do *big data* sem a correlativa adoção de controles e

⁴⁶⁰ CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma *Internet* livre, aberta e inclusiva). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22. 15 de março de 2017, parágs. 210-226.

⁴⁶¹ CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma *Internet* livre, aberta e inclusiva). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22. 15 de março de 2017, parágs. 95-120; CIDH. Migração forçada de pessoas nicaraguenses para a Costa Rica. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 150, 8 de setembro de 2019, parágs. 78-87.

⁴⁶² CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma *Internet* livre, aberta e inclusiva). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22. 15 de março de 2017, parág. 50.

⁴⁶³ Relatório da Relatora Especial sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e a utilização de crianças na pornografia. UN Doc. A/HRC/28/56, 22 de dezembro de 2014, parág. 89.

⁴⁶⁴ CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma *Internet* livre, aberta e inclusiva). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22. 15 de março de 2017, parág. 78.

equilíbrios adequados, em um movimento que possa violar os direitos humanos das pessoas. Entre os campos potencialmente arriscados, identificam-se a privacidade e proteção de dados (os resultados da análise de dados podem revelar informações pessoais que correspondem ao seu espaço íntimo, sem necessidade nem proporcionalidade alguma), dados anônimos (insuficiência de garantias para assegurar que os dados analisados não estejam diretamente relacionados a pessoas específicas); e a possibilidade de discriminação contra certos grupos pela falta de transparência nos algoritmos utilizados para a análise de dados⁴⁶⁵. Mais recentemente, a exploração de grandes volumes de dados para fins eleitorais por empresas privadas contratadas por vários partidos políticos também levantou críticas e alertas sobre a manipulação informativa e a classificação de pessoas em categorias sem qualquer conhecimento ou consentimento⁴⁶⁶.

276. Segundo dados públicos, sabe-se que até 2018 existiriam 375,1 milhões de usuários de *internet* na América Latina e se projeta que até 2019 esse público alcance 387,2 milhões. Uma única empresa (Google) também é identificada com uma participação quase absoluta (90%) no mercado de mecanismos de busca em vários países da região, e espera-se que a empresa Facebook atinja 282,2 milhões de usuários até 2019. Por seu lado, o número de compradores eletrônicos também teria aumentado na região, estimando que atingirá 155,5 milhões em 2019⁴⁶⁷. Na medida em que através dessas ferramentas tecnológicas se permite obter um perfil completo dos comportamentos das pessoas em cada uma das esferas em que elas se manifestam, a disponibilidade de grandes volumes de dados digitais e a possibilidade de cruzar os mesmos desde o uso do *big data* e a economia digital, para a REDESCA, fica claro que as empresas que estão numa posição de controle dessas tecnologias podem chegar a impactar diretamente os direitos humanos, em particular ao tomarem decisões que possam ser discriminatórias e sem que as pessoas tenham segurança nem controle do que acontece a partir dos seus dados. Sobre o particular, a CIDH e sua Relatoria Especial para a liberdade de expressão indicaram que "os Estados devem procurar que se utilize tanto no âmbito público como no privado a tecnologia adequada para utilizar os dados massivos garantindo a proteção devida aos direitos humanos na internet"⁴⁶⁸.
277. Por sua vez, considerando que a razão para os mecanismos de busca na *Internet* é facilitar a localização das informações que seus usuários querem encontrar, as empresas que os desenvolveram elaboram uma série de critérios e procedimentos que permitem facilitar esse objetivo. Uma parte fundamental dessa função é realizada mediante o desenvolvimento da inteligência artificial que, através de algoritmos, permitem automatizar decisões à luz da grande quantidade de volume de informação disponível na *Internet*⁴⁶⁹.
278. A CIDH e a sua REDESCA sublinham que, para efeitos da avaliação da garantia dos direitos humanos neste contexto, é importante saber se os critérios utilizados pelas empresas para tomar decisões por e para os usuários (neste caso: ordenar a

⁴⁶⁵ Fundação Karisma. [Big Data: Uma contribuição para a discussão da política pública na Colômbia](#). 2 de novembro de 2016.

⁴⁶⁶ Tactical Technology Collective. [The Influence Industry: the Global Business of Using Your Data in Elections](#). 20 de abril de 2018.

⁴⁶⁷ Dejusticia [Prestação de contas do Google e outros negócios na Colômbia](#). Proteção de dados pessoais na era digital (janeiro, 2019), p. 16.

⁴⁶⁸ CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma Internet livre, aberta e inclusiva). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22. 15 de março de 2017, parág. 233.

⁴⁶⁹ MIT Technology Review. [Inspecting Algorithms for Bias](#), June 12, 2017.

informação de busca) são transparentes, legítimos e baseados no interesse geral. Em outras palavras, que sejam neutros e não tendenciosos nem discriminatórios, e que não afetem o direito das pessoas a uma *Internet* livre e aberta, à diversidade e ao pluralismo de informação, ideias e opiniões disponíveis na Internet, tanto a partir de uma abordagem de agentes "buscadores" de conteúdos, como de agentes "produtores e difusores" dos mesmos, que estão interessados em que a sua informação e opinião cheguem a todos os outros.

279. Daí que não só seja necessário que os Estados da região regulem e desenvolvam políticas de supervisão adequadas a esses contextos de constante e rápido desenvolvimento digital, e, sim, que as empresas nas decisões e processos que levem adiante devam incorporar a análise dos riscos e afetações que se produziram em relação ao exercício de tais direitos, guiando seu comportamento pelos padrões internacionais existentes. Tendo em conta que os dados são um ativo difuso, que se gera em toda a parte e ultrapassa facilmente as fronteiras, e que, em geral, as grandes empresas da *Internet* têm uma posição privilegiada dado o poder econômico, tecnológico e social que detêm; a cooperação regional, as iniciativas coletivas e os espaços inclusivos e participativos de intercâmbio de experiências a partir de uma abordagem de direitos humanos, particularmente dos direitos à privacidade, liberdade de expressão e não discriminação, poderiam proporcionar um quadro jurídico regional uniforme que seja sólido e adequado a estes efeitos⁴⁷⁰.
280. Além disso, à medida que a tecnologia avança e as sociedades se digitalizam, as ferramentas de vigilância também conferem maior poder para aqueles que adquirem ou gerenciam essas tecnologias para fins que podem deteriorar, restringir e violar os direitos humanos. Isto é dado, por exemplo, por meio de *software* malicioso que funciona através do envio de mensagens de texto contendo *links* infecciosos que permitem acessar todas as informações salvas no dispositivo, a localização geográfica do mesmo, bem como a ativação inadvertida do microfone e da câmera⁴⁷¹; dentro do uso desse tipo de tecnologias, também se encontra a vigilância através da interferência de computadores, o acesso ilegal a dispositivos móveis, a interferência de comunicações, o uso de reconhecimento facial ou de emoções, entre outras. A este respeito, acrescenta-se o antecedente apresentado pelo relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, que reconhece que foram vítimas de uma série de agressões que incluem, entre muitas outras, a vigilância ilícita e o uso da *Internet* para dificultar o seu trabalho⁴⁷².
281. Recentemente, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão também manifestou preocupação com as contínuas violações aos direitos humanos que podem gerar o uso indevido de tecnologias de vigilância focalizada (muitas vezes para jornalistas, ativistas,

⁴⁷⁰ No marco interamericano, por exemplo, a Assembleia Geral da OEA emitiu a Resolução AG/RES.2842 (XLIV-O/14) de 4 de junho de 2014, mediante a qual se reafirma a proteção dos dados pessoais e o direito à privacidade; o Comitê Jurídico Interamericano também emitiu alguns documentos relevantes na matéria tais como CJI/doc. 465/14; CJI / doc. 450/14; e CJI/doc.474/15 rev.2. A nível local, também foram realizados estudos sobre o regime de dados pessoais em função de diversas práticas digitais, por exemplo ver: Dejustiça. [Prestação de contas do Google e outros negócios na Colômbia](#). Proteção de dados pessoais na era digital (Janeiro, 2019).

⁴⁷¹ Grupo de trabalho das organizações da sociedade civil sobre transparência e direitos humanos nas políticas em torno das tecnologias de vigilância. [Recomendações Para a Transparência e Anticorrupção na Compra e Uso de tecnologias de vigilância por parte dos Estados Americanos](#), março de 2018.

⁴⁷² Relatório do Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos. UN Doc. A/70/217, 30 de julho de 2015.

defensores e defensoras de direitos humanos, figuras da oposição, críticos e outras pessoas que exercem seu direito à liberdade de expressão)⁴⁷³. Isso também foi sublinhado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos ao mencionar a inexistência de legislação adequada que enfrente os maiores desafios nesta área ou a falta de aplicação adequada da mesma, insuficientes garantias processuais e falta de capacidade de supervisão adequada em relação à vigilância digital indevida⁴⁷⁴.

282. Neste contexto, cabe recordar como expresso pela Relatoria Especial para a liberdade de expressão da CIDH que: "A proteção do direito à vida privada implica pelo menos duas políticas concretas vinculadas ao exercício do direito à liberdade de pensamento e expressão: a proteção do discurso anônimo e a proteção dos dados pessoais"⁴⁷⁵. Também que "os Estados são obrigados a proibir o uso de dados pessoais para fins contrários aos tratados de direitos humanos e a estabelecer direitos de informação, correção e, se necessário, proporcionar a eliminação de dados, bem como criar mecanismos de supervisão efetivos"⁴⁷⁶. No que diz respeito à vigilância das comunicações cibernéticas, a CIDH sublinha que "a vigilância em todas as suas modalidades constitui uma ingerência na vida privada"⁴⁷⁷. No entanto, "nem toda ingerência é *per se* ilegítima e existem pressupostos, excepcionais, que justificam diferentes níveis de ingerência de acordo com as circunstâncias"⁴⁷⁸. Deste modo, a fim de verificar a legitimidade de qualquer ingerência estatal ou não-estatal na vida privada, o sistema interamericano, em consonância com o universal e o europeu, estabeleceu um teste tripartite. Segundo este teste, a medida de vigilância deve estar sustentada legalmente, em sentido formal e material, ser necessária e proporcional⁴⁷⁹. Sobre o particular, é importante destacar que a CIDH e sua Relatoria Especial para a liberdade de expressão indicaram que "as medidas de vigilância devem ser ordenadas por um juiz ou órgão jurisdicional competente, independente e imparcial e a ordem que a habilite deve estar devidamente fundamentada para que a mesma seja legítima"⁴⁸⁰.
283. Entre as ações que os Estados devem tomar em conta estão, por exemplo, a revisão ou adoção de quadros legais claros que habilitem e fixem as condições da utilização lícita deste tipo de tecnologias em função dos valores democráticos e das normas de direitos humanos; bem como a existência de salvaguardas de devido processo, transparência, fiscalização e investigação independentes e a efetiva prestação de contas. A CIDH e sua REDESCA também levam em conta informações sobre a fragmentação dos sistemas normativos neste âmbito e as debilidades institucionais para que se cumpram as disposições vigentes como um dos maiores desafios na

⁴⁷³ Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão. UN Doc. A/HRC/41/35, 28 de maio de 2019

⁴⁷⁴ Relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (O direito à privacidade na era digital). UN Doc. A/HRC/27/37, 30 de junho de 2014.

⁴⁷⁵ CIDH. Relatório Anual 2013. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo IV (Liberdade de Expressão e Internet). OEA/Ser.L/V/II. 149. Doc. 31 de dezembro de 2013, parág. 133.

⁴⁷⁶ CIDH. Relatório Anual 2013. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo IV (Liberdade de Expressão e Internet). OEA/Ser.L/V/II. 149. Doc. 31 de dezembro de 2013, parág. 139.

⁴⁷⁷ CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma Internet livre, aberta e inclusiva). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22. 15 de março de 2017, parág. 213.

⁴⁷⁸ CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma Internet livre, aberta e inclusiva). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22. 15 de março de 2017, parág. 215.

⁴⁷⁹ CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma Internet livre, aberta e inclusiva). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22. 15 de março de 2017, parág. 210-226.

⁴⁸⁰ CIDH. Relatório Anual 2016. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Capítulo III (Padrões para uma Internet livre, aberta e inclusiva). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22. 15 de março 2017, parág. 224.

região. Eles também reconhecem que existem preocupações com a falta de transparência, e até mesmo corrupção, e espaços reduzidos ou nulos de participação social nas instâncias estatais que tomam decisões neste domínio, especialmente no que diz respeito à aquisição e operação de tecnologias de vigilância⁴⁸¹.

284. Nessa linha, a CIDH e sua REDESCA também observam que, em seu recente relatório sobre vigilância e direitos humanos, o Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão da ONU recomendou aos Estados impor uma moratória imediata à venda, transferência e uso de tecnologia de vigilância que vem sendo desenvolvida por atores privados até que seja implementado um regime de garantias baseado nos direitos humanos. O Relator Especial indicou que os Estados devem assegurar que o uso dessas tecnologias esteja em linha com os padrões de direitos humanos, incluindo a autorização judicial prévia para interceptar as comunicações de qualquer pessoa, tenham mecanismos efetivos de reparação consistentes com suas obrigações internacionais, e assegurem o controle e supervisão pública do uso e comércio de tecnologia de vigilância⁴⁸²482.
285. A CIDH e sua REDESCA consideram que qualquer estratégia em torno do desenvolvimento de políticas públicas dos Estados ou regulação normativa na região relacionada ao uso dessas tecnologias deve ter uma abordagem de desenvolvimento sustentável, que coloque a ênfase não apenas na efetividade da tecnologia para impulsionar o crescimento econômico, mas em sua relação e impacto no exercício dos direitos humanos. Em suma, devem ser adotadas e implementadas de forma transparente e facilitando o controle social, tanto da gestão estatal como da gestão privada em questões vinculadas à garantia dos direitos humanos nesta área, incluindo o âmbito extraterritorial. Além disso, as mesmas empresas envolvidas devem implementar sistemas eficazes de supervisão, avaliações de impacto nos direitos humanos e sistemas de denúncias acessíveis pelos danos de seus serviços ou atividades, incluindo suas operações transnacionais. Quando detectarem que o uso de seus produtos e serviços estão sendo dirigidos à violação de direitos humanos deverão tomar as medidas necessárias para evitar que continuem tais práticas, assim como reportar tais situações aos órgãos de supervisão competentes.

F. Obrigações dos Estados em outros contextos relevantes no âmbito do exercício dos direitos humanos e das atividades empresariais

286. A REDESCA também identificou outros contextos de relevância no âmbito das obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos e das atividades empresariais sobre os quais considera necessário fazer menção.
287. Tal é o caso da participação dos Estados na negociação, implementação e solução de controvérsias no marco de **tratados bilaterais e multilaterais de investimento ou**

⁴⁸¹ Grupo de trabalho das organizações da sociedade civil sobre transparência e direitos humanos nas políticas em torno das tecnologias de vigilância. [Recomendações Para a Transparência e Anticorrupção na Compra e Uso de tecnologias de vigilância por parte dos Estados Americanos](#), março de 2018.

⁴⁸² Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão. UN Doc. A/HRC/41/35, 28 de maio de 2019. parág. 66.

comércio, os quais têm sido apontados em alguns casos como fonte de ameaças ao desfrute de certos direitos humanos ou marco dentro do qual se produzem violações a estes. De acordo com a informação recebida para a preparação deste relatório, a REDESCA observa que contextos de falta de transparência e espaços participativos nesses processos e conflitos potenciais entre disposições bilaterais ou multilaterais de investimento ou de comércio e o direito internacional dos direitos humanos podem prejudicar de forma direta as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos e impactar diretamente a legislação e políticas públicas relacionadas ao desfrute de direitos como a água, a saúde, de reunião, de associação, a alimentação, a liberdade de expressão, a moradia, o meio ambiente ou direitos dos povos indígenas e pessoas defensoras direitos humanos. A CIDH também teve a oportunidade de receber informações específicas por meio de uma audiência pública sobre os problemas para a realização dos direitos humanos no âmbito do chamado "Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica", em particular a partir das experiências no México, Chile e Peru⁴⁸³.

288. A este respeito, a CIDH e a sua REDESCA tomam como ponto de partida que os princípios orientadores retomam que os Estados devem respeitar as suas obrigações em matéria de direitos humanos quando concluem acordos políticos sobre atividades empresariais e que os seus órgãos e agentes relacionados com este domínio, como o direito comercial, exportação, comércio, mercado de valores mobiliários ou investimento, respeitem e sejam informados sobre o quadro jurídico dos direitos humanos⁴⁸⁴.
289. Os impactos de longo alcance dos tratados de investimento ou comércio e de regimes de arbitragem entre investidores e Estados na esfera pública, incluindo a capacidade dos Estados de cumprir suas obrigações de direitos humanos, levaram a várias preocupações sobre os atuais quadros de governança do investimento internacional⁴⁸⁵. Entre alguns aspectos repetidamente alertados, por exemplo,

⁴⁸³ CIDH. Audiência Pública. Situação de direitos humanos no contexto da implementação do Acordo de associação Transpacífico (TPP) nas Américas, 159 sessão, 7 de dezembro de 2016. Veja também: y Coleman, Jesse and Others. Human Rights Law and the Investment Treaty Regime, in Surya Deva and David Birchall (eds), Research Handbook on Human Rights and Business (Edward Elgar Publishing Ltd, forthcoming 2019); Columbia Center on Sustainable Investment, Due Process of Law Foundation, and Others. Human Rights and the International Investment Treaty Regime in the Americas (forthcoming 2019).

⁴⁸⁴ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos Direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 8 e 9. O grupo de trabalho de empresas e direitos humanos também examinou recentemente o papel do Estado em suas atividades de promoção ao investimento e ao comércio. Cfr. Relatório do grupo de trabalho sobre a questão dos Direitos Humanos e das empresas transnacionais e outras Empresas. UN Doc. A/HRC/38/48, 2 de maio de 2018. Por sua vez, é relevante indicar que dentro das discussões em curso relacionadas com a reforma do sistema internacional de investimentos também se podem encontrar referências ao cumprimento das normas e princípios de direitos humanos. Cfr. UNCTAD. Phase 2 of UNCTAD's Roadmap for IIA Reform ([Modernizing the existing stock of old-generation treaties](#)), June 2017; UNCTAD. Phase 2 of UNCTAD's Roadmap for IIA Reform ([Reforming investment dispute settlement: a stocktaking](#)), March, 2019.

⁴⁸⁵ Em março de 2019, por exemplo, diferentes mandatos independentes das Nações Unidas em matéria de direitos humanos expressaram algumas preocupações no processo de reforma do sistema internacional de investimentos e sugeriram algumas vias para refletir melhor as normas de direitos humanos ([Letter OL ARM 1/2019](#), March, 7 2019). Em geral também ver: CIDH. Audiência Pública. Situação de direitos humanos no contexto da implementação do Acordo de associação Transpacífico (TPP) nas Américas, 159 sessão, 7 de dezembro de 2016; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 24 UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, par.13; Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação. UN Doc. A/HRC/19/59/Add.5, 19 de dezembro de 2011; relatório do Relator Especial sobre o direito de cada pessoa ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental. Um Doc. A/69/299, 11 de agosto de 2014; Relatório do Perito Independente sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa, UN Doc. A/HRC/30/44, 14 de julho de 2015; Relatório da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas. UN Doc. A/70/301, 7 de agosto de 2015; Relatório do Especialista Independente sobre as consequências da dívida externa

encontram-se os desequilíbrios de poder entre os Estados negociantes e, depois, partes dos acordos; a flexibilização normativa e reformas jurídicas prejudiciais aos direitos humanos como forma de dar operatividade e implementar os acordos comerciais e de investimento; a proteção jurídica assimétrica entre as empresas e investimentos em detrimento das vítimas de violações de direitos humanos; e o uso de Arbitragens Internacionais para questionar medidas governamentais relacionadas à proteção de uma ampla gama de direitos humanos. Por exemplo, por meio de regulamentações ambientais mais rigorosas, restrições a indústrias em áreas ecologicamente sensíveis, proteção dos territórios e recursos coletivos de povos indígenas e afrodescendentes tribais, consultas e busca do consentimento comunitário ou avaliações de impacto social, decisões governamentais sobre tarifas de serviços públicos essenciais, ou casos e decisões judiciais que buscam remédios para danos ambientais, entre outros. Também se denuncia que, na maioria das reclamações arbitrais de empresas, os tribunais encarregados não abordam adequadamente ou ignoram os problemas de direitos humanos envolvidos, são pouco transparentes e impedem que as vítimas de violações de direitos humanos em que estejam envolvidas tenham acesso ao sistema de solução de controvérsias e à devida reparação⁴⁸⁶. Mesmo em casos em que o Estado não é punido na disputa arbitral, chamou-se a atenção para os altos custos de defesa incorridos e os possíveis impactos negativos para atrair financiamento futuro⁴⁸⁷.

290. Esta situação de potencial conflito entre o regime de investimento internacional e as normas de direitos humanos pode de fato promover a inibição dos Estados na adoção de medidas exigidas por suas obrigações de direitos humanos. Por exemplo, não adotando marcos regulatórios ou políticas necessárias para garantir direitos e liberdades fundamentais ao entendê-los adversos aos interesses das empresas ou impedindo o acesso à justiça de vítimas de violações a direitos humanos nesses contextos, tudo isso para evitar reclamações internacionais perante tribunais arbitrais. O Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito de cada pessoa ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental ressaltou, nesse sentido, que "os acordos de investimento internacionais e os sistemas de solução de controvérsias entre investidores e Estados beneficiam as empresas transnacionais à custa das funções soberanas de legislação e adjudicação dos Estados. Os acordos de investimento internacionais em vigor não controlam as atividades das empresas transnacionais e, em muitos lugares, o direito dos Estados de legislar e fazer cumprir as leis relacionadas à saúde não é reconhecido"⁴⁸⁸.
291. Por seu lado, o Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos dos migrantes também recomendou que os acordos comerciais incluam disposições sobre

e das obrigações financeiras internacionais conexas dos Estados para o pleno desfrute de todos os direitos humanos, nomeadamente os direitos econômicos, sociais e culturais. UN Doc. A/72/153, 17 de julho de 2017.

⁴⁸⁶ Ver, *inter alia*, CIDH Audiência Pública. Situação de direitos humanos no contexto da implementação do Acordo de Associação Transpacífico (TPP) nas Américas, 159ª sessão, 7 de dezembro de 2016. Cotula, Lorenzo e Mika Schöder. [Community Perspectives in Investor-State Arbitration. International Institute for Environment and Development](#). IIED (2017); El-Hosseny, Farouk. Civil Society in Investment Treaty Arbitration: Status and Prospects. Brill Nijhoff (2018) p. 178; Coleman, Jesse and Others. Human Rights Law and the Investment Treaty Regime, in Surya Deva and David Birchall (eds), Research Handbook on Human Rights and Business (Edward Elgar Publishing Ltd, forthcoming 2019); Columbia Center on Sustainable Investment, Due Process of Law Foundation, and Others. Human Rights and the International Investment Treaty Regime in the Americas (forthcoming 2019).

⁴⁸⁷ Ver, *inter alia*, Johnson, Lise e Lisa Sachs. 'The Outsized Costs of Investor-State Dispute Settlement' AIB Insights 16(1) (2016).

⁴⁸⁸ Relatório do Relator Especial sobre o direito de cada pessoa ao desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental. UN Doc. A/69/299, 11 de agosto de 2014; párag. 4.

mobilidade laboral e que os mecanismos de resolução de controvérsias previstos nesses acordos não prejudiquem a capacidade dos Estados de proteger os direitos dos migrantes⁴⁸⁹. Da mesma forma, a Relatora Especial das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas "mostrou uma crescente preocupação com os efeitos prejudiciais, reais e potenciais, que os acordos internacionais de investimento e de livre comércio têm sobre os direitos dos povos indígenas"; nesse sentido sublinhou, por exemplo, que "no processo de adoção das decisões relativas aos AII [Acordos Internacionais de Investimento], devem estar oficialmente incluídos todos os sistemas de autogoverno indígena"⁴⁹⁰.

292. Deve-se lembrar que "mesmo que os negócios e os investimentos sejam objetivos legítimos a serem promovidos, suas atividades devem ser realizadas em uma plataforma que faça avançar os direitos humanos e não os enfraqueça, a nível nacional e internacional"⁴⁹¹. A Corte Interamericana também indicou que "[...] a aplicação de acordos comerciais bilaterais não justifica o descumprimento das obrigações estatais emanadas da Convenção Americana; pelo contrário, sua aplicação deve ser sempre compatível com a Convenção Americana, tratado multilateral de direitos humanos dotado de especificidade própria, que gera direitos a favor de indivíduos e não depende inteiramente da reciprocidade dos Estados"⁴⁹². A CIDH e sua REDESCA consideram relevante sublinhar, assim como o Comitê DESC, que, nesses contextos, os Estados devem abster-se de assinar acordos que possam minar suas obrigações internacionais de direitos humanos, fazer revisões contínuas desses regimes para fazer as correções necessárias e assegurar interpretações compatíveis das normas de investimento com os direitos humanos, conforme se depreende da interpretação sistemática prevista no artigo 31.3.C da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados⁴⁹³, medidas que deverão ser implementadas a fim de cumprir as obrigações de respeitar e garantir os direitos

⁴⁸⁹ Além disso, refere a necessidade de que nessas negociações comerciais se realizem "avaliações exaustivas ex ante e ex post dos efeitos sobre os direitos humanos que tenham em conta os direitos dos migrantes mediante a realização de consultas diretas com eles e com as associações de migrantes e os sindicatos, e, com base nessas avaliações, incluam cláusulas de exceção geral e outros mecanismos de indenização, ajustamento, compensação e reparação". Cfr. Relatório do Relator Especial sobre os direitos dos migrantes. UN Doc. A/HRC/32/40, 4 de maio de 2016, parágs.93 incisos c, g e h.

⁴⁹⁰ Indicou, em particular, que "é necessário empreender uma reforma sistêmica e aprofundada da gestão internacional dos investimentos e do comércio livre no âmbito de medidas mais amplas para fazer face às questões de direitos humanos associadas às atividades empresariais. Não se pode manter uma situação em que as empresas e os investidores gozam de forma excepcional de sólidos direitos e recursos jurídicos, enquanto que os únicos mecanismos para os obrigar a prestar contas por quaisquer violações dos direitos humanos e indígenas têm caráter voluntário ou pouco peso no direito internacional. Além disso, os povos indígenas continuam a suportar de forma desproporcional o fardo que gera essa situação e sofrendo um espectro de graves violações de direitos no âmbito das atividades empresariais e a gestão conexa da economia globalizada". Cfr. Relatório da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas. UN Doc. A/70/301, 7 de agosto de 2015, parágs. 7, 74 e 77.b.

⁴⁹¹ CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 81.

⁴⁹² Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai, acórdão de 29 de março de 2006, série C núm. 146, parág. 140.

⁴⁹³ É também relevante recordar que a CIDH já indicou que os Estados devem ter em conta e fazer cumprir os seus compromissos internacionais em matéria de direitos humanos nas suas relações comerciais com terceiros, seja com Estados, empresas ou outras entidades não estatais. Ver CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, par. 74; Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 24. UN Doc. E/C. 12/GC/24 2017, 10 de agosto de 2017, parág. 13. Ver também Relatório do Especialista Independente sobre as consequências da dívida externa e as obrigações financeiras internacionais conexas dos Estados para o pleno desfrute de todos os direitos humanos, sobretudo os direitos econômicos, sociais e culturais. UN Doc. A/72/153, 17 de julho de 2017.

humanos conforme a CADH, tanto no contexto de negociação, conclusão, implementação, solução de controvérsias e, se for o caso, revisão dos acordos comerciais ou de tratados bilaterais de investimento.

293. Uma das formas de assegurar o acima referido é, por exemplo, a inclusão expressa de cláusulas de respeito e proteção aos direitos humanos em acordos comerciais, tratados de investimento ou acordos de integração econômica⁴⁹⁴, bem como assegurar quadros de transparência e um maior escrutínio público nos processos de negociação e revisão desses acordos internacionais, mesmo quando já estejam em vigor. Fazer um reconhecimento expresso do comportamento exigido em matéria de direitos humanos dentro do acordo de investimento ou comércio tanto dos Estados-Partes do tratado como das empresas ou agentes investidores; incluir cláusulas de exceção para resguardar o cumprimento das normas e padrões de direitos humanos; ou exigir avaliações permanentes de impacto sobre os direitos humanos dos tratados de investimento ou comércio⁴⁹⁵ ajudarão a evitar conflitos ou manejar de forma mais adequada as possíveis tensões que se apresentem entre ambos os regimes.
294. Da mesma forma, quando existam mecanismos arbitrais de resolução de controvérsias sobre investimentos, por exemplo, será pertinente reconhecer direitos específicos para que as pessoas e comunidades afetadas possam intervir como terceiros; assegurar o acesso completo a todos os materiais relevantes para a proteção dos direitos humanos; e exigir determinada experiência e conhecimento em matéria de direitos humanos para aqueles que desempenhem a função arbitral e regras mais efetivas para regular sua conduta; inclusive a avaliação da perda de jurisdição arbitral em determinados casos ou a possibilidade de acessar as cortes dos países de origem dos investidores para demandas de responsabilidade civil será necessário⁴⁹⁶.
295. Para a CIDH e sua REDESCA, a inclusão dessas cláusulas e os processos amplos de participação reafirmam a necessidade de que o investimento e o desenvolvimento se deem em conformidade com a proteção dos direitos humanos. Além disso, é preciso resguardar a faculdade do Estado de adotar medidas sobre a matéria para que as atividades de investimento se realizem de maneira respeitosa com padrões de direitos humanos, bem como medidas que desestimulem qualquer investimento que fomenta o fim de ditos padrões.
296. A CIDH e sua Relatoria Especial sobre DESCA ressaltam também que é importante prever dentro desses acordos comerciais ou de investimento mecanismos que assegurem o efetivo cumprimento, monitoramento e aplicação de tais cláusulas, incluindo não apenas direitos, mas responsabilidades e eventuais sanções para as

⁴⁹⁴ Ver, *inter alia*, Van Ho Tara and Others. [Proposed Investment Treaty Provisions](#). Essex Business & Human Rights Project. Universidade de Essex (2018), e Coleman, Jesse and Others. Human Rights Law and the Investment Treaty Regime, in Surya Deva and David Birchall (eds), Research Handbook on Human Rights and Business (Edward Elgar Publishing Ltd, forthcoming 2019).

⁴⁹⁵ A este respeito ver os princípios orientadores para a avaliação de impacto sobre os direitos humanos dos acordos de investimento e comércio. Cfr. Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação. UM Doc. A/HRC/19/59/Add.5, 19 de dezembro de 2011.

⁴⁹⁶ Ver, *inter alia*, Cotula, Lorenzo e Mika Schröder. [Community Perspectives in Investor-State Arbitration](#). International Institute for Environment and Development. Iied (2017); Van Ho Tara and Others. [Proposed Investment Treaty Provisions](#). Essex Business & Human Rights Project. Universidade de Essex (2018), e Coleman, Jesse and Others. Human Rights Law and the Investment Treaty Regime, in Surya Deva and David Birchall (eds), Research Handbook on Human Rights and Business (Edward Elgar Publishing Ltd, forthcoming 2019).

empresas que os violem sob o marco do acordo, inclusive permitindo a alguma das partes contratantes suspender legitimamente o acordo, em casos particulares de descumprimento, ou, em casos extremos, a possibilidade de cancelá-lo em definitivo. Ou seja, prever maiores equilíbrios entre os direitos e responsabilidades dos atores econômicos diretamente envolvidos para evitar situações estendidas de impunidade corporativa. Embora a CIDH e a sua REDESCA reconheçam que possíveis reformas materiais e processuais do regime internacional de investimento e comércio que tenham em conta uma abordagem em matéria de direitos humanos podem implicar um longo período de tempo e exigir amplos recursos econômicos, sublinham também que os Estados continuam a manter obrigações específicas em matéria de direitos humanos e as empresas a responsabilidade de respeitá-los à luz dos padrões desenvolvidos neste relatório; por conseguinte, a procura de alternativas a mais curto prazo, por exemplo, para manter uma certa margem de regulamentação e capacidade razoável de prestação de contas e de reparação efetiva às vítimas, quando as condições ou efeitos do investimento ou do comércio possam afetar o exercício e o desfrute dos direitos humanos, são imprescindíveis⁴⁹⁷.

297. Por outro lado, o campo de empresas e direitos humanos também tem particular relevância como parâmetro de comportamento e ação dos **órgãos multilaterais de crédito ou instituições internacionais de financiamento e investimento para o desenvolvimento**, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco de Desenvolvimento da América Latina, o Banco Centro-Americano de Integração Econômica, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil etc. A Comissão e sua REDESCA reconhecem que essas instituições desempenham um papel importante para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e à redução da pobreza e, portanto, com influência transcendental nesses contextos para o maior ou menor desfrute efetivo dos direitos humanos. Daí que a incorporação expressa de padrões e salvaguardas em matéria de direitos humanos dentro de sua estrutura, suas políticas, marcos operacionais e análise de riscos sejam imprescindíveis para reduzir as chances de que se vejam envolvidos em contextos de financiamento e desenvolvimento de projetos que comprometam o desfrute de tais direitos e liberdades fundamentais. A CIDH e sua REDESCA notam que os riscos ao exercício efetivo dos direitos humanos associados às operações dessas instituições recaem sobretudo nas alegações de ausência de quadros adequados de devida diligência para prevenir, vigiar e mitigar riscos sobre os direitos humanos nos projetos que financiam; e na ausência de mecanismos efetivos de prestação de contas relacionados a violações dos direitos humanos⁴⁹⁸.
298. Dada a influência considerável dessas instituições em contextos relacionados ao desfrute dos direitos humanos e a diversa gama de relações que podem estabelecer com atores privados ou públicos a respeito de suas responsabilidades sobre os direitos humanos, a CIDH e sua Relatoria Especial sublinham a importância de que os Estados-Membros da OEA sustentem exigências claras e mecanismos de prestação de contas efetivas relacionados ao respeito aos direitos humanos sobre

⁴⁹⁷ Ver, *inter alia*. Johnson Lise and Others. [Clearing the Path: Withdrawal of Consent and Termination as Next Steps for Reforming International Investment Law](#). Columbia Center on Sustainable Investment (April, 2018).

⁴⁹⁸ Ver, *inter alia*, Indian Law Resource Center. [International Legal Standards for the World Bank and other Multilateral Development Banks. Written Statement presented to the 24th Regular Session of the UN Human Rights Council](#). August 21, 2013; Centro de Informação de Empresas e Direitos Humanos. [Mais de 40 ONGs pedem ao Banco Interamericano de desenvolvimento que inclua abordagem de direitos humanos ao chamar o investimento](#), 14 de junho de 2017; Coalition for Human Rights in Development. [Uncalculated Risk: Threats and attacks against human rights defenders and the role of development financiers](#) (2019).

aquelas instituições de financiamento em que tenham participação; isto sem prejuízo de que essas instituições já possuam algum tipo de protocolo relacionado com a matéria ou mecanismos autônomos de vigilância e reclamações a nível interno⁴⁹⁹.

299. Por sua vez, os Estados em cuja jurisdição se financiam os projetos ou aqueles em que tais instituições se encontrem domiciliadas também deverão direcionar seus esforços para exigir claramente o respeito aos direitos humanos. A este respeito, é extremamente importante a decisão emitida pelo Supremo Tribunal de Justiça dos Estados Unidos no caso "Jam v. International Finance Corporation", em que se assegura que organizações internacionais como o Banco Mundial podem ser demandadas nas cortes desse país por suas atividades comerciais, superando a abordagem de imunidade absoluta que tradicionalmente impedia a prestação de contas dessas entidades⁵⁰⁰.
300. Além disso, ao procurar gerar um clima que tradicionalmente se entendeu favorável ao investimento por alguns setores, existe a possibilidade de que os Estados tendam a enfraquecer proteções sociais e ambientais locais que servem de parâmetro para supervisionar a conduta empresarial ou realizar reformas de políticas públicas voltadas a esse fim⁵⁰¹. Daí que a Comissão e sua REDESCA vejam com preocupação as denúncias que as organizações da sociedade civil emitem sobre a falta de priorização dos direitos humanos nos processos de avaliação de riscos que essas instituições costumam realizar ao decidir o financiamento de um projeto específico. Por isso, para a CIDH e sua REDESCA, é imprescindível que os Estados estimulem essas instituições a incorporarem em seu seio uma cultura expressa de direitos humanos e assegurem garantias específicas para protegê-los como elementos-chave em seus processos de avaliação de risco e sistemas operacionais ao decidir seus investimentos e selecionar, projetar ou monitorar projetos, de forma que estes não estejam em violação aos padrões internacionais em matéria de direitos humanos.
301. O acima exposto deve também incluir a atenção especial aos riscos sobre os direitos humanos ligados às próprias operações dos seus clientes empresariais, ao setor industrial com que se relacionam, ou mesmo, terceiros relacionados com o projeto. Também é necessário integrar análises de riscos contextuais em relação ao desfrute dos direitos humanos na zona de influência do projeto ou atividade da empresa vinculada ao investimento, já que essa análise fornecerá indicadores valiosos para reduzir as ameaças existentes ou determinar a viabilidade do mesmo em função de seus impactos sobre os direitos humanos.

⁴⁹⁹ Para mais informações sobre estes mecanismos consultar por exemplo as páginas eletrônicas de: [CAO \(Compliance Advisory Ombudsman\)](#) para organismos do Grupo do Banco Mundial ou o [MICI \(Mecanismo independente de Consulta e Pesquisa\)](#) para o grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

⁵⁰⁰ Sobre a história e principais documentos do caso ver: Earthrights. [Budha Ismail Jam, et al v. IFC An Indian fishing community takes on the World Bank](#) (2019).

⁵⁰¹ No entanto, a CIDH também observa que algumas iniciativas reconhecem que o não cumprimento de padrões relacionados ao respeito dos direitos humanos também geram riscos para os projetos comerciais ou afetam os portfólios de investimento. Assim, por exemplo, os [Princípios de Investimento Responsável](#), iniciativa apoiada pela ONU, visam incorporar ações relacionadas a temas ambientais, sociais e de governo na análise e tomada de decisões dos investimentos. Da mesma forma, os princípios de contratação de responsável orientam a integração da gestão dos riscos relacionados aos direitos humanos entre os Estados e os investidores para otimizar os benefícios do investimento e prevenir ou mitigar seus efeitos negativos potenciais sobre as pessoas e comunidades, a este respeito ver: Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas. UN Doc. A/HRC/17/31/Add.3, 25 de maio de 2011.

302. Uma ferramenta útil para estes efeitos, por exemplo, pode gerar-se a partir da inclusão e devida consideração por parte destas instituições de financiamento e investimento da análise, pronunciamentos, padrões e alertas que se gerem a partir do sistema regional ou universal de direitos humanos, a respeito de certos contextos, casos ou situações que ameacem os direitos humanos e em que tais instituições estejam ou possam ver-se envolvidas. Desta forma, poderão fazer os ajustes ou repensar as ações correspondentes, não só antes da implementação do projeto, mas também durante seu ciclo de vida. A inclusão desses elementos provenientes de órgãos especializados em direitos humanos pode contribuir para prevenir que suas atividades ou comportamento sejam contrários a esses direitos, seja na aplicação a situações concretas ou a marcos mais gerais de devida diligência em matéria de direitos humanos.
303. Por outro lado, também se observa a existência de dificuldades para identificar níveis de responsabilidade entre os atores envolvidos e opacidade para exigir ações preventivas, como a devida diligência em matéria de direitos humanos, prestação de contas e reparação integral; por exemplo, quando existem fontes combinadas de financiamento e empréstimos mediante intermediários financeiros que não cumprem com salvaguardas de direitos humanos ou sob esquemas que geram pressão nos Estados, colocando em risco o cumprimento de suas obrigações internacionais.
304. Ao estender a ligação dessas instituições financeiras com outros atores empresariais públicos ou privados, estes últimos assumem um papel mais proeminente como receptores de financiamento para o desenvolvimento e como executores das atividades envolvidas. Daí a importância de que o respeito aos direitos humanos nestas circunstâncias possa traduzir-se, por exemplo, em exigências robustas aos mutuários em matéria de direitos humanos nas etapas de desenho, implementação e encerramento do projeto; assim como uma liderança das instituições internacionais de financiamento ou investimento e dos Estados que as integram ou que acolhem o projeto em que se implementem ações de devida diligência em matéria de direitos humanos, tais como a elaboração de listas de exclusão de empresas com amplo histórico de ameaças ou impactos aos direitos humanos, suspensão do contrato e sanções particulares por descumprimento da responsabilidade de respeitar os direitos humanos, exames de alerta precoce, visitas de especialistas independentes com conhecimento de direitos humanos, mecanismos de denúncia e participação acessíveis, desenho de planos ou protocolos para a mitigação de riscos relacionados ao desfrute dos direitos humanos, revisões periódicas do projeto em relação ao desfrute dos direitos humanos envolvidos e apoio ao trabalho das pessoas defensoras dos direitos humanos nesses contextos. É imprescindível facilitar a participação pública e quadros de transparência adequados, onde as pessoas e comunidades afetadas tenham acesso efetivo a informações pertinentes e espaços para que possam expressar livremente suas preocupações, incluindo a possível oposição ao projeto.
305. Em geral, devem ser evitados os projetos ou atividades que tenham alta probabilidade de produzir graves violações aos direitos humanos ou exacerbar riscos significativos contra os mesmos. A análise de risco de financiamento de projetos não deve se concentrar apenas na probabilidade de que o empréstimo seja devolvido no futuro e sua rentabilidade, mas sim em assegurar a avaliação dos efeitos que a concessão do empréstimo terá na população afetada e no desfrute dos direitos humanos, assegurando a participação das pessoas e comunidades

envolvidas na tomada de decisões, incluindo os padrões sobre consulta e consentimento livre, prévio e informado desde as etapas mais precoces. Em suma, para a CIDH e a sua REDESCA, os direitos humanos devem ser um fator determinante tanto na decisão de investimento como nas ações de resposta tomadas durante o ciclo de vida do projeto ou investimento em causa.

306. Por outro lado, a CIDH e sua REDESCA também veem com preocupação informações sobre denúncias de violações de direitos humanos associadas a **compras públicas de bens e serviços, contratos públicos (por exemplo para a realização de obras de infraestrutura), operações de empresas estatais, parcerias público-privadas, sistemas de fomento à exportação, e financiamento público, bem como atividades diplomáticas relacionadas ao investimento e ao comércio sob a chamada "diplomacia econômica"**⁵⁰².
307. Em relação a estes casos, a Relatoria Especial sobre DESCAs nota que os princípios orientadores indicam, por exemplo, que os Estados que participam de instituições multilaterais relacionadas com as empresas devem respeitar neste âmbito as suas obrigações em matéria de direitos humanos e agir de forma coerente de modo a não se entravar ou limitar a observância dos direitos humanos⁵⁰³; também trazem disposições relativas a medidas adicionais que os Estados devem tomar para a proteção dos direitos humanos quando se encontram envolvidas empresas da sua propriedade ou sob o seu controle, ou quando órgãos estatais fornecem recursos públicos e serviços de crédito, investimento ou financiamento⁵⁰⁴. Da mesma forma, eles estabelecem o papel fundamental do Estado em relação à vigência dos direitos humanos em casos de contratos públicos e transações comerciais com empresas⁵⁰⁵.
308. Dada a intervenção direta de agentes estatais neste tipo de situações ou a possibilidade de influência e controle destes a respeito da criação de riscos na realização dos direitos humanos atendendo aos fatos particulares de cada caso, a CIDH e sua REDESCA consideram que, sob estes pressupostos, é plausível que os Estados incorram em responsabilidade internacional pelo descumprimento das obrigações gerais de respeito e garantia. A ausência ou ineficácia de quadros jurídicos e institucionais que proporcionem diretrizes vinculativas e claras de devida diligência em matéria de direitos humanos incidem diretamente na criação de riscos para o seu exercício, da mesma forma que podem gerar barreiras para a prestação de contas e reparação adequada para as vítimas.
309. Por exemplo, a REDESCA destaca a obrigação das entidades públicas de crédito e financiamento de incorporar padrões em direitos humanos e que os processos de devida diligência ou estudos de viabilidade incluam, obrigatoriamente, um estudo do impacto que o projeto a financiar possa ter sobre os direitos humanos, incluindo o meio ambiente e os direitos trabalhistas. Nesses contextos, para a CIDH e sua Relatoria Especial é prioritário que haja clareza e transparência em relação aos

⁵⁰² A respeito, veja, por exemplo, Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Questão dos Direitos Humanos e das Empresas Transnacionais e Outras Empresas. UN Doc. A/HRC/32/45, 4 de maio de 2016; Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Questão dos Direitos Humanos e das Empresas Transnacionais e Outras Empresas. UN Doc. A/HRC/38/48, 2 de maio de 2018.

⁵⁰³ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípio 10.

⁵⁰⁴ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípio 4.

⁵⁰⁵ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípios 5 e 6.

critérios específicos adotados e às ações de devida diligência implementadas pelos órgãos estatais competentes no momento de outorgar este tipo de serviços financeiros; além disso, é necessário que, no desenho dos processos de devida diligência em direitos humanos, se preveja o acesso público aos relatórios desses órgãos. Embora se deva assegurar o respeito da confidencialidade de certas informações do investidor, a privacidade não implica sigilo; e, portanto, não pode servir de mecanismo para evitar que se conheçam as possíveis implicações que um projeto possa ter sobre os direitos humanos.

310. Tal como nos contextos de privatização de serviços públicos essenciais para a garantia dos direitos humanos ou de certas atividades empresariais ou indústrias que, pela sua natureza, geram riscos previsíveis e significativos contra os direitos humanos, a CIDH e a sua REDESCA consideram que, nesses casos, os Estados devem adotar medidas adicionais de proteção, por exemplo, no âmbito dos seus processos de adjudicação de contratos públicos, face aos abusos de empresas da sua propriedade ou sob o seu controle, ou mediante a celebração e aplicação de tratados de investimento. Inclusive ações ou omissões atribuíveis aos Estados nesses contextos poderiam resultar em violação de seu dever de respeitar os direitos humanos de acordo com os fatos particulares do caso. Por exemplo, no contexto de indústrias extrativas e projetos de desenvolvimento, a Comissão sublinhou que, quando é o próprio Estado que implementa tais atividades, este tem obrigações diretas de respeitar e garantir os direitos humanos envolvidos com a devida diligência⁵⁰⁶.
311. Por sua vez, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos teve também em conta na sua análise o grau de ligação do Estado com empresas da sua propriedade ou sob o seu controle, para determinar a sua responsabilidade internacional em matéria de direitos humanos; assim estabeleceu que o estatuto jurídico separado de uma empresa estatal a nível interno não livra, por si só, o Estado das suas responsabilidades ao abrigo da Convenção Europeia dos Direitos Humanos pelos atos ou omissões da empresa, os quais podem, segundo os pressupostos de fato particulares, gerar responsabilidade direta estatal⁵⁰⁷. Além do *status* legal dessa empresa internamente, a CIDH e sua REDESCA observam que este Tribunal considerou a natureza das atividades que desempenha, o contexto em que ocorrem as atividades, e o grau de independência, seja operacional ou institucional, da empresa com as autoridades estatais⁵⁰⁸, de modo que não só se possam chegar a ativar as obrigações de garantir, mas também as de respeitar os direitos humanos.
312. A avaliação das ações devidas em cada caso dependerá em grande parte do nível de relação entre o comportamento do Estado e os fatores que ameaçam ou permitem violações dos direitos humanos relacionados a atividades empresariais. Por exemplo, a relação entre o Estado e uma empresa pública será considerada muito estreita, independentemente de esta ser um sujeito de direito privado e, em estrito sentido, não ter capacidade de atuação estatal ou não exercer qualquer função pública, salvo prova em contrário. Isso porque o Estado sempre disporá ou deveria

⁵⁰⁶ CIDH. Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Recursos Naturais: Proteção de Direitos Humanos no Contexto de Atividades de Extração, Exploração e Desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 85.

⁵⁰⁷ TEDH. Yershova v Rússia, (aplicação nº 1387/04) 8 de abril de 2010, par. 98; TEDH. Krndija et al. v Sérvia, (aplicações nºs 30723/09 e outras 3), 27 de junho de 2017, parág. 66.

⁵⁰⁸ TEDH. Mykhaylenky v Ucrânia, (aplicações nºs. 35091/02 e outras 9), 6 de junho de 2005, par. 45; TEDH. Yershova v Rússia, (aplicação nº 1387/04) 8 de abril de 2010, par. 55 e 62; TEDH. Ališić et al. v Bósnia E Herzegovina et al. (Aplicação nº 60642/08) Grande Câmara, 16 de julho de 2014, parág. 114.

ter disposto de mais meios para zelar pelo respeito dos direitos humanos nessas circunstâncias, bem como a possibilidade de exercer um maior nível de controle ou influência sobre a empresa, ou seja, pela própria natureza da atividade da empresa pública envolvida. Situação semelhante ocorre quando o Estado desenvolve seus protocolos ou estratégias de contratação ou compras públicas, negocia ou implementa tratados de investimento, facilita crédito à exportação ou participa de instituições multilaterais de financiamento. Em todas essas circunstâncias, os Estados são obrigados a ampliar suas precauções para assegurar suas obrigações de respeito e garantia dos direitos humanos e seus impactos fora de seus territórios.

CAPÍTULO 7

A CENTRALIDADE DAS VÍTIMAS E OS IMPACTOS DIFERENCIADOS SOBRE POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NO ÂMBITO DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS NA REGIÃO

A CENTRALIDADE DAS VÍTIMAS E OS IMPACTOS DIFERENCIADOS SOBRE POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NO ÂMBITO DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS NA REGIÃO

313. A CIDH ressalta que o foco de atenção sobre as pessoas e as vítimas de direitos humanos e sua dignidade é uma pauta básica no trabalho regional que orienta sua atuação dentro do hemisfério, critério que também é fundamental no momento de analisar os diversos pressupostos que se podem apresentar no âmbito de empresas e direitos humanos, em particular daquelas pessoas ou grupos que se encontram em situações de particular vulnerabilidade.
314. A CIDH e sua REDESCA consideram importante sublinhar que, a partir das obrigações dos Estados descritas acima, estes têm uma obrigação de prestar especial atenção aos setores sociais e pessoas que sofreram formas de exclusão histórica ou são vítimas de preconceitos ou ameaças persistentes, e adotar de forma imediata e socioculturalmente adequada as medidas necessárias para prevenir, reduzir, bem como eliminar as condições e atitudes que geram ou perpetuam afetações aos seus direitos humanos. No âmbito de empresas e direitos humanos, a CIDH e sua REDESCA ressaltam que as obrigações de respeito e garantia dos Estados nesta área, como se detalhou anteriormente, desempenham um papel crítico e fundamental, cujo descumprimento pode materializar violações aos direitos humanos; por isso é crucial não só que os Estados respeitem os direitos humanos nesses contextos e se esforcem por assegurar que as empresas, incluindo as instituições de investimento e financiamento, também cumpram com o respeito aos direitos humanos, mas que as mesmas empresas tenham especial atenção ao fato de que suas operações e projetos gerem ou contribuam para gerar impactos negativos diferenciados, agravados e interseccionais sobre essas pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade.
315. As empresas têm um papel fundamental a desempenhar no desenvolvimento sustentável e equitativo dos povos e, nesse sentido, para atuarem também no sentido de coadjuvar em um processo que leve à maior efetividade do desfrute dos direitos humanos e do respeito ao meio ambiente, desde que incorporem um enfoque de direitos humanos em suas operações. Assim, a incorporação da devida diligência em matéria de direitos humanos a respeito de suas operações, a efetiva prestação de contas ou o apoio público ao efetivo exercício dos direitos de certos coletivos em situação de vulnerabilidade como os coletivos LGBTI, as mulheres, a infância e a juventude ou as pessoas defensoras de direitos humanos, incluindo a defesa do ambiente, são exemplos positivos que colaboram para esse fim.

316. A seguir, apresenta-se informação geral fornecida pelos Estados e organizações da sociedade civil sobre alguns desafios e riscos que enfrentam essas populações no contexto interamericano no âmbito de empresas e direitos humanos. Isso para ilustrar alguns impactos diferenciados sobre essas pessoas e coletivos. De forma alguma, os parágrafos seguintes reúnem informações completas ou exaustivas sobre todas as situações de afetação ou práticas empresariais na região que impactam esses grupos, ou outros grupos que também se encontram em uma posição particular de vulnerabilidade nesses contextos, como pessoas jovens, pessoas vivendo com HIV, pessoas que sofrem de determinadas doenças ou patologias, tais como câncer ou doenças tropicais; pessoas em situação de rua, e pessoas vivendo em condições de pobreza ou de extrema pobreza. A CIDH e sua REDESCA também pretendem, com esta seção, fazer um apelo para receber informação com o objetivo de continuar se aprofundando de maneira diferenciada, a partir das experiências e conhecimentos respectivos, nas particularidades que essas populações enfrentam no âmbito de empresas e direitos humanos.

A. Pessoas defensoras de direitos humanos

317. Em relação às pessoas defensoras de direitos humanos, grupo que também inclui sindicalistas, ambientalistas, jornalistas, ativistas e profissionais que trabalham no campo da prevenção e prestação de contas de violações de direitos humanos relacionadas a atividades empresariais, a CIDH e sua REDESCA consideram prioritário reiterar enfaticamente a importância do trabalho que essas pessoas desempenham não apenas para a efetiva realização dos direitos humanos, mas para a consolidação da democracia, desenvolvimento sustentável e Estado de Direito. Reiteram ainda que são os Estados que devem estabelecer um quadro jurídico claro, que preveja sanções contra empresas envolvidas na criminalização, estigmatização ou abusos contra aqueles que defendem os direitos humanos⁵⁰⁹. A este respeito, a CIDH e sua REDESCA observam com alta preocupação o aumento de riscos, assédio, criminalização e ataques que essas pessoas vêm enfrentando na região. Segundo o *Business and Human Rights Resource Centre*, a América Latina concentra quase 50% de ataques contra defensores e defensoras em todo o mundo relacionados a atividades empresariais. Os tipos de abuso variam de restrições à liberdade de expressão e reunião, espancamentos, despejos, intimidação, difamação e assédio judicial a torturas e assassinatos. Por outro lado, os principais setores que se encontrariam envolvidos em tais ameaças e afetações seriam o agroindustrial, mineiro, energético (petróleo, gás e hidrelétricas), e o florestal. Em tais situações, a defesa de direitos humanos estaria vinculada à proteção da terra e território (36%), meio ambiente (31%) e direitos trabalhistas (21%)⁵¹⁰. Além disso, de acordo com dados coletados pela Global Witness, 2017 representou o ano mais perigoso para as pessoas defensoras da terra e do ambiente pelo grande número de assassinatos registrados; em particular, indica-se que, no nível regional, Brasil, Colômbia, México, Honduras, Peru e Nicarágua seriam os países onde mais assassinatos se registram, e de maneira global, a América Latina representaria quase 60% dessas graves

⁵⁰⁹ CIDH, rumo a uma política integral de proteção a pessoas defensoras de direitos humanos. OEA / Ser.L / V / II. Doc. 207/17. 29 de dezembro de 2017, parág. 143; CIDH. Audiência Pública. Uso indevido dos sistemas de justiça criminal para retaliar contra defensores dos direitos humanos ambientais, 173 sessão, 26 de setembro de 2019.

⁵¹⁰ Business and Human Rights Resource Centre. [Business, Civic Freedom & Human Rights Defenders Portal](#). (April 2019). Business and Human Rights Resource Centre. [Foco em defensores e defensoras de direitos humanos sob ameaças e ataques](#) (January 2017).

violações com sete dos 10 países mais perigosos⁵¹¹.

318. Em contexto global, o Conselho de Direitos Humanos da ONU também manifestou sua séria preocupação com as ameaças e agressões contra as e os defensores ambientais; e reconheceu o importante papel dessas pessoas em identificar, prevenir e conscientizar sobre os impactos nos direitos humanos vinculados a projetos de desenvolvimento e atividades empresariais; desta forma, a CIDH e sua REDESCA apoiam o fato de o Conselho de Direitos Humanos ter enfatizado a necessidade de garantir a segurança e proteção efetiva dessas pessoas nesses contextos⁵¹². Outros estudos mostram a continuidade e gravidade de ameaças e ataques contra essas pessoas no marco de atividades de desenvolvimento colocando ênfase no papel das instituições internacionais de financiamento, em particular indica-se que, apesar de compromissos em assegurar garantias sociais e ambientais, e inclusive a existência de algumas diretrizes para manejar essas situações, tais instituições continuam financiando atividades e projetos que envolvem danos significativos nas comunidades e afetação ao trabalho e direitos de pessoas defensoras de direitos humanos, evitando exercer a devida diligência em matéria de direitos humanos, ignorando riscos ou ameaças e não utilizando as ferramentas e posição privilegiada que possuem para dar respostas efetivas a tais situações⁵¹³. Dado o papel dos Estados ao conformar tais instituições e facilitar o financiamento da implementação deste tipo de projetos, a CIDH e sua REDESCA ressaltam a importância de estabelecer sistemas independentes e participativos, nos quais se tenham em conta as considerações das pessoas defensoras de direitos humanos, bem como apoiar enfaticamente seu trabalho e facilitar respostas oportunas e efetivas quando se encontrem em risco.
319. A CIDH também tem repetidamente manifestado preocupação com esse tipo de agressões e ameaças. Somente em 2018 condenou os múltiplos assassinatos registrados contra pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, Colômbia e Guatemala, muitas delas relacionadas à proteção da terra e do meio ambiente⁵¹⁴. Por sua vez, o Relator Especial sobre a situação dos defensores de direitos humanos emitiu recentemente o primeiro relatório global desagregado por país sobre a situação deste grupo de pessoas, no qual manifestou que, embora possa existir uma relação de apoio e colaboração entre empresas e pessoas defensoras de direitos humanos, também existem preocupações pelos impactos negativos que se geram sobre tais pessoas; em seu relatório inclui diversas situações de afetação em tais contextos⁵¹⁵.
320. A este respeito, dentro da informação recebida para a elaboração deste documento, por exemplo, a Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais menciona um contexto de ameaças e assédio contra grupos e movimentos

⁵¹¹ Global Witness. [A que preço? Negócios irresponsáveis e o assassinato de pessoas defensoras da terra e do meio ambiente em 2017](#) (julho de 2018).

⁵¹² Conselho de Direitos Humanos. Resolução Nº 40/12, UN Doc. A/HRC/40/L. 22/Rev.1, 20 de março de 2019.

⁵¹³ Coalition for Human Rights in Development. [Uncalculated Risk: Threats and attacks against human rights defenders and the role of development financiers](#) (2019).

⁵¹⁴ CIDH. [CIDH expressa seu alarme pelos assassinatos e condena a violência contra as pessoas defensoras de direitos humanos e líderes sociais na Colômbia](#), 19 de julho de 2018; CIDH. [CIDH condena os assassinatos de defensores de direitos humanos vinculados ao direito ao meio ambiente, à terra e trabalhadores rurais no Brasil](#), 27 de julho de 2018; CIDH. [CIDH expressa alarme por aumento de assassinatos e agressões contra defensoras e defensores de direitos humanos na Guatemala](#), 31 de outubro de 2018.

⁵¹⁵ UN Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders. [World Report on the situation of human rights defenders: Americas](#) (December, 2018), págs. 154-224.

camponeses que se opõem à atividade do projeto mineiro "La Colosa" no departamento de Tolima, na Colômbia. Por sua vez, o Departamento de Direito da Universidade do Arizona fez notar à CIDH a grave situação de repressão, ameaça e criminalização de pessoas indígenas defensoras de direitos humanos que se opõem ao projeto "Dakota Access Pipeline" em Standing Rock, Estados Unidos, relacionado ao desenvolvimento da indústria extrativa em seus territórios, sem que se tenha cumprido com a consulta livre, prévia e informada. Sobre isso, eles indicaram a ameaça significativa sobre seu direito à água e seus locais sagrados, bem como sobre sua sobrevivência física e cultural. Segundo reportaram, a polícia, forças de segurança privada e a empresa encarregada do projeto exerceram uso da força injustificada e violência contra as pessoas manifestantes, em muitos casos essas pessoas foram presas e processadas criminalmente. Como se indica, 841 pessoas teriam sido detidas pelo fato de exercerem seu direito de defesa da água, liberdade de expressão e reunião pacífica. Também alegaram ser sujeitos de vigilância por parte de autoridades públicas e da empresa, bem como a existência de diversas iniciativas para reformar normas legais com o objetivo de restringir o protesto e criminalizar a oposição a estes temas em benefício das empresas extrativas⁵¹⁶. Outro assunto em que a CIDH e sua REDESCA observam com preocupação as ameaças aos direitos dessas pessoas no marco de atividades empresariais, por exemplo, é a situação de risco de integrantes do Movimento Amplo pela Dignidade e Justiça e suas famílias em Honduras, a quem a CIDH outorgou medidas de proteção em 2013, pelas denúncias de agressões, assédios e ameaças de morte no marco de seu trabalho de defesa dos direitos humanos, na esteira da atividade de empresas extrativas e projetos de exploração de recursos naturais⁵¹⁷.

321. A Corte IDH também deu visibilidade à situação de vulnerabilidade das pessoas defensoras de direitos humanos no contexto de atividades empresariais, por exemplo, declarou a responsabilidade do Estado pelo assassinato de um defensor do meio ambiente em Honduras pela "existência de indícios de participação estatal e a falta de uma investigação diligente que aborde adequadamente as linhas de pesquisa ligadas ao seu trabalho de defesa ambiental". Assim, na análise do caso, a Corte reconheceu como elemento fundamental o trabalho de defensor de direitos humanos do Senhor Carlos Escaleras, particularmente do meio ambiente, como sua oposição a atividades de empresas que danificavam o meio ambiente e sustentou que havia "indícios de que o atentado contra sua vida se produziu em razão de seu trabalho de defesa ambiental, particularmente sua luta contra a construção de uma planta extratora perto do rio de Tocoa [...]"⁵¹⁸.

⁵¹⁶ The University of Arizona, Rogers College of Law. Report to the IACHR: Criminalization of Human Rights Defenders of Indigenous Peoples Resisting Extractive Industries in the United States (June, 2019). Sobre isso veja: CIDH. Audiência Pública. Criminalização de pessoas defensoras de direitos humanos de povos indígenas e a indústria extrativa nos Estados Unidos, 172ª sessão, 9 de maio de 2019; Relatório da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas, relativo à sua missão aos Estados Unidos da América. UN Doc. A/HRC/36/46/Add.1, 9 de agosto de 2017.

⁵¹⁷ CIDH. Resolução N° 12/2013. Medida Cautelar 416/13 18 membros do movimento amplo pela dignidade e justiça e suas famílias (Honduras), 19 de dezembro de 2013. Entre outras medidas de proteção concedidas pela CIDH também ver: CIDH. Resolução N° 65/2016. Medidas Cautelares 382/12. Junta de ação Comunal de la vereda Rubiales (Colômbia), 17 de dezembro de 2016; CIDH. Resolução 9/2014. Medidas Cautelares 452/11. Líderes de Comunidades Camponesas e Rondas Camponesas de Cajamarca (Peru), 5 de maio de 2014; CIDH. Resolução N° 11/2014. Medidas Cautelares 50/14. Líderes e lideranças camponesas do baixo Aguán (Honduras), 8 de maio de 2014; CIDH. Resolução N° 13/2013. Medidas Cautelares 193/13. Líderes e defensores de direitos humanos da comunidade Nova Esperança e do Patronato Regional do Setor Florida (Honduras), 24 de dezembro de 2013.

⁵¹⁸ Corte IDH. Caso Escadas Mejía e outros vs. Honduras. Acórdão de 26 de setembro de 2018. Série C, N° 361, parágs. 67 e 68.

322. Por seu lado, a Comissão também enfatizou sua preocupação quanto à utilização do sistema penal contra líderes e lideranças indígenas, afrodescendentes, camponeses e comunitários, bem como contra defensoras e defensores vinculados à proteção da terra, recursos naturais e meio ambiente como represália à sua oposição a atividades extrativas e denúncias sobre os impactos negativos que teriam tais projetos na ecologia, na saúde, em suas relações comunitárias, ou no desfrute de outros direitos⁵¹⁹. Em particular, indicou que as empresas privadas não só apresentariam denúncias em processos penais sem fundamento, mas também, por vezes, realizariam campanhas de difamação contra as pessoas defensoras de direitos humanos com o objetivo de afetar sua credibilidade; além de concretizar alianças com militares e policiais para conseguir as detenções dessas pessoas⁵²⁰.
323. Em geral, a Comissão e a sua REDESCA rejeitam veementemente a utilização indevida do sistema de justiça penal contra estas pessoas pelas autoridades e pelas próprias empresas, a fim de limitar o seu trabalho. Esta situação não só ameaça individualmente os direitos de tais pessoas, como em geral põe em risco a devida proteção dos direitos humanos, incluindo o ambiente saudável, ao intimidar, criminalizar e gerar um ambiente hostil para aqueles que se dedicam a este importante trabalho⁵²¹. Em particular, a CIDH e a sua REDESCA sublinham que as pessoas defensoras do ambiente estão particularmente ameaçadas de maneira severa e crescente no continente dada a demanda existente na exploração e uso de recursos naturais e a existência de interesses privados com a capacidade de influenciar as instituições do Estado, por exemplo, ao enfraquecer ou evitar o exercício das funções de regulamentação e supervisão dos órgãos competentes, ou ao influenciar indevidamente o sistema de justiça ou fazer uso abusivo das normas penais.
324. A CIDH e sua REDESCA continuam recebendo informação preocupante da situação de extrema vulnerabilidade em que se encontram as pessoas defensoras do ambiente no continente, ao serem objeto de situações que, além de agressões ou assédios físicos e psicológicos, implicariam acusações criminais sem fundamento, aplicação politicamente motivada das leis penais, violações ao devido processo, uso arbitrário da prisão preventiva, afetações ao direito à defesa e ao prazo razoável nos processos prisão, despejos forçados, investigações penais indevidas, detenções arbitrárias, condenações irregulares, bem como difamação e estratégias de difamação como meios de intimidação e coerção por parte de autoridades públicas e particularmente empresas⁵²².
325. Em particular, a criminalização e estigmatização pública contra as pessoas defensoras dos direitos humanos representam ameaças e impactos graves que

⁵¹⁹ CIDH. [CIDH urge proteger defensores e defensoras da terra e do meio ambiente](#), 5 de junho de 2017.

⁵²⁰ CIDH. Relatório sobre a criminalização do trabalho das defensoras e dos defensores dos direitos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 68.

⁵²¹ A respeito disso, a Corte IDH também indicou que "este efeito social de intimidação, dada a importância do trabalho realizado pelos defensores e defensoras de direitos humanos, causa grave prejuízo para a comunidade em seu conjunto, pois quando se pretende silenciar ou inibir o trabalho das pessoas defensoras de direitos humanos, além de se violar suas garantias pessoais, nega-se à cidadania a possibilidade de obter justiça por violações a direitos humanos, a verificação social de seu cumprimento, e o apoio e acompanhamento de vítimas". Cfr. Corte IDH. Caso Escadas Mejia e outros vs. Honduras. Acórdão de 26 de setembro de 2018. Série C, N.º. 361, parág. 70.

⁵²² CIDH. Audiência Pública. Uso indevido dos sistemas de justiça criminal para retaliar contra defensores dos direitos humanos ambientais, 173ª Sessão, 26 de setembro de 2019. Veja também: relatório sobre o uso indevido de sistemas de justiça criminal para retaliar contra os defensores e defensoras do ambiente apresentado por organizações da sociedade civil no marco da 173ª Sessão da CIDH, 21 de setembro de 2019.

costumam ser menos visíveis na sociedade, pois apresentam de maneira aparente um uso legítimo de ferramentas legais, mas que na realidade se destinam a manipular a opinião pública ou o próprio sistema de justiça para benefícios particulares. A CIDH e sua REDESCA observam que essas formas de repressão se tornam mais sutis na dificuldade do trabalho de defesa dos direitos humanos, já que o abuso do sistema penal não costuma chamar a atenção como as ameaças de morte, atentados ou agressões mais diretas, sua identificação é mais complexa e a documentação certamente difícil. A aparência de neutralidade do uso de normas criminais ou a disseminação de discursos enganosos e falsos contra essas pessoas tornam mais difícil combatê-la e mais difícil de proteger essas pessoas⁵²³. Por conseguinte, sublinham a importância de se proceder a uma ponderação adequada face a situações de risco deste tipo que suscitem a necessidade de proteção imediata destas pessoas, de modo que, por exemplo, certas exigências formais ou de tipo probatório não impeçam a sua proteção.

326. Também consideram importante sublinhar que, em geral, a criminalização e estigmatização dessas pessoas geram graves impactos psicológicos, laborais e materiais àqueles que são vítimas e suas famílias, quebram laços comunitários, reduzem o espaço para a participação cívica e a defesa dos direitos humanos, enfraquecem o Estado de Direito e, no caso da criminalização de defensores e defensoras ambientais, ameaçam diretamente o direito a um meio ambiente sadio, e os direitos humanos conexos, ao permitirem maior margem de impunidade tanto aos atores estatais como às empresas ao afetá-los.
327. Em geral, a CIDH e sua REDESCA reiteram sua séria preocupação com a situação das pessoas defensoras de direitos humanos, e em particular aqueles que defendem o ambiente, no contexto de atividades empresariais por serem alvo de ataques de diversa índole em todo o continente. A este respeito, eles lembram que os Estados são os primeiros responsáveis por garantir que as violações contra pessoas defensoras de direitos humanos sejam prevenidas, identificadas e punidas; é urgente que os Estados e empresas, incluindo instituições de investimento e financiamento, implementem ações efetivas que detenham as crescentes formas de agressão, criminalização, vigilância e impunidade contra essas pessoas no âmbito das atividades empresariais.
328. Da mesma forma, e tendo em conta o indicado *supra* sobre a aplicação extraterritorial das obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos, torna-se relevante ressaltar a recente decisão do Tribunal de Apelações do 3º Circuito dos Estados Unidos, a qual permite continuar a análise de uma ação contra uma empresa sediada nesse país, mas cujas operações mediante suas subsidiárias teriam gerado violações e abusos a uma defensora de direitos humanos e sua família no Peru⁵²⁴. Para a CIDH e sua REDESCA, esses tipos de decisão permitem não só continuar clarificando e ajustando o comportamento exigido das empresas fora do país onde estão domiciliadas mediante a supervisão judicial e do chefe do Estado, mas também prover proteção a pessoas em situação de risco como são as defensoras e os defensores de direitos humanos.

⁵²³ Ver, *inter alia*, CIDH Audiência Pública. Uso indevido dos sistemas de justiça criminal para retaliar contra defensores dos direitos humanos ambientais, 173ª Sessão, 26 de setembro de 2019. Veja também: relatório sobre o uso indevido de sistemas de justiça criminal para retaliar contra os defensores e defensoras do ambiente apresentado por organizações da sociedade civil no marco da 173ª Sessão da CIDH, 21 de setembro de 2019.

⁵²⁴ Tribunal de Apelações do Terceiro Circuito dos Estados Unidos. [Caso N° 18-2042, Máxima Acuña-Atalaya e outros v. Newmont Mining Corporation e outros](#), 20 de março de 2019.

329. No caso das mulheres defensoras de direitos humanos no âmbito de atividades empresariais, em particular aquelas relacionadas a projetos de extração de recursos naturais, a CIDH e sua REDESCA observam que as mesmas enfrentam ameaças e desafios específicos em razão de seu gênero, tais como violações e assédio sexual, violência física e psicológica, discriminação, marginalização econômica e estigmatização ou difamação misóginas, entre outros, pelo que os Estados devem adotar medidas adicionais para erradicar o sexismo e machismo dominantes nessas situações. Por exemplo, a Comissão vem acompanhando com alta preocupação a situação da defensora indígena zapoteca Lucila Bettina Cruz, beneficiária de medidas cautelares, pelos riscos enfrentados no âmbito do desenvolvimento de um projeto de energia eólica no México. Segundo os fatos analisados, indica-se que a defensora é vítima de campanhas midiáticas de difamação, além de ter recebido ameaças de morte bem como ser objeto de atos de assédio e agressão pelo trabalho de defesa dos direitos humanos que realiza no contexto da atuação de autoridades públicas e a empresa "Eólica do Sul"⁵²⁵.
330. Por fim, a CIDH e sua REDESCA também receberam informação preocupante que indicaria que sindicalistas e trabalhadores, em sua condição de pessoas defensoras de direitos humanos, também têm sido e são foco particular de ataques seja em contextos de conflitos armados e ditaduras do passado, seja em conjunturas regionais mais contemporâneas⁵²⁶. Além disso, foram recebidas diversas informações denunciando atores econômicos de forma independente ou em cumplicidade com o Estado sobre ameaças, assassinatos, detenções arbitrárias, vigilância e interceptação telefônica, chantagens, assédio e demissões, campanhas de estigmatização e perseguição penal, entre outras formas de agressão, que seriam exercidas com o objetivo de enfraquecer a posição de trabalhadores, limitando o desfrute de direitos trabalhistas e obstruindo suas liberdades sindicais, incluindo o direito à negociação coletiva e greve. A CIDH e a sua REDESCA observam que as denúncias públicas são variadas e dizem respeito tanto a empresas públicas como privadas, dentro de diversos países e em diferentes setores, por exemplo, envolvendo a defesa de direitos sindicais e trabalhistas nas plantações de melões em Honduras⁵²⁷, processamento de alimentos na Guatemala⁵²⁸, indústria de cimento no México⁵²⁹, o setor de aviação civil e líderes sindicais em geral na Colômbia⁵³⁰, ou a imprensa na Argentina⁵³¹, entre muitas outras.

⁵²⁵ CIDH. Resolução N° 1/2018. Medidas Cautelares 685/16. Lucila Bettina Cruz e seu núcleo familiar (México), 4 de janeiro de 2018.

⁵²⁶ CIDH. Audiência pública. Garantias de liberdade de expressão, associação e assembleia pacífica das organizações sindicais na América, 169ª Sessão, 2 de outubro de 2018.

⁵²⁷ Ver, *inter alia*, in These Times. [Labor unrest is erupting on Honduran plantations and rattling the global supply chains](#), February 13, 2019; The Times. [Union row costs Fyffes its ethical recognition](#), March 26, 2019.

⁵²⁸ Confederação Sindical de Trabalhadores/as das Américas. [CSA e CSI condenam novo assassinato contra sindicalista na Guatemala](#), 4 de setembro de 2017; Solidarity Center. [Guatemala: Another unión leader murdered](#), September 7, 2017.

⁵²⁹ O Sol de Hermosillo. [Funcionários da cimenteira denunciam demissões injustificadas](#), 22 de janeiro de 2019; Industriall-union. [LafargeHolcim fires workers for organizing unión in Mexico](#), April 2, 2019.

⁵³⁰ Ver, *inter alia*, Business and Human Rights Resource Centre. Colômbia: [Demissão de 107 pilotos e punição a 109 participantes da greve da Avianca: sindicatos internacionais expressam solidariedade](#) (coleta de informações entre 2017 e 2018); El Espectador. [O capítulo Avianca nos golpes ilegais](#), 22 de dezembro de 2018; Industriall-union. [Líderes sindicais da Colômbia sofrem ameaças e violência](#), 27 de agosto de 2018.

⁵³¹ Ver, *inter alia*, TÉLAM. [A Agência Télam tem futuro](#), 26 de junho de 2018, El País. [A Argentina protesta a demissão de 354 trabalhadores da agência estatal de notícias](#), 5 de julho de 2018; Tiempo. [Os trabalhadores da Télam protestaram contra a punição de jornalistas por se manifestarem no 8M](#), 22 de março de 2018; pág. 12. [Processadas após protestar contra o 8M](#), 21 de março de 2018.

B. Mulheres

331. A CIDH e sua REDESCA consideram necessário ressaltar que os Estados têm um papel fundamental no momento de garantir os direitos humanos das mulheres no marco das atividades empresariais, enquanto tais atividades impactam de diversas formas tais direitos; em geral, as ameaças que as mulheres enfrentam neste âmbito encontram-se marcadas pela soma da prevalente discriminação e violência de gênero nas sociedades, o desequilíbrio de poder entre os atores empresariais e as mulheres, as omissões dos Estados em sua proteção, a impunidade desses atos e a falta de mecanismos de denúncia, bem como o impacto interseccional existente sobre elas quando coexistem diferentes fatores de discriminação. Isto se agrava quando tais práticas e comportamentos fazem parte de um contexto social, político e normativo patriarcal que os sustenta e esconde, por exemplo, minando seu direito a condições laborais justas e equitativas em comparação com os homens, tendo menos acesso e participação no uso de terras e recursos naturais em sua inter-relação com atividades empresariais ou a carga desproporcional que podem suportar as meninas e mulheres em contextos de privatização de serviços básicos, tais como na esfera educativa.
332. Não obstante o reconhecimento da amplitude das áreas envolvidas no respeito e proteção dos direitos das mulheres neste âmbito, tais como: gestão da terra e recursos naturais, privatização de serviços essenciais para o desfrute de direitos humanos, comércio e investimento, acesso a reparações efetivas, contextos de conflitos armados e justiça transicional, ou emprego e direitos laborais⁵³², entre outros; só se fará referência geral ao tema de emprego e direitos laborais considerando o âmbito e o objeto deste relatório. Sem prejuízo disso, a CIDH e a sua REDESCA ressaltam a necessidade de incorporar de forma obrigatória uma perspectiva de gênero nas atuações do Estado relacionadas a este campo, bem como nos processos de devida diligência em matéria de direitos humanos exigidos às empresas, nomeadamente exigindo que se tome uma aproximação integral dos impactos que as operações e estruturas empresariais têm sobre as mulheres, e observando as suas particularidades e necessidades específicas nos quadros de prevenção, supervisão ou prestação de contas relacionadas com violações dos direitos das mulheres⁵³³.
333. Nesse contexto, em relação ao emprego e aos direitos trabalhistas, por exemplo, o Estado argentino ressaltou a desigual distribuição da renda de homens e mulheres, bem como da distribuição de tarefas domésticas e cuidados não remunerados. Nesse

⁵³² Instituto Dinamarquês dos Direitos Humanos. [Mulheres no âmbito das empresas e dos direitos humanos](#) (2018); Bourke Joanna and Elizabeth Umlas. [Gender-responsive due diligence for business actors: human Rights-based approaches](#). Geneva Academy, December 2018; Marston, Ama. [Women, Business and Human Rights: a background paper for the UN Working Group on Discrimination Against Women in Law and Practice](#). Marston Consulting, March 7, 2014.

⁵³³ A este respeito, o Grupo de Trabalho das Empresas e dos Direitos humanos indicou que: para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres e alcançar uma verdadeira igualdade de gênero, os Estados e as empresas devem colaborar com as organizações de mulheres e com todos os outros intervenientes relevantes, a fim de realizar mudanças sistemáticas nas estruturas de poder discriminatórias, nas normas sociais e nos ambientes hostis que impedem o desfrute dos direitos humanos das mulheres em pé de igualdade com os homens em todas as esferas. Cfr. Grupo de Trabalho sobre a Questão dos Direitos Humanos e das Empresas Transnacionais e outras Empresas. UN Doc. A/ HRC/41/43, 23 de maio de 2019.

sentido, manifestou o seu apoio a iniciativas para a) aumentar a participação de mulheres na economia; b) reduzir a diferença salarial entre homens e mulheres; e c) promover a participação de mulheres em cargos de liderança; também destacou a existência da Comissão para a igualdade de oportunidades como um espaço multissetorial onde confluem diversos atores do âmbito sindical, empresarial e governamental, bem como as tarefas desempenhadas pelo Ente Nacional de Comunicações sobre prevenção à violência midiática contra mulheres, e ainda pelo Escritório de Assessoria sobre Violência Laboral em que se sublinhou que, durante o primeiro semestre de 2017, 87% das denúncias foram feitas no setor privado e que 78% das vítimas são mulheres. O Equador, por outro lado, tem, entre os principais problemas no âmbito laboral, a lacuna salarial em prejuízo das mulheres, fraqueza de mecanismos de controle sobre as condições de trabalho para as mulheres em todos os setores econômicos, restrição às licenças e licenças por período de maternidade, e interseccionalidade de formas de discriminação contra a mulher.

334. Nessa mesma linha, o Ministério Público do Trabalho do Brasil fez referência à grande desigualdade entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho. Segundo as informações fornecidas, a remuneração média das mulheres corresponderia a 77,5% da remuneração dos homens. Indicou ainda que, do ponto de vista do papel das empresas no âmbito da garantia dos direitos das mulheres, também não existiriam políticas efetivas para garantir a igualdade e representatividade no acesso a cargos de direção e que continuam enfrentando práticas discriminatórias no ambiente de trabalho. As estruturas patriarcais e a prevalência de estereótipos de gênero negativos e prejudiciais sobre as mulheres não só geram sérios obstáculos para que elas liderem e dirijam empresas, mas também influenciam as práticas de *marketing* e comércio de muitas empresas que normalizam normas sociais discriminatórias contra as mulheres. Nesse sentido, os Estados devem tomar medidas especiais para que as mulheres não sejam coisificadas nos processos de produção ou de prestação de serviços das empresas e tomar ações concretas para promover a inclusão delas em posições de liderança e direção.
335. A Comissão e sua REDESCA enfatizam que a influência desses estereótipos socioculturais negativos também pode afetar de forma grave as investigações de casos de violência e assédio no local de trabalho, ao serem marcadas por noções estereotipadas de como deve ser o comportamento das mulheres. Daí a importância de os Estados combaterem a sua erradicação. Por exemplo, em casos de violência contra as mulheres, incluindo aqueles relacionados a atividades empresariais, as obrigações gerais estabelecidas nos artigos 8 e 25 da Convenção Americana se complementam e reforçam, para aqueles Estados que são Parte, com as obrigações derivadas do tratado interamericano específico na matéria: a Convenção de Belém do Pará. Em seu artigo 7.b, a referida Convenção obriga especificamente os Estados-Partes a utilizarem a devida diligência para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres. Deste modo, perante um ato de violência contra uma mulher no contexto das atividades empresariais, é particularmente importante que as autoridades responsáveis pela investigação a levem adiante com determinação e eficácia, tendo em conta o dever da sociedade de rejeitar a violência contra as mulheres e as obrigações do Estado de erradicá-la e de proporcionar confiança às vítimas nas instituições estatais para a sua proteção.
336. A Comissão e a sua REDESCA sublinham a importância da contribuição das mulheres

para a eficácia, a inovação e os lucros das empresas de forma particular, para além da contribuição geral que estas levam para as economias nacionais. Recordam ainda com preocupação que, apesar do aumento significativo da participação feminina no mercado de trabalho na região, este crescimento ainda não se traduz numa verdadeira igualdade de oportunidades para as mulheres, condição que se agrava no caso de mulheres indígenas e afrodescendentes, seja no âmbito laboral, no acesso a trabalho de qualidade, ou no estabelecimento de relações laborais em condições de igualdade⁵³⁴. Esta situação impacta o gozo e desfrute plenos de outros direitos humanos, pelo que as ações do Estado para superar tais desafios devem ser reforçadas. Nesse contexto, a CIDH e sua REDESCA sublinham a importância da implementação da Plataforma de Ação de Pequim no que se refere a essas questões como roteiro para alcançar a igualdade de gênero. Em particular, chamam a atenção para o fato de as mulheres contribuírem para o desenvolvimento não só através do seu trabalho remunerado, mas também através de um importante trabalho não remunerado, por exemplo, relacionado com o trabalho doméstico, com a assistência de crianças e idosos, como dos agregados familiares, com a proteção do ambiente ou com o trabalho não remunerado nas empresas familiares, entre outros. A maior visibilidade deste tipo de trabalho contribuirá para que as responsabilidades sejam melhor partilhadas com os homens e para que as mulheres vejam garantidos os seus direitos. Daí que os Estados, por exemplo, tenham de tomar medidas concretas e eficazes para determinar o valor do trabalho não remunerado das mulheres e que isto se reflita nas políticas de emprego e seguridade social, ou rever e reformular políticas ou normas relacionadas com o âmbito empresarial ou comercial a fim de assegurar que não exista discriminação contra as mulheres⁵³⁵.

337. A CIDH e sua REDESCA receberam informações sobre atividades empresariais que, juntamente com a falta de proteção do Estado, perpetuam a discriminação e a violência generalizadas contra as mulheres, contribuem para manter condições de trabalho instáveis e vulneráveis e dão origem a abusos sobre os direitos humanos com base em seu gênero. Por exemplo, a violência e o assédio no local de trabalho, que inclui o assédio sexual, continuam a ser situações de elevada preocupação para a Comissão e a sua Relatoria Especial sobre a DESC, na medida em que não só limitam o desenvolvimento profissional das mulheres como violam diretamente o desfrute dos seus direitos humanos com graves consequências. A CIDH e sua REDESCA ressaltam a importância da recente adoção de um tratado sobre esta temática e suas recomendações dentro da OIT, o qual permitirá guiar o comportamento exigido aos Estado-Partes de maneira mais concreta⁵³⁶; sem prejuízo disso, também ressaltam que, à luz da interpretação de outras fontes internacionais sobre os direitos das mulheres, os Estados são obrigados a respeitar e garantir seus direitos no local de trabalho⁵³⁷, o que inclui, por exemplo, a implementação de normas para a erradicação da violência e assédio no trabalho, medidas preventivas que envolvam as políticas das empresas, e acesso efetivo a recursos e reparos para as mulheres vítimas de assédio ou violência no trabalho. Por seu lado, a aplicação irregular de licenças-maternidade ou a falta de acesso a tal

⁵³⁴ CIDH. O trabalho, a educação e os recursos das mulheres: o caminho para a igualdade de garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 59, 3 de novembro de 2011, parág. 81.

⁵³⁵ Plataforma de Ação de Pequim. Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher reunida de 4 a 15 de setembro de 1995, parágs. 150-180.

⁵³⁶ ILO. Convention N° 190 Concerning the Elimination of Violence and Harassment in the World of Work, June 21, 2019.

⁵³⁷ A este respeito ver, por exemplo, a declaração emitida por várias peritos internacionais sobre os direitos das mulheres [Violence and harassment against women and girls in the world of work is a human rights violation, say independent human rights mechanisms on violence against women and women's rights](#), May 31, 2019.

direito, somado à inexistência ou reduzidas licenças-paternidade na região, no âmbito de atividades empresariais, também afetam diretamente a autonomia das mulheres ao terem que assumir encargos desproporcionais no cuidado dos filhos e filhas; daí a importância de que os Estados estabeleçam regras claras vinculativas e ações de monitoramento e supervisão voltadas a proteger efetivamente os direitos das mulheres nesses contextos.

338. Por outro lado, outras situações em que a Comissão e a sua REDESCA foram informadas sobre as afetações aos direitos das mulheres no âmbito de atividades empresariais dizem respeito às condições das trabalhadoras da indústria de máquinas têxteis, incluindo ter que trabalhar em condições perigosas, precárias e insalubres; exigir-lhes provas de gravidez para serem contratadas e ter que trabalhar uma dupla jornada; entre outros⁵³⁸. Pesquisas realizadas sobre este assunto indicariam a grave violação dos direitos trabalhistas dessas trabalhadoras, em particular na Nicarágua, Guatemala, em El Salvador e Honduras. Neste cenário, os privilégios proporcionados pelos Estados a estas empresas (especialmente de caráter fiscal) e suas omissões em supervisionar o cumprimento de normas laborais contrastam com as jornadas extenuantes a que são submetidas as trabalhadoras. A isso somam-se fatores que violam sua dignidade, como as condições de higiene das fábricas ou a restrição de acesso aos banhos⁵³⁹. Por sua vez, a REDESCA também recebeu informações sobre mulheres que trabalham em atividades rurais; assim, a Associação Sindical de Trabalhadores Agrícolas de Bananas e Camponeses do Equador informou que as mulheres trabalhadoras das fazendas produtoras de banana recebem salários inferiores aos dos homens, mesmo quando realizam o mesmo trabalho e, por vezes, são vítimas de assédio sexual por parte dos seus administradores. Da mesma forma, a CIDH e sua REDESCA tiveram conhecimento que, no contexto do rompimento da barragem de resíduos tóxicos mineiros na tragédia de Mariana, no Brasil, em 2015, não se reconhece o trabalho das mulheres afetadas para receber uma indenização em condições de igualdade com os homens, ao considerá-las dependentes de seus parceiros e não possuidoras de renda própria, limitando, assim, sua participação nos espaços de deliberação que existem sobre o processo de reparação.
339. Por último, a Comissão e a sua REDESCA salientam que as mulheres não se encontram apenas pouco representadas em posições de liderança e direção dentro das empresas, mas também são obrigadas a recorrer a formas de emprego inseguras, perigosas e instáveis. As formas de emprego disponíveis para as mulheres são muito mais propensas a estar na economia informal, onde as condições de trabalho, em comparação com os empregos disponíveis para os homens, são menos seguras, os salários são mais baixos ou inconsistentes, o *status* de emprego é mais a curto prazo e as horas de trabalho são irregulares. As mulheres empregadas nesses setores também são particularmente vulneráveis ao assédio, maus-tratos físicos, incluindo a violência sexual, tanto no local de trabalho quanto nos trajetos de ida e volta para o trabalho, especialmente em ambientes de conflito e pós-conflito.

C. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e

⁵³⁸ CIDH. O trabalho, a educação e os recursos das mulheres: o caminho para a igualdade de garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 59, 3 de novembro de 2011, par. 115. Veja também CIDH. Situação de Direitos Humanos em Honduras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 405-415.

⁵³⁹ OXFAM. [Direitos pendentes de um fio](#), abril de 2015.

população camponesa

340. Recorde-se que o primeiro relatório que a Comissão decidiu elaborar relacionado com o âmbito de empresas e direitos humanos focou precisamente no desenvolvimento de padrões para garantir os direitos dos povos indígenas e comunidades afrodescendentes no âmbito das atividades empresariais das indústrias extrativas e projetos de desenvolvimento. Isto devido à ampla informação e denúncias sobre o impacto diferenciado e significativo que este setor produz sobre tais populações na região, enquanto os projetos de extração e desenvolvimento costumam ser implementados em territórios historicamente ocupados por esses coletivos que abrigam grande quantidade de recursos naturais. A CIDH também referiu que tais impactos são múltiplos, complexos e se encontram entrelaçados com outras situações de violação de direitos, como pobreza e extrema pobreza, exclusão e discriminação histórica, como práticas de assimilação, desapropriação territorial e negação de seus direitos⁵⁴⁰.
341. Anteriormente, a Comissão também abordou como a atividade de certas empresas e atividades de desenvolvimento, exploração e extração de recursos naturais ameaçavam direta e indiretamente o desfrute dos direitos dos povos indígenas em isolamento voluntário e contato inicial, por exemplo, indicou que a extração de madeiras com alto valor comercial e as atividades petroquímicas representam duas das principais ameaças contra a sobrevivência física e cultural desses povos, não só pelos impactos negativos próprios de tais atividades, mas pelos altos riscos de contato com terceiros ou trabalhadores das empresas⁵⁴¹. A Comissão continuou a analisar essas ameaças e a prestar especial atenção às populações indígenas e tribais específicas, por exemplo, identificou que as atividades empresariais relacionadas à mineração, infraestrutura, hidrelétricas, energia, hidrocarbonetos e agroindústria, a poluição que estes geram, o desmatamento e a perda de biodiversidade são obstáculos e sérias ameaças ao uso e desfrute dos territórios indígenas da Pan-Amazônia e seus direitos humanos em geral⁵⁴². A Comissão concluiu que a chegada e a expansão de atividades econômicas estrangeiras à região Pan-Amazônica geraram mudanças no modo de vida das populações indígenas ali presentes sem respeitar seu direito ao desenvolvimento nem sua cosmovisão⁵⁴³.
342. A este respeito, a CIDH ressaltou que a superação da situação de vulnerabilidade em que esses povos se encontram, assim como seu reconhecimento e proteção como povos que dispõem de seu modo tradicional e ancestral de vida, requerem estruturas políticas e institucionais amplas que lhes permitam participar da vida pública, e proteger suas instituições culturais, sociais, econômicas e políticas na tomada de decisões. Isso exige, entre outras ações, a promoção de uma cidadania intercultural baseada no diálogo, a geração de serviços com adequação cultural, e uma atenção diferenciada nos assuntos que lhes dizem respeito. Por exemplo, com base no estabelecido pela Corte Interamericana, conforme o artigo 21 da CADH, bem

⁵⁴⁰ CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 16 e 149.

⁵⁴¹ CIDH. Povos indígenas em isolamento voluntário e contato inicial nas Américas: Recomendações para o pleno respeito aos seus direitos, OEA/Ser.L/V/II, 30 de dezembro de 2013, capítulo V.

⁵⁴² CIDH. Situação dos direitos humanos dos povos indígenas e tribais da Pan-Amazônia, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 de setembro de 2019, capítulo 2.

⁵⁴³ CIDH. Situação dos direitos humanos dos povos indígenas e tribais da Pan-Amazônia, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 de setembro de 2019, parág. 415.

como tendo em conta o Convênio nº 169 da OIT, os Estados devem respeitar a especial relação que os membros dos povos indígenas e tribais têm com seu território a modo de garantir sua sobrevivência social, cultural e econômica. Essa proteção da propriedade coletiva nos termos do artigo 21 da Convenção, lido em conjunto com os artigos 1.1 e 2 desse instrumento, atribui aos Estados a obrigação positiva de adotar medidas especiais para garantir aos povos indígenas e tribais o exercício pleno e igualitário do direito aos territórios que têm usado e ocupado tradicionalmente, incluindo a proteção a respeito de ações provenientes de atores empresariais⁵⁴⁴.

343. Além disso, os Estados têm a obrigação de garantir sua participação efetiva nas decisões relativas a qualquer medida que os afete, incluindo aquelas de ordem empresarial ou privada, mediante o respeito ao direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado; a realização de estudos de impacto ambiental e social por entidades independentes para proteger a relação especial desses grupos com seus territórios, bem como o direito à participação razoável nos benefícios do projeto que os afeta, e em geral o respeito à sua autodeterminação. Além disso, deve-se ter especial consideração ao direito à propriedade coletiva sobre suas terras, territórios e recursos naturais, e os padrões desenvolvidos a respeito dentro do sistema interamericano de direitos humanos, enquanto protegem uma série de elementos ligados à sua visão de mundo, vida espiritual, autodeterminação e formas próprias de subsistência⁵⁴⁵.

344. Uma das situações concretas em que se identifica a importância da proteção de seus territórios em relação ao exercício de outros direitos essenciais se evidencia, por exemplo, nas salvaguardas que os Estados devem implementar para que atores empresariais não limitem o acesso a fontes de alimentação e subsistência desses povos. A CIDH observou que as restrições a atividades de subsistência dos povos indígenas, relacionadas comumente à implementação de projetos em seus territórios, geram um impacto em seu direito à alimentação e podem colocar em risco sua vida e existência cultural como povos⁵⁴⁶. Além disso, contextos de acumulação e concentração de terras, o desmatamento e a mudança de uso de solo nessas zonas relacionadas a atividades empresariais podem ameaçar significativamente o desfrute efetivo do direito à alimentação, por exemplo, ao gerar deslocamentos forçados, dificultar a posse e segurança jurídica sobre as terras dessas populações, impedir o acesso a sementes e fontes de alimentos tradicionais ou impedir a produção para sua alimentação básica pela falta de proteção à diversidade genética de suas culturas ou o menor tamanho e qualidade de suas terras⁵⁴⁷.

⁵⁴⁴ Corte IDH. Caso do Povo Saramaka vs. Suriname. Fundo, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, Nº 172, parág. 92.

⁵⁴⁵ CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 149-246. Veja também em geral: CIDH. Povos Indígenas em isolamento voluntário e contato inicial nas Américas: recomendações para o pleno respeito aos seus direitos, OEA/Ser.L/V/II, 30 de dezembro de 2013, CIDH. Situação dos direitos humanos dos povos indígenas e tribais da Pan-Amazônia, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 de setembro de 2019.

⁵⁴⁶ CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 2016, parág. 288.

⁵⁴⁷ Quanto ao direito à alimentação, a CIDH e sua REDESCA recordam que normativamente deve-se ter em conta o artigo XI da Declaração Americana supracitada onde se estabelece a alimentação como direito para o bem-estar e saúde da pessoa, o artigo 26 da Convenção Americana referente aos direitos econômicos, sociais e culturais, como o artigo 34.j da Carta da OEA, que estabelece o compromisso dos Estados de alcançar uma nutrição adequada das pessoas. Por seu lado, o artigo 12 do Protocolo de San Salvador também afirma expressamente que

345. Por sua vez, a CIDH observa, que embora de maneira menos visível pelo racismo estrutural a que são submetidas, as comunidades afrodescendentes também sofrem impactos profundos na região por causa de atividades empresariais, particularmente, mas não exclusivamente, relacionadas à extração de recursos naturais em seus territórios ou naqueles que reivindicam como tais. A este respeito, em relação aos povos afrodescendentes tribais, é importante ressaltar que os órgãos do sistema interamericano já indicaram que os padrões de proteção internacionais sobre os povos indígenas também são aplicáveis a comunidades ou grupos étnicos que reúnam características semelhantes aos primeiros enquanto se verifique, por um lado, que compartilhem tradições sociais, culturais ou econômicas diferentes de outras seções da comunidade nacional, se identifiquem com seus territórios ancestrais e estejam regulados, pelo menos de forma parcial, por suas próprias normas, costumes ou tradições; e, por outro, a autoidentificação, enquanto existência da consciência da respectiva comunidade sobre sua identidade diferenciada, isto é, uma consciência de identidade grupal que faça com que seus integrantes se assumam como membros de uma coletividade⁵⁴⁸.
346. Assim, a CIDH e a Corte IDH referiram, por exemplo, que várias comunidades afrodescendentes mantêm uma relação especial e coletiva com o território que habitam, o que supõe algum tipo de sistema de posse consuetudinária; também apresentam formas de organização próprias, formas de sustento, idioma, ou outros elementos que dão conta do exercício habitual de sua autodeterminação⁵⁴⁹. Por isso, para a CIDH e sua REDESCA, além da denominação que recebem no âmbito interno ou de que sua existência se encontre formalmente reconhecida pelo Estado, o relevante é que mantenham práticas culturais e tradicionais próprias, e se reconheçam como membros de um coletivo com uma identidade diferenciada do resto da sociedade.
347. Além disso, a situação de pobreza sistêmica e a discriminação devem ser tidas em conta como causas estruturais subjacentes às violações dos direitos humanos desses grupos. Assim, o comportamento dos Estados quanto à falta de consulta para a imposição de uma hidrelétrica, a implementação de projetos econômicos sem considerar os direitos sobre tais comunidades, ou a facilitação da venda de terras historicamente ocupadas por populações indígenas e afrodescendentes, e o monopólio das mesmas por empresas e atores privados para pecuária e cultivos

toda "pessoa tem direito a uma nutrição adequada". Nesse contexto, é importante fazer notar que, sobre o conteúdo protegido deste direito, o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas reconheceu que deve ser dada atenção à acessibilidade física a uma alimentação adequada, especialmente no caso de grupos vulneráveis como os povos indígenas, cujo acesso às suas terras pode ser ameaçado. Cfr. Comitê DESC. Observação Geral Nº 11, UM Doc. E/C.12/1999/5. 12 de maio de 1999.

⁵⁴⁸ CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA / Ser.L / V / II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, par. 28-32; também ver Corte IDH. Caso comunidade Garífuna Triunfo da Cruz e seus membros vs. Honduras. Fundo, Reparaciones e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C Nº. 305, par. 46-57.

⁵⁴⁹ Em vários países do continente, alguns afrodescendentes são mantidos como coletivos etnicamente e culturalmente diferenciados, que compartilham uma identidade, uma origem, uma história e uma tradição comum, como, por exemplo, o povo Maroon no Suriname, os quilombos no Brasil ou as comunidades afrodescendentes na Colômbia e no Equador. Em alguns casos, atravessaram processos de sincretismo com povos indígenas na região, dando lugar a grupos étnicos diferenciados, como os Garífuna que habitam a costa atlântica de Honduras, Nicarágua, Guatemala e Belize, entre muitos outros. Cfr. CIDH. Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e recursos naturais: proteção de direitos humanos no contexto de atividades de extração, exploração e desenvolvimento. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, par. 28-32.

extensivos ou monocultivos - como cana-de-açúcar, soja e óleo de palma⁵⁵⁰ - podem ser expressão dessa discriminação. Por seu lado, a CIDH e sua REDESCA também ressaltam a importância de que os Estados garantam os direitos desses povos e comunidades no marco dos riscos que possam enfrentar em situações de exploração, industrialização ou comercialização de seus recursos genéticos e conhecimentos ou práticas tradicionais por parte de empresas⁵⁵¹ de diversa origem, tais como têxtil, alimentar, turística ou médica.

348. Em geral, a CIDH e sua REDESCA observam que, do Canadá à Argentina, as violações aos direitos desses grupos nesses contextos são muitas vezes caracterizadas pelo não cumprimento das obrigações dos Estados neste âmbito, bem como pela interrupção que as atividades empresariais provocam em sua relação com a terra e recursos naturais, como a água ou *habitat* florestal, e a dificuldade da capacidade dos povos indígenas e comunidades afrodescendentes, tribais de manter o controle das decisões sobre seus modos e modelos de vida e cultura⁵⁵².
349. Por outro lado, a CIDH e sua REDESCA também consideram de alta relevância mencionar a recente aprovação da "Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e outras Pessoas que Trabalham nas Zonas Rurais" pela Assembleia Geral da ONU como um parâmetro a ter em conta em situações de atividade empresarial que possam afetar essas pessoas em particular. A este respeito, essa Declaração reconhece a especial relação e interação dos camponeses e camponesas com a terra, a água e a natureza a que estão vinculados e das quais dependem para sua subsistência⁵⁵³. Também faz referência, por exemplo, a garantias de participação e cooperação de boa fé em relação a decisões que os possam afetar, a realização de estudos de impacto ambiental e social e modalidades de distribuição justa e equitativa dos benefícios da atividade que afeta as terras ou recursos que tradicionalmente utilizam. Prevê-se também a importância de estabelecer garantias para que as empresas respeitem e reforcem os direitos dos camponeses e das pessoas que trabalham nas zonas rurais, incluindo o direito à terra individual e coletivamente, às sementes e aos seus usos tradicionais, como de ter acesso de maneira equitativa à água e aos sistemas de gestão dos recursos hídricos, entre outros⁵⁵⁴.

⁵⁵⁰ Ver, *inter alia*, CIDH. Audiência Pública. Situação de povos indígenas na Amazônia peruana, terras e meio ambiente, 170ª Sessão, 5 de dezembro de 2018.

⁵⁵¹ Ver, *inter alia*, CIDH. Audiência Pública. Situação dos direitos culturais das mulheres indígenas na Guatemala, 167ª Sessão, 26 de fevereiro de 2018; Assembleia Geral. Resolução Nº 73/165 "Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e outras Pessoas que Trabalham nas Zonas Rurais". UN Doc. A/RES/73/165, 17 de dezembro de 2018.

⁵⁵² Por exemplo, o Relatório do Grupo Assessor Internacional de Pessoas Especialistas GAIPE relacionado com o assassinato da defensora e liderança indígena Berta Cáceres é ilustrativo desta situação quando indica que "diversas estratégias empreendidas por sócios, pessoal diretivo, gerencial e operacional da empresa Desenvolvimentos Energéticos, Sociedade Anônima (DESA); de empresas de segurança privada ao serviço de DESA; de funcionários públicos e aparelhos de segurança do Estado para violentar o direito da consulta, prévia, livre e informada do povo indígena lenca. A estratégia visava controlar, neutralizar e eliminar qualquer oposição. Essas ações incluíram: a instrumentalização das comunidades para gerar ruptura do tecido social; campanhas de difamação, infiltração, seguimento, ameaças, bandidagem e sabotagem da equipe de comunicações do COPINH; cooptação de operadores de justiça e forças de segurança; e fortalecimento de estruturas paralelas às forças de segurança do Estado". Cfr. Grupo Consultivo Internacional de Especialistas. [Represa de violência - o plano que assassinou Berta Cáceres](#) (novembro, 2017), p. 2.

⁵⁵³ Assembleia Geral. Resolução Nº 73/165, "Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e outras Pessoas que Trabalham nas Zonas Rurais". UN Doc. A/RES/73/165, 17 de dezembro de 2018.

⁵⁵⁴ Assembleia Geral. Resolução Nº 73/165, "Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e outras Pessoas que Trabalham nas Zonas Rurais". UN Doc. A/RES/73/165, 17 de dezembro de 2018.

350. Tendo em conta o exposto, a Defensoria do Povo do Peru informou que a crescente promoção de atividades extrativas pelo chefe de Estado peruano em terras comuns propiciou a preocupação desses povos ante possíveis afetações ao exercício de seus direitos. Assim, faz menção a fatos que teriam produzido a degradação do meio ambiente e a qualidade dos recursos hídricos por atividades empresariais afetando um importante número de comunidades nativas, por exemplo, nos departamentos do Amazonas e Loreto; também se refere às tensões entre empresas de cultivo de palma e a comunidade nativa de Santa Clara de Uchunya, cujos integrantes pugnam por conseguir a titulação de suas terras no departamento de Ucayali. A presença de concessões florestais no departamento de Madre de Dios ou de hidrocarbonetos no Departamento de Cuzco, que estariam próximas a reservas indígenas, também representariam um risco latente para os povos indígenas, em vários casos, em situação de isolamento voluntário ou contato inicial. Esta instituição também avaliou preocupações e questionamentos de comunidades camponesas a modificações no Estudo de Impacto Ambiental de projetos mineradores, como é o caso do projeto "Las Bambas", por suposta falta de informação e afetações de direitos dessas comunidades, identificando algumas irregularidades e dando recomendações específicas a várias dependências do Estado peruano⁵⁵⁵. No âmbito da preparação deste relatório, a CIDH e a sua REDESCA também receberam informação sobre denúncias de contaminação e afetações ao direito à água pelas atividades de uma empresa mineira a céu aberto em terras comunitárias (ejidos) na localidade de Mazapán, Zacatecas, no México, a qual teria afetado a nascente que utilizavam as pessoas ejidatarias (posseiros) para o seu consumo e produção de alimentos. Segundo indicam, o poço do qual se abasteciam de água estaria seco e não estaria produtivo devido à atividade mineira na zona desde 2006, indicam que antes tinham acesso a água para seu consumo, mas que agora devem comprá-la; também referem situações de afetação aos direitos à saúde, moradia, alimentação e meio ambiente em consequência dessas atividades⁵⁵⁶.
351. Finalmente, a CIDH e sua REDESCA também ressaltam que, no âmbito de empresas e direitos humanos, podem-se afetar os direitos de pessoas indígenas e afrodescendentes em sua individualidade, em particular, pela situação de discriminação estrutural ou de pobreza estendida, profundamente arraigadas nas sociedades tanto cultural como institucionalmente. Por exemplo, o Conselho para Prevenir e Eliminar a Discriminação da Cidade do México informou que é pequena a população indígena e afrodescendente que tem acesso ao trabalho formal e menor ainda a quantidade que denuncia situações irregulares que possam ocorrer nesse espaço; nesse sentido, o trabalho do Estado para promover a inclusão das pessoas indígenas e afrodescendentes no âmbito privado continua muito incipiente. Sobre este tema, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Instituto Ethos realizaram um estudo dentro das 500 maiores empresas do Brasil, o qual evidenciou que as pessoas afrodescendentes têm uma participação de 35,7% no corpo de empregados, e diminui abruptamente para cargos de gerência (6,3%) ou quadros executivos (4,7%), a situação é mais desfavorável quando se avalia a posição das mulheres afrodescendentes ocupando 10,3% do nível de pessoas empregadas, 1,6% do de gerência e 0,4% de quadro executivo, mesmo que nesse país, a população afrodescendente representa a maioria da população geral⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ A este respeito ver: Defensoria do Povo (Peru). [Análise das alterações ao projeto mineiro Las Bambas](#). Relatório Nº 008-2016-DP/AMASPPI.MA, dezembro de 2016.

⁵⁵⁶ A respeito ver: Rede Solidária Década contra a Impunidade e Coordenadora Nacional Plano de Ayala. A situação dos direitos humanos e a mineradora Peñasquito em Mazapán, Zacatecas, México. Junho de 2019.

⁵⁵⁷ Instituto Ethos e Banco Interamericano de Desenvolvimento. [Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas](#) (2016), págs. 20-21.

352. A REDESCA recorda que a informação disponível evidencia que a discriminação contra estes grupos tem sido um determinante claro para a precariedade de canais de mobilidade social e a existência de barreiras para o acesso igualitário à educação e ao emprego de qualidade⁵⁵⁸. Em geral, observa que estas populações fazem parte dos grupos mais empobrecidos da sociedade, apresentam baixas taxas de participação em processos políticos e de tomada de decisões, enfrentam acesso desigual ao mercado de trabalho e têm muitas dificuldades de acesso a uma educação de qualidade, como de completá-la⁵⁵⁹. Daí que a CIDH e a sua REDESCA sublinham a especial atenção que os Estados devem dar ao respeito da autodeterminação destes povos, assim como de velar para que estas populações tenham acesso a uma educação integral de qualidade que respeite a sua cultura e que facilite o acesso a trabalho digno em igualdade de condições. Ou seja, os Estados também devem garantir que tenham a possibilidade de acessar trabalhos decentes nos principais setores econômicos e ocupacionais sem discriminação, o que inclui programas de promoção de seus direitos dentro das empresas, sejam elas públicas ou privadas, como políticas destinadas a erradicar a discriminação e segregação nesta área.

D. Infância e adolescência

353. Em relação aos direitos de meninos, meninas e adolescentes na região, a CIDH e sua REDESCA destacam inicialmente a relevância da temática, ainda que em distintos alcances e conteúdos, dentro dos três planos nacionais de ação sobre empresas e direitos humanos aprovados no continente (Estados Unidos, Colômbia e Chile), de maneira que o tema do trabalho infantil é um dos de maior preocupação nos três planos. No entanto, não se tem conhecimento se em tais iniciativas de política pública os meninos e as meninas tiveram participação ativa e protagonista à luz de seu direito de serem ouvidos e ouvidas, enquanto um dos pilares e princípios base de toda decisão e ato do Estado relacionado a seus direitos. Sem prejuízo disso, a Comissão e a sua REDESCA valorizam positivamente a inclusão do tema, sem deixar de exortar a que sejam implementados mecanismos adequados que facilitem estes processos participativos nas iniciativas em curso sobre o tema⁵⁶⁰.

354. O impacto da falta de cumprimento das obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos sobre este grupo populacional em contextos de atividade empresarial pode ser duradouro e até irreversível. A CIDH e sua REDESCA sublinham que a infância é um período único de rápido desenvolvimento físico e psicológico, durante o qual se pode alterar de modo permanente a saúde física, mental e emocional dos meninos e das meninas para o bem ou para o mal. Assim também, a Comissão e sua Relatoria Especial levam em conta que uma medida eficiente para eliminar o trabalho infantil, incluindo suas piores formas, é proporcionar oportunidades de trabalho para jovens em condições seguras, em vez de excluí-los completamente das oportunidades de emprego formativas, bem como

⁵⁵⁸ CIDH. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de setembro de 2017, parágs. 372, 373, 374, 382 e 385.

⁵⁵⁹ Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. Observação Geral N° 34, UN Doc. CERD/C/GC/34, 3 de outubro de 2011, parág. 6.

⁵⁶⁰ Nesse quadro, veja por exemplo: UNICEF, Save the Children, Pacto Global. [Direitos da Criança e Princípios Empresariais](#) (2012).

prestar atenção às condições de trabalho para pais, mães e pessoas cuidadoras⁵⁶¹.

355. No que diz respeito ao trabalho infantil, a Comissão e a sua REDESCA salientam que, segundo a OIT, 218 milhões de crianças entre os 5 e os 17 anos estão ocupadas na produção econômica a nível mundial. Entre eles, 152 milhões são vítimas do trabalho infantil; e 73 milhões estão em situação de trabalho infantil perigoso. O continente americano concentraria 5,3% do trabalho infantil, isto é, 10,7 milhões de pessoas (1 em 19), também os meninos correriam mais risco de entrar no mercado de trabalho, embora se ressalte que isso pode ser devido ao fato de que o trabalho que as meninas realizam nem sempre é visível. Por sua vez, o setor agrícola concentraria o maior número de meninos e meninas trabalhando com 71%, seguido pelo setor de serviços com 17% e pelo industrial com 12%⁵⁶². Além dos efeitos sobre sua saúde física e riscos para a vida e integridade pessoal, ressalta-se a existência de padrões de ansiedade, transtornos do humor, baixa autoestima, depressão, transtornos somáticos e problemas sociais e cognitivos, como repercussões negativas na saúde mental deste grupo como consequência do trabalho a que se veem obrigados a realizar e a falta ou insuficiente proteção por parte dos Estados⁵⁶³.
356. Embora de forma menos visível, também vale ressaltar estudos realizados no Canadá e nos Estados Unidos relacionados ao tema do trabalho infantil. Por exemplo, no primeiro deles, identificou-se que 1.200 empresas operando nesse país importam bens com risco de terem sido produzidos por trabalho infantil com um valor de 34 trilhões de dólares canadenses; assim, um comitê do parlamento deste país recomendou incluir discussões expressas sobre trabalho infantil nos acordos de livre comércio que o país negocie, desenvolver estratégias para que as empresas domiciliadas no país monitorem continuamente que suas cadeias de fornecimento estejam livres de trabalho infantil, bem como implementar estratégias para que o regime de importações e compras públicas se direcione a eliminar esse problema⁵⁶⁴. Por sua vez, uma investigação de um subcomitê do Senado dos Estados Unidos também identificou problemas de tráfico de meninos e meninas migrantes desacompanhados para fins de exploração laboral⁵⁶⁵.
357. Por outro lado, dentro das respostas enviadas para a elaboração do presente relatório, por exemplo, o Estado colombiano informou sobre o projeto e a implementação da Estratégia Nacional de Empresa e Infância a fim de orientar e apoiar as empresas sobre a forma como se exerce sua corresponsabilidade a partir de suas políticas corporativas, sistemas de gestão e programas de sustentabilidade, de tal forma que se assegure uma devida diligência com ações efetivas para prevenir, proteger e remediar qualquer afetação que sua atividade econômica possa gerar nos meninos, meninas e adolescentes, cujos direitos devem prevalecer em qualquer tipo de decisão. O Estado do Equador também indicou que é de seu especial interesse o marco normativo orientado à erradicação do trabalho infantil. Ele afirmou que, através da Estratégia Nacional para Erradicar o Trabalho Infantil, a taxa de trabalho infantil foi reduzida de 12,5% em 2007 para 5,9% em 2015.

⁵⁶¹ UNICEF, Save the Children, Pacto Global. [Direitos da Criança e Princípios Empresariais](#) (2012).

⁵⁶² OIT. [Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012-2016](#) (2017).

⁵⁶³ OIT. [Para a Eliminação urgente do trabalho infantil perigoso](#) (2018).

⁵⁶⁴ The Standing Committee on Foreign Affairs and International Development (House of Commons). [A Call to Action: Ending the Use of All Forms of Child Labour in Supply Chains](#) (October, 2018).

⁵⁶⁵ Permanent Subcommittee on Investigations (United States Senate). [Protecting Unaccompanied Alien Children from Trafficking and Other Abuses: the Role of the Office of Refugee Resettlement](#) (2016).

358. Além dos contextos de trabalho infantil e empresas, a CIDH também expressou preocupação com possíveis efeitos negativos sobre os direitos humanos no contexto da implementação de projetos de extração que podem resultar em condições de vulnerabilidade exacerbada em meninas e adolescentes indígenas, em particular observou que a chegada de trabalhadores e diaristas a essas zonas afastadas e a falta de proteção do Estado sobre os direitos de meninas e meninos indígenas podem gerar situações de tráfico ou exploração sexual⁵⁶⁶.
359. Por outro lado, em relação à realização do direito à saúde deste grupo populacional, a CIDH e sua REDESCA observam estatísticas preocupantes de obesidade e sobrepeso em meninos e meninas da região, por exemplo, escolares de 6 a 11 anos alcançariam taxas de até 34,4% e em adolescentes de 12 a 19 anos, chegariam até 35%. De um modo geral, de 20% a 25% do total da população de crianças e adolescentes da América Latina sofreria de sobrepeso e obesidade⁵⁶⁷. Da mesma forma, segundo a pesquisa mundial sobre tabaco em jovens, a região das Américas mostra altos índices de consumo com os seguintes resultados: Argentina (24,1%), Chile (20,3%), México (19,8%), São Vicente e Granadinas (19,4%), Bolívia (18,7%) e Nicarágua (17,6%); também ressalta que Trinidad e Tobago alcançaria até 17,2% de consumo de cigarros eletrônicos por parte de jovens. Por sua vez, em toda a região do Caribe anglófono existem altas porcentagens de meninos e meninas que teriam experimentado um cigarro pela primeira vez antes dos 10 anos, ultrapassando taxas de 20%; em particular a Comissão e sua REDESCA veem com preocupação que, nos países de São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas, os índices chegariam a 32,9% e 34,5% respectivamente, o Paraguai também mostra altos índices nesta categoria com 26,4%⁵⁶⁸. Quanto às bebidas alcoólicas, a Coalizão Latino-americana saudável informou que o consumo de álcool começa cedo; e cerca de 20% dos consumidores adolescentes latino-americanos consomem até a intoxicação, de forma regular.
360. Os números anteriores de obesidade, consumo de tabaco e álcool entre os meninos e as meninas da América Latina evidenciam um alto consumo de produtos que têm a capacidade de colocar em risco seu direito à saúde. De acordo com informações fornecidas para a elaboração deste relatório, dentro das causas desses números são identificados o não cumprimento das obrigações dos Estados para resolver esse problema e o próprio comportamento das empresas envolvidas. Em alguns casos, indica-se que podem existir estratégias das empresas para aumentar suas vendas, bem como impedir sanções e implementação de políticas efetivas que limitem a comercialização, a publicidade e o consumo desses produtos de acordo com os padrões de direitos humanos mediante, por exemplo, ameaças de denúncia judicial ao Estado, lobby e pressão em tomadores de decisão, ou financiamento de estudos questionados por falta de objetividade, entre outros.
361. Em todos os casos, a CIDH lembra que os Estados devem estabelecer e fazer cumprir os marcos legais e adotar medidas que previnam, abordem e sancionem efetivamente os impactos comerciais negativos nos direitos dos meninos, meninas e adolescentes, tomando as medidas adicionais necessárias. Por sua vez, as

⁵⁶⁶ CIDH. As mulheres indígenas e seus direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17, 17 de abril de 2017, parágs. 99-103.

⁵⁶⁷ Organização Pan-americana da Saúde. [Plano de ação para a prevenção da obesidade na infância e adolescência](#) (2015).

⁵⁶⁸ Organização Pan-americana da Saúde. [Jovens e Tabaco na Região das Américas: Resultados da Pesquisa Mundial sobre Tabaco em Jovens](#) (2010-2017).

empresas têm a responsabilidade de ajustar seus processos de tomada de decisões e operações tendo em conta seus impactos nos direitos de meninos e meninas, em particular aquelas indústrias com impacto diferenciado.

E. Pessoas privadas de liberdade

362. O desenvolvimento de padrões e monitoramento da situação das pessoas privadas de liberdade tem sido um tema de particular dedicação da CIDH desde sua criação, dada a especial condição de vulnerabilidade em que se encontram essas pessoas, a qual significou que muitas situações se caracterizem pela violação sistemática de seus direitos. Sem prejuízo da importância de ter em conta uma concepção ampla do que se entende por privação da liberdade⁵⁶⁹, para efeitos do presente relatório, a CIDH e sua REDESCA só farão referência ao papel dos Estados em relação à vinculação de atores empresariais com pessoas detidas em prisões por ocasião do cometimento de alguma infração penal.
363. A este respeito, a CIDH indicou enfaticamente que o principal elemento que define a privação de liberdade é a dependência da pessoa às decisões tomadas pelo pessoal do estabelecimento onde se encontra recluso ou reclusa. Esta situação coloca o Estado em uma posição de garante de todos os direitos que não são restringidos pelo próprio ato de privação de liberdade, dada a relação de sujeição e subordinação existente das pessoas privadas de liberdade em relação ao Estado. Daí que, ao privar de liberdade uma pessoa, o Estado assume um compromisso específico e material de respeitar e garantir seus direitos, inclusive em esquemas onde intervenham terceiros atores como as empresas. Para a CIDH, para que o Estado possa garantir efetivamente os direitos das pessoas privadas de liberdade, é preciso que exerça controle efetivo dos centros penitenciários⁵⁷⁰.
364. Nesse contexto, destacam duas situações em que empresas públicas ou privadas podem estar envolvidas com o desfrute dos direitos humanos dessas pessoas. A primeira, quando existem processos de privatização das prisões, sejam totais ou parciais, por exemplo, mediante a transferência estatal para o setor privado da propriedade dos ativos e das responsabilidades de gestão e supervisão dos centros penitenciários, ou mediante concessões e contratos entre Estados e empresas para a prestação de certos serviços internos (alimentação, saúde, limpeza, e inclusive segurança). A segunda situação refere-se a pressupostos quando as empresas estabelecem relações de trabalho com os presos e as reclusas dentro de sua cadeia produtiva.

⁵⁶⁹ A CIDH enfatiza que a privação da liberdade envolve não apenas a população carcerária por delitos, mas também qualquer forma de detenção, encarceramento, institucionalização ou custódia de uma pessoa, por exemplo, em hospitais psiquiátricos; estabelecimentos para pessoas com deficiências físicas, mentais ou sensoriais; centros para meninos, meninas e adultos idosos; instalações destinadas a pessoas em situação de mobilidade humana, incluindo apátridas; lugares onde se detêm pessoas LGBTI contra sua vontade com o objetivo de tentar mudar sua orientação sexual ou identidade de gênero, aqueles destinados à reabilitação pelo consumo de drogas ou vários vícios; bem como qualquer outra instituição, pública ou privada, onde a pessoa privada de liberdade é mantida. Ver, inter alia, CIDH. Princípios e Boas Práticas sobre a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, março de 2018; e CIDH. Violência contra lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex na América. OAS/Ser.L/V/II. Rev.2, Doc. 36, 12 de novembro de 2015, parágs. 200-2012.

⁵⁷⁰ CIDH. Relatório sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de dezembro de 2011, parágs. 49, 50, 72 e 76.

365. Quando existem tais esquemas, a Comissão Interamericana e sua Relatoria Especial sublinham a importância de que as autoridades estatais possam exercer um controle adequado e rigoroso no contexto dos contratos ou convênios com empresas privadas em suas diversas modalidades, uma vez que envolvem o desfrute dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, de forma que não só conte com mecanismos eficazes para assegurar o cumprimento de condições de detenção compatíveis com os padrões internacionais, mas que se cumpra o objeto da limitação da liberdade pessoal conforme o caso e não se cometam abusos ou violação a este ou a outros direitos ou liberdades fundamentais.
366. Em relação ao primeiro caso, de acordo com alguns estudos aos quais a REDESCA teve acesso, as pessoas privadas de sua liberdade em centros de detenção privatizados podem enfrentar graves ameaças contra sua segurança e direitos fundamentais⁵⁷¹. Já desde 2001, por exemplo, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos indicou que nos centros de gestão privada existe uma taxa mais alta de agressões e motins do que a registrada em prisões administradas pelo Estado⁵⁷², isto foi confirmado em 2016 mediante um estudo comparativo pela Agência Federal de prisões do mesmo país, segundo o qual houve nove vezes mais regimes de fechamento devido a emergências de segurança, 30% vezes mais de ataques entre presos, maiores volumes de contrabando (drogas, armas, celulares) ou importantes obstáculos para supervisionar a provisão de saúde ou padrões de gestão, como a localização indevida de presos em espaços destinados a correções disciplinares⁵⁷³, o que motivou o Departamento de Justiça desse país a instruir o pessoal do Governo Federal a descontinuar gradualmente sua dependência de prisões privadas⁵⁷⁴. Além disso, a REDESCA destaca a relação entre a privatização do sistema carcerário e sua superpopulação⁵⁷⁵, bem como as disparidades raciais encontradas entre a população carcerária em prisões administradas por entidades públicas ou privadas⁵⁷⁶.
367. Em relação aos países da América Latina, teve-se conhecimento de distintas experiências de privatização na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Panamá e no Peru, em geral promovido sob esquemas de parcerias público-privadas⁵⁷⁷. Assim, por exemplo, no seu relatório de país sobre a Colômbia, a CIDH indicou que os eventuais processos de privatização da construção ou administração dos centros penais devem conduzir-se em todas as suas etapas com a maior transparência e atendendo a critérios técnicos, jurídicos e econômicos, nos quais se tomem em consideração de maneira objetiva a experiência de outros países da região⁵⁷⁸. A CIDH também manifestou preocupação sobre centros privatizados no México que resultariam na aplicação de regimes incompatíveis com os direitos

⁵⁷¹ American Civil Liberties Unions. [Banking on Bondage, Private Prisons and mass Incarceration](#), November, 2011.

⁵⁷² Bureau of Justice Assistance, U. S. Department of Justice. [Emerging Issues on Privatized Prisons](#), February 2001.

⁵⁷³ Federal Bureau of Prisons. U. S. Department of Justice. [Review of the Federal Bureau of Prisons' Monitoring of Contract Prisons](#) (August, 2016).

⁵⁷⁴ U. S. Department of Justice. [Memorandum Reducing our Use of Private Prisons](#), August 18, 2016.

⁵⁷⁵ ACLU. [Banking on Bondage, Private Prisons and mass Incarceration](#), November, 2011.

⁵⁷⁶ NPR. [Why For-Profit Prisons House More Inmates Of Color](#), March 13, 2014.

⁵⁷⁷ Entre outras ver: Correio. [Eles aprovam lei para o setor privado construir e administrar prisões](#), 21 de julho de 2016; O Tempo. [Parcerias com privados, fórmula para enfrentar crise carcerária](#), 25 de maio de 2015; O Diário. [Direitos sem Preço](#), 18 de novembro de 2015; O Espectador. [Três empresas construirão a primeira prisão privada](#), 26 de maio de 2014; BBC. [O Brasil terá as primeiras prisões privadas da América Latina](#), 19 de junho de 2011; La Nación. [A prisão privada chega a Buenos Aires](#), 25 de outubro de 1999.

⁵⁷⁸ CIDH. Verdade, justiça e reparação: 4º Relatório sobre a situação dos direitos humanos na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de dezembro de 2013, parágs. 1127 e 1128.

humanos, como excessivas restrições de visitas por parte de familiares e defensores das pessoas privadas de liberdade; limitadíssimo acesso ao ar livre e atividades de recreação; revistas físicas excessivas, mesmo em partes íntimas do corpo de visitantes, principalmente mulheres. A Comissão também chamou a atenção para os altos custos que esses mecanismos implicariam para o orçamento público, enquanto também seriam direcionados ao suporte de modelos contrários a padrões internacionais, em vez de se destinar à humanização das prisões e ao estabelecimento de medidas tendentes a garantir a reinserção social das pessoas privadas de liberdade⁵⁷⁹. Para a CIDH e sua REDESCA, o papel que têm os Estados neste âmbito é de suma transcendência ao considerar que os mecanismos de restrição da liberdade são uma atribuição própria da função pública, embora os problemas descritos e o risco de sofrer violações aos direitos humanos também possam ser encontrados nas prisões administradas diretamente pelos Estados, nos casos que decidam envolver empresas devem reforçar o cumprimento de suas obrigações internacionais porquanto as ações que impliquem riscos para os direitos das pessoas privadas de liberdade são realizadas por delegação do mesmo Estado e dentro dos parâmetros de regulação e fiscalização que este defina.

368. Por outro lado, em relação ao segundo pressuposto, quando existem convênios ou envolvimento de órgãos de financiamento para projetos produtivos com pessoas privadas de sua liberdade, ou empresas que estabelecem na prática relações laborais dentro de seus processos produtivos e comerciais com essas pessoas, a Comissão e sua Relatoria Especial sobre DESCAs sublinham a obrigação do Estado de regular, supervisionar e resguardar atentamente os direitos dessas pessoas. Neste contexto, o Estado da Guatemala, por exemplo, informou sobre a existência de programas que envolvem empresas privadas com as pessoas que se encontram detidas em prisões, porém, o sistema penitenciário desse país serviria unicamente como instância de contato para relacionar ambas as partes; este teria sido o caso de reclusas que embalam feijões e aveia ou garrafas de perfumes no centro de orientação feminina.
369. A CIDH e sua REDESCA reconhecem que a intervenção de empresas nesses contextos tem a possibilidade concreta de gerar benefícios a essas pessoas e suas famílias, seja de forma econômica, gerando capacidades ou para sua reinserção na sociedade⁵⁸⁰; para este fim será necessário que os Estados coloquem particular atenção em que as relações estabelecidas cumpram com o respeito e garantia dos direitos humanos, em particular, as condições justas e equitativas de trabalho e os direitos laborais da pessoa, sejam em termos de salário, horas de trabalho, prestações sociais, não discriminação ou segurança e higiene no marco das atividades produtivas que possam realizar à luz do contexto particular em que se encontram. Além disso, os Estados devem garantir recursos efetivos e acessíveis para que essas pessoas possam denunciar potenciais abusos ou violações, supervisão contínua, incluindo atores independentes, e amplas estruturas de transparência dos esquemas, práticas e relações de trabalho permitidas, bem como a prestação de contas das empresas e autoridades envolvidas quando apropriado.
370. Segundo informação pública, em muitos casos as pessoas privadas de liberdade

⁵⁷⁹ CIDH. Situação dos Direitos Humanos no México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 341-345.

⁵⁸⁰ Ver, *inter alia*, The New York Times. [Das prisões do Peru às lojas de luxo](#), 22 de janeiro de 2019; EFE. [Empresa colombiana busca reinserção de presos com confecção de roupas de bebê](#), 17 de janeiro de 2019; Banco Mundial. [Trabalhar da prisão, uma saída para milhares de presos na América Latina](#), 12 de março de 2014.

trabalhariam acima das jornadas de trabalho permitidas diárias ou semanais, não receberiam a remuneração acordada nem teriam descanso adequado nem benefícios laborais correspondentes a cargo das empresas, inclusive existiriam denúncias por punições, discriminação e trabalho forçado⁵⁸¹. A existência de benefícios econômicos empresariais em detrimento dos direitos das pessoas privadas de liberdade também é observada pelas dificuldades de acesso a serviços de comunicação ou tecnologia disponíveis devido às altas taxas impostas pelas empresas⁵⁸².

371. Isso também aconteceria com migrantes detidos em instalações gerenciadas por empresas privadas nos Estados Unidos, como foi recentemente denunciado em relação às empresas CoreCivic e Geo Group⁵⁸³. A este respeito, a CIDH recorda que há 9 anos já manifestou sua alta preocupação com relação a empresas privadas que operam vários dos centros de detenção de imigrantes neste país, segundo a qual estes estariam gerando lucros significativos à custa das pessoas detidas, em muitos casos essas empresas economizam ainda mais dinheiro contratando essas pessoas, para realizar tarefas de manutenção básica nos centros de detenção por US\$ 1 diário⁵⁸⁴.
372. De uma forma mais geral, a CIDH e a sua REDESCA também sublinham que, quando as pessoas privadas de liberdade por infrações penais recuperam a sua liberdade, os Estados não devem apenas abster-se de limitar ou negar o acesso igualitário ao trabalho digno, mas tomar medidas para combater a discriminação e promover o acesso a oportunidades de trabalho nestas circunstâncias⁵⁸⁵, nesse contexto as empresas podem servir de catalisadores para a sua incorporação social e econômica dentro da formalidade e evitar que tal condição represente um estigma permanente para encontrar empregos dignos ou, no pior dos casos, os impele a reincidir a cometer um crime penal⁵⁸⁶.

F. Pessoas em contextos de mobilidade humana

373. Para efeitos desta seção, entende-se de forma ampla o grupo de pessoas que podem ingressar na categoria de contextos de mobilidade humana (migrantes, pessoas solicitantes de refúgio, refugiados e refugiadas, pessoas deslocadas, apátridas, etc.)

⁵⁸¹ Ver, *inter alia*, Página12. [O grande negócio das prisões dos EUA](#), 21 de maio de 2018; jornal La Américas. [A População criminoso em Cuba sustenta o negócio das empresas militares do regime](#), 28 de setembro de 2018; Global Research. [The prison industry in the United States: Big business or a new form of slavery?](#), March 10, 2008; O Balcão. [Gendarmaria reconhece que presos trabalham sob condições ilegais nas prisões](#), 10 de maio de 2016.

⁵⁸² Prison Policy Initiative. [State of Phone Justice: Local jails, state prisons and private phone providers](#), February, 2019; Prison Policy Initiative. [The Wireless Prison: How Colorado's tablet computer program misses opportunities and monetizes the poor](#), July 6, 2017.

⁵⁸³ The Guardian [Private prison companies served with lawsuits over using detainee labor](#), November 25, 2018; The Guardian. [Why are for-profit us prisons subjecting detainees to forced labor?](#), Maio 17, 2018; Projeto Sul. [Private Prison Company Uses forced Labor of Detained Imigrants in Georgia to Boots Profits](#), April 17, 2018; National Public Radio. [Big Money as Private Immigrant jails Boom](#), November 21, 2017.

⁵⁸⁴ CIDH. Relatório sobre imigração nos Estados Unidos: prisões e devido processo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de dezembro de 2010, parágs. 266 e 267.

⁵⁸⁵ Comitê DESC. Observação Geral Nº 18, um Doc. E/C. 12/GC/18, 6 de fevereiro de 2006.

⁵⁸⁶ Ver, *inter alia*, A República. [Quem emprega os ex-presidiários?](#), 21 de maio de 2018; Milênio. [Poucas empresas contratam ex-presidiários: Adiem](#), 26 de fevereiro de 2018; O Observador. [O mercado de trabalho vira as costas para os ex-presidiário e o Estado criou um plano b](#), 3 de dezembro de 2017. Ministério da Justiça e Segurança Pública. [Selo certifica empresas que apoiam trabalho e ressocialização de presos](#), 22 de novembro de 2017.

considerando que a mobilidade humana é um fenômeno que pode se dar de maneira voluntária ou forçada, de forma internacional ou interna bem como produto da combinação de diversas causas, como violência, conflitos armados, desigualdade, pobreza, falta de garantia de direitos econômicos, sociais e culturais, instabilidade política, corrupção, insegurança, efeitos de certas atividades empresariais, particularmente extrativas, desastres naturais e o impacto da mudança climática, entre outros⁵⁸⁷.

374. Recorde-se que, frequentemente, as pessoas migrantes enfrentam formas inter-relacionadas de discriminação, não só pela sua origem nacional, pela sua situação migratória, ou mais amplamente pelo fato de serem estrangeiras ou deslocadas, mas também por causa de fatores como a sua idade, gênero, orientação sexual, ou origem étnica, entre outras. Além disso, a CIDH e sua REDESCA recordam que, em contextos de mobilidade humana internacional, a situação de vulnerabilidade das pessoas migrantes se vê agravada quando estas se encontram em situação irregular. A clandestinidade em que vivem diariamente leva a que sejam mais vulneráveis a serem vítimas de crimes e violações de seus direitos humanos tanto por parte de autoridades como empresas ou atores privados em geral através das diferentes etapas do processo migratório. A isto se acrescenta o temor que migrantes têm em recorrer às autoridades pelas consequências que isso poderia desencadear, principalmente o de serem detidos e posteriormente deportados⁵⁸⁸.
375. A REDESCA da CIDH observa que um dos maiores desafios para o respeito e garantia dos direitos humanos dessas pessoas no âmbito de empresas e direitos humanos se apresenta na esfera do trabalho. Os altos obstáculos ao acesso a um trabalho formal não só criam incentivos para desenvolver dependência de assistência a longo prazo, mas também os colocam em risco de entrar em situações de pobreza ou ameaçam questões de sobrevivência básica, podendo ter efeitos perniciosos no exercício efetivo de outros direitos humanos, como o acesso à moradia, saúde e educação, e pode facilitar diversas formas de exploração, incluindo o tráfico, formas de escravidão contemporânea e o recrutamento forçado⁵⁸⁹. A este respeito, o Relator das Nações Unidas para os direitos dos migrantes assinalou que: "os migrantes, especialmente os que têm uma precária situação de residência, são vulneráveis aos abusos e à exploração laboral. Certas categorias de migrantes, como mulheres e crianças migrantes, trabalhadores migrantes temporários e migrantes irregulares são inerentemente mais vulneráveis a abusos, violência e exploração"⁵⁹⁰ e que "os Estados parecem investir muito poucos recursos na tentativa de reduzir o setor informal e punir os empregadores que recorrem a condições de trabalho abusivas para melhorar a sua competitividade"⁵⁹¹. Da mesma forma, a Comissão de peritos em aplicação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho indicou que: "os instrumentos relativos aos trabalhadores migrantes cobrem as pessoas deslocadas e os refugiados quando estão empregados fora do seu

⁵⁸⁷ CIDH. Direitos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos: Normas e Padrões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 1-15.

⁵⁸⁸ CIDH. Direitos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos: Normas e Padrões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de dezembro de 2015, parág. 9.

⁵⁸⁹ ACNUR, Integração Local e Autonomia, UM Doc. EC/55/5C/CRP, 15 de junho de 2015, parág. 6.

⁵⁹⁰ Relatório do Relator Especial sobre os direitos humanos dos migrantes. UN Doc. A/HRC/35/25, 28 de abril de 2017, parág. 49.

⁵⁹¹ Relatório do Relator Especial sobre os direitos humanos dos migrantes. UN Doc. A/HRC/26/35, 3 de abril de 2014, parág. 17.

país de origem"⁵⁹².

376. A Comissão referiu-se em várias oportunidades à condição de vulnerabilidade estrutural enfrentada pelos migrantes e aos abusos a que estão expostos, entre os quais se incluem as condições deficientes de trabalho⁵⁹³. Por exemplo, em 2015, no seu relatório de visita à República Dominicana manifestou a sua preocupação pelo fato de os trabalhos realizados pelos migrantes haitianos estarem especialmente expostos a doenças decorrentes de condições de exploração laboral, acidentes de trabalho, condições de superlotação e consequente privação dos direitos associados ao trabalho. Em particular, identificou que historicamente a migração de trabalhadores haitianos contribuiu de maneira fundamental para os lucros da indústria açucareira, a qual aproveitando as barreiras de idioma, discriminação e falta de acesso a serviços básicos, submeteu essas pessoas a condições intensas de exploração⁵⁹⁴.
377. A Comissão e sua REDESCA também veem com alta preocupação informação disponível sobre denúncias de exploração laboral em países que vêm sendo receptores da população venezuelana no contexto de migração em massa como consequência da crise social, política e econômica que vive esse país. Assim, por exemplo, informação pública aponta que até 51% de pessoas venezuelanas teriam sofrido alguma forma de exploração laboral no Peru, com jornadas de até 12 horas, salários abaixo do mínimo permitido, e, no caso das mulheres, assédio sexual⁵⁹⁵. Esta situação também se estende a denúncias no Brasil⁵⁹⁶, Colômbia⁵⁹⁷ e Equador⁵⁹⁸. A REDESCA também teve acesso a informações públicas sobre denúncias de afetação por parte de empresas e má supervisão dos Estados sobre a garantia de vários direitos humanos de trabalhadores migrantes nos Estados Unidos⁵⁹⁹ e Canadá⁶⁰⁰. O

⁵⁹² Organização Internacional do Trabalho, [Estudo Geral sobre os instrumentos dos trabalhadores migrantes](#), ILC.105/III/1B, 2016, parág. 371.

⁵⁹³ Ver, *inter alia*, CIDH. Relatório Anual. [Segundo relatório de progresso da relatoria sobre trabalhadores migrantes e membros de suas famílias](#), OEA/Ser./L/V/II. 111 doc. 20 rev. 16 abril de 2001, parág. 64.

⁵⁹⁴ CIDH. Relatório sobre a situação dos direitos humanos na República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de dezembro de 2015, parágs. 92-107, 565-574; CIDH. Relatório anual. Capítulo V, Seguimento de recomendações formuladas pela CIDH em seus relatórios de país ou temáticos (República Dominicana), parágs. 59 e 60.

⁵⁹⁵ Publimetro. [Estudo aponta que 51% dos venezuelanos que vivem no Peru sofreram exploração laboral](#), 19 de outubro de 2018; Latina. [Venezuelanos denunciam ser vítimas de exploração laboral no Peru](#), 14 de março de 2018; O Telégrafo. [18 Venezuelanas foram resgatadas por suposta exploração laboral e sexual](#), 24 de agosto de 2018.

⁵⁹⁶ Ministério Público do Trabalho. ["MP sobre assistência aos refugiados deve abordar a empregabilidade", diz procuradora](#), 19 de abril de 2018; Repórter Brasil. [Medo, fome, noites ao relato e trabalho escravo: a travessia dos venezuelanos na fronteira norte do Brasil](#), 12 de Maio de 2018. Veja também: A República. [Migrantes venezuelanos no Brasil, vítimas de exploração laboral](#), 8 de março de 2018; The New York Times. [Devemos impedir a escravização de venezuelanos no Brasil](#), 9 de maio de 2018.

⁵⁹⁷ FM. [Por exploração trabalhista a venezuelanos 600 empresas foram sancionadas: Chancelaria](#), 31 de janeiro de 2018; O Colombiano. [A exploração trabalhista que sofrem os venezuelanos em Medellín](#), 4 de julho de 2018; Canal1. [A exploração laboral de venezuelanos na Colômbia](#); WRadio. [Iniciam pesquisas para estabelecer exploração laboral de venezuelanos em Boyacá](#), 26 de fevereiro de 2019.

⁵⁹⁸ PúblicaFM. [1200 casos de exploração trabalhista contra migrantes são relatados](#), 13 de julho de 2018; Equador Imediato. [Venezuelanos não exigem autorização de trabalho, mas empresas devem registrar contrato, explica Ministro do Trabalho](#), 23 de fevereiro de 2018; O Jornal. [Venezuelanos, vítimas de discriminação e exploração trabalhista](#), 18 de junho de 2017.

⁵⁹⁹ EFE. [Especialistas alertam sobre a exploração laboral de imigrantes e jornalheiros](#), 21 de novembro de 2015; The Guardian. [Immigration crackdown enables worker exploitation, labor department staff say](#), March 17, 2017; The New York Times. [A realidade sobre o trabalho de pessoas sem documentos nos EUA](#), 13 de dezembro de 2018.

⁶⁰⁰ The New York Times. [Foreign Farmworkers in Canada Fear Deportation if They Complain](#), August 13, 2017; CBC. [Police in Ontario free 43 Mexicans brought to Canada by alleged human traffickers](#), February 11, 2019; Global News. [Calls for reform after Ontario migrant workers claim they worked in terrible conditions](#), March 16, 2019.

Comitê de Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares também manifestou a preocupação com casos de exploração de trabalhadores migrantes em situação irregular por atores empresariais no México, Argentina, Honduras e Guiana. Entre tais violações se faz referência a salários baixos, falta de contratos formais, não se realiza o pagamento do salário ou este é pago de forma irregular, os trabalhadores migrantes não têm acesso à proteção social, são submetidos a horários excessivos de trabalho, restrições à liberdade de circulação, entre outros. Entre as indústrias envolvidas se encontrariam a agrícola, têxtil, construção, pesca, florestal, mineração e manufatura, entre outras⁶⁰¹.

378. Neste contexto, a CIDH e sua REDESCA recordam que o Estado tem obrigações de respeito e garantia sobre todos os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, incluindo o direito ao trabalho e a seguridade social; ou seja, independentemente do *status* migratório da pessoa quando se instaura uma relação laboral, as proteções conferidas por lei aos trabalhadores, com a gama completa de direitos e obrigações abarcados, devem aplicar-se a todas e todos os trabalhadores sem discriminação, sejam documentados ou indocumentados⁶⁰². Este último é reconhecido nos princípios orientadores quando se referem às pessoas migrantes como um dos grupos que muitas vezes não goza do mesmo nível de proteção jurídica dos seus direitos humanos que a população em geral, o que pode facilitar a materialização de violações aos direitos humanos no contexto das atividades empresariais e impedir que tais casos sejam examinados administrativamente ou judicialmente⁶⁰³.

G. Pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex (LGBTI)

379. Em relação às pessoas LGBTI, a REDESCA da CIDH observa que, dentro do campo de empresas e direitos humanos, a discriminação e a violência no trabalho também é uma esfera onde costumam sofrer afetações por causa de sua orientação sexual e identidade de gênero.
380. A CIDH e sua REDESCA lembram que a América é um continente onde as sociedades são dominadas por ideias arraigadas e padrões culturais de heteronormatividade, cisnormatividade, hierarquia sexual, os binários de sexo e gênero e misoginia. Essas ideias e padrões culturais, combinados com a intolerância quase generalizada às pessoas com orientações sexuais, identidades e expressões de gênero não normativas e características sexuais diversas favorecem a violência e a discriminação contra as pessoas LGBTI ou aquelas percebidas como tal⁶⁰⁴.

⁶⁰¹ Comitê de Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos seus Familiares. Observações Finais (Guiana). UN Doc. CMW/C/GUY/CO/1, 22 de maio de 2018, parágs. 32-33; Comitê de Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares. Observações Finais (México). UN Doc. CMW/C/MEX/CO/3, 27 de setembro de 2017, parágs. 47-48; Comitê de Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares. Observações Finais (Honduras). UN Doc. CMW/C/HND/CO/1, 3 de outubro de 2016, parágs. 42-43; Comitê de Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares. Observações Finais (Argentina). UN Doc. CMW/C/ARG/CO/1, 2 de novembro de 2011, parág. 21.

⁶⁰² CIDH. Relatório de Fundo Nº 50/16, trabalhadores sem documentos v. Estados Unidos da América, 30 de novembro de 2016, parág. 76; Corte IDH. Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A, Nº 18, parág. 134.

⁶⁰³ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, comentários aos princípios 3, 12 e 26.

⁶⁰⁴ CIDH. Violência contra lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex na América. OAS/Ser.L/V/II. Rev.2 Doc. 36,

381. No âmbito trabalhista, por exemplo, a OIT identificou casos em que as pessoas LGBTI são objeto de perguntas invasivas sobre as suas vidas privadas no trabalho, devem conformar-se a exigências de conceitos binários de feminilidade ou masculinidade para conseguir aceitação neste âmbito e em muitos casos esconder, negar ou manter em segredo a sua orientação sexual e identidade de gênero quer para conseguir um emprego, não perdê-lo ou evitar situações de assédio, ridicularização ou represálias⁶⁰⁵. Os estudos realizados sobre este tema são ilustrativos desta problemática, por exemplo, na Argentina as mulheres lésbicas consultadas informaram mais casos de assédio sexual no trabalho, as mulheres bissexuais e homens trans assinalaram tratos desiguais no trabalho⁶⁰⁶; por seu lado, na Costa Rica, encontrou-se evidência da persistência de preconceitos que incentivam a discriminação contra as pessoas LGBTI em todas as fases do âmbito laboral sem que existam mecanismos estatais suficientes ou um marco normativo adequado para protegê-las de abusos e violações de seus direitos. Além disso, há carência de procedimentos para canalizar as denúncias e as ferramentas para identificar situações de afetação aos seus direitos seriam escassas⁶⁰⁷.
382. No caso da Colômbia também se mostram índices muito altos de intolerância. Em não menos de 75% dos casos se reconhece a utilização de linguagem hostil e humilhante contra pessoas LGBTI no seu local de trabalho, as demissões por tornar evidente a sua orientação sexual chegariam até 51,40% em relação à população gay e 53,8% no caso de lésbicas. Em relação às pessoas trans, a exclusão de oportunidades de promoção chega a 92%⁶⁰⁸.
383. Sobre as pessoas trans, as informações disponíveis indicam que são frequentemente aqueles que enfrentam as formas mais severas de discriminação no trabalho. Assim, a OIT identificou que, entre os principais problemas que essas pessoas enfrentam no local de trabalho, se encontram: a impossibilidade de obter um documento de identidade que reflita seu gênero e seu nome; o desrespeito ao seu nome adquirido e a não aceitação de sua expressão de gênero em relação à sua forma de vestir; a dissuasão de utilizar banheiros de acordo com seu gênero; além disso, experimentam maior vulnerabilidade à hostilização e ao assédio por parte de seus colegas e companheiras de trabalho. A exclusão do emprego formal a que se veem frequentemente expostas as trabalhadoras e os trabalhadores trans implica que a única estratégia de sobrevivência seja dedicar-se ao trabalho sexual, e isso frequentemente reforça sua vulnerabilidade e os expõe a condições perigosas onde estão mais suscetíveis a sofrerem violência⁶⁰⁹.
384. Assim, a REDESCA da CIDH destaca iniciativas em que empresas e outras entidades privadas lideram esforços de inclusão social às pessoas LGBTI, em especial quanto ao acesso aos seus direitos econômicos por meio do emprego. Na província de

12 de novembro de 2015, parág. 48.

⁶⁰⁵ OIT. [Discriminação no trabalho por motivos de orientação sexual e identidade de gênero: Resultados do projeto PRIDE da OIT](#) (Fact sheet).

⁶⁰⁶ OIT. [Orgulho \(Pride\) no trabalho: um estudo sobre discriminação no trabalho com base na orientação sexual e identidade de gênero na Argentina](#) (2015).

⁶⁰⁷ OIT. [Orgulho \(Pride\) no trabalho: um estudo sobre discriminação no trabalho com base na orientação sexual e identidade de gênero na Costa Rica](#) (2016).

⁶⁰⁸ Escola Nacional Sindical & Corporação Caribe Afirmativo. [Raros... ofícios e profissões, Diversidade sexual e mundo do trabalho: discriminação e exclusão](#) (2013).

⁶⁰⁹ OIT. [Discriminação no trabalho por motivos de orientação sexual e identidade de gênero: Resultados do projeto PRIDE da OIT](#) (Fact sheet).

Buenos Aires, na Argentina, por exemplo, as empresas públicas, as empresas subsidiadas pelo Estado provincial e as empresas privadas concessionárias de serviços públicos são obrigadas a contratar pessoas trans em uma proporção não inferior a 1% de todo o seu pessoal⁶¹⁰. Por sua vez, no México, a Secretaria do Trabalho e Previdência Social (STPS), através do Distintivo Empresa Inclusiva "Gilberto Rincón Gallardo", reconhece os centros de trabalho que aplicam políticas de boas práticas laborais para pessoas em situação de vulnerabilidade em igualdade de oportunidades, inclusão e não discriminação⁶¹¹.

385. Neste contexto, e sem prejuízo dos padrões desenvolvidos neste relatório, a Comissão e a sua REDESCA consideram pertinente exortar os Estados a redobram os seus esforços para respeitar e garantir efetivamente os direitos das pessoas LGBTI, nomeadamente assegurando que, através das suas diversas competências, assegurem que as empresas cumpram a sua responsabilidade de respeitar os seus direitos. Para esses efeitos, também é importante mencionar os princípios de conduta para as empresas na luta contra a discriminação das pessoas LGBTI impulsionada pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos desde 2017. Essas orientações ressaltam a responsabilidade permanente das empresas de respeitar os direitos humanos dessas pessoas, a responsabilidade de eliminar a discriminação, fornecer apoio ao seu pessoal LGBTI no local de trabalho, atentar para os impactos e afetações que suas relações comerciais ou seus produtos ou serviços geram nas pessoas LGBTI, bem como contribuir para eliminar tais abusos em seu papel dentro da comunidade atuando de maneira pública em apoio a essas pessoas⁶¹².
386. Além disso, a CIDH e sua Relatoria Especial reconhecem que as empresas desempenham um importante papel na mudança de concepções estereotipadas em relação às pessoas LGBTI e podem, por meio da inclusão, fomentar os princípios de aceitação e não discriminação e gerar mudança nas percepções sociais contra a diversidade sexual. Neste sentido, existem práticas inovadoras por parte de algumas empresas. Por exemplo, identifica-se o reconhecimento empresarial de opções de gênero não binárias para clientes e usuários⁶¹³; a inclusão de cláusulas de proteção específica em contratos de patrocínio a atletas quando decidam tornar pública sua orientação sexual⁶¹⁴, e iniciativas que ressaltam a importância da inclusão, inovação e diversidade para o desenvolvimento empresarial⁶¹⁵.
387. Por outro lado, sem prejuízo do papel fundamental dos Estados para respeitar e garantir os direitos dessa população, a CIDH também se referiu ao papel que as empresas de comunicação podem desempenhar no desfrute de seus direitos ou no reforço de preconceitos e estereótipos contra essa população. Assim, por exemplo,

⁶¹⁰ Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL. [LGTBI: compêndio regional de boas práticas governamentais de garantia e proteção de direitos](#) (2017), pp. 65-66.

⁶¹¹ CIDH. Avanços e desafios para o reconhecimento dos direitos das pessoas LGBTI nas Américas: OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 184, 7 de dezembro de 2018. parág. 215.

⁶¹² OHCHR. [Tackling Discrimination against Lesbian, Gay, Bi, Trans, & Intersex People standards of conduct for business](#) (2017).

⁶¹³ CNN Travel, [Airlines will add new gender options for non-binary passengers](#), 18 de Fevereiro de 2019; ABC News, [Here's a List of 58 Gender Options for Facebook Users](#), 13 de Fevereiro de 2014.

⁶¹⁴ The Advocate, [Adidas Encorajages Star Athletes to Come Out](#), 15 de Fevereiro de 2016.

⁶¹⁵ O Espectador. [Pride Connection, a rede de empresas que celebra a diversidade sexual](#), 9 de maio de 2019; O Economista, [Empresas de Pride Connection marcharão pela inclusão laboral LGBT+](#), 21 de Junho de 2018; América Economía, [Se a diversidade é parte importante do negócio, deveria ter uma área ou gerência exclusiva](#), 4 de junho de 2019.

referindo-se a um estudo em países do Caribe, a Comissão indicou que "a mídia tende a ignorar completamente em sua cobertura as pessoas LGBTI, bem como os assuntos que as afetam. Quando reportados, os assuntos relacionados às pessoas LGBTI são frequentemente abordados de maneira "sensacionalista e degradante" [...] isso gera uma visão distorcida na população em geral em relação às pessoas LGBTI, bem como a falsa crença de que muitas pessoas não estão dispostas a defender publicamente seus direitos"⁶¹⁶. A CIDH e sua REDESCA também observam casos de censura na *Internet* a conteúdos que defendem os direitos das pessoas LGBTI⁶¹⁷, e a existência de denúncias sobre casos de publicidade ou enfoques em programas ou espaços de rádio ou televisão que reforçam o estigma, discriminação e violência contra essa população. Neste contexto, a Comissão e a sua Relatoria Especial salientam que o Especialista Independente das Nações Unidas sobre a proteção contra a violência e a discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de gênero indicou que os Estados devem "combater as representações negativas e estereotipadas das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e de gênero não conformes nos meios de comunicação social, e incentivar os meios de comunicação a desempenharem um papel positivo na luta contra o estigma, os preconceitos e a discriminação"⁶¹⁸.

388. A REDESCA também considera oportuno mencionar que a discriminação contra as pessoas LGBTI não só tem um grave impacto sobre os seus direitos, como também costuma afetar diretamente as empresas e a economia do país⁶¹⁹. Por outro lado, também identifica informações sobre a contribuição econômica gerada por essas pessoas, seja por seu consumo ou empresas de sua propriedade⁶²⁰.
389. Finalmente, a CIDH e sua REDESCA recordam que a discriminação que afeta as pessoas LGBTI da região se insere em um ciclo de exclusão que tende a culminar na pobreza pela falta de acesso a serviços, oportunidades e prestações sociais⁶²¹, muitas delas com envolvimento direto de empresas como, por exemplo, na prestação de serviços educativos, de água potável ou saúde. Neste sentido, sublinham as obrigações estritas dos Estados em supervisionar e eventualmente punir práticas e comportamentos incompatíveis com os direitos humanos enquanto a dignidade dessas pessoas é ameaçada e, em muitos casos, a sua própria sobrevivência é posta em jogo.

H. Pessoas com deficiência

390. A Comissão e a sua REDESCA recordam que as pessoas que vivem com alguma forma de deficiência têm maior probabilidade de experimentar situações socioeconômicas

⁶¹⁶ CIDH. Violência contra lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex na América. OAS/Ser.L/V/II. Rev.2 Doc. 36, 12 de novembro de 2015, parág. 220.

⁶¹⁷ Human Rights Watch. [YouTube censors HRW video on LGBT censorship](#), March 22, 2017; Motherboard. [A Canadian company is blocking LGBTQ content for censorious regimes](#), April 25, 2018; Open Global Rights. [Identities in the crosshairs-censoring LGBTQ internet content around the world](#), November 27, 2018.

⁶¹⁸ Relatório do Especialista Independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação com base na orientação sexual ou na identidade de gênero. UN Doc. A/HRC/38/43, 11 de maio de 2018, parág. 97.c.

⁶¹⁹ Ver, *inter alia*, Badgett, M.V. Lee. The economic cost of stigma and the exclusion of LGBT people: a case study of India. Washington, DC: World Bank Group (2014).

⁶²⁰ NGLCC, [America's LGBT Economy](#): 2016, p. 10.

⁶²¹ CIDH. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 de setembro de 2017, parág. 443.

adversas, tais como menor nível de educação, piores condições de saúde e elevada percentagem de desemprego⁶²². Isso se agrava quando as pessoas se encontram em alguma situação adicional de vulnerabilidade caracterizada, por exemplo, por fatores como sexo, origem étnica ou idade, ao gerar formas diferenciadas e interseccionais de discriminação ou violência; também se observa que existe uma maior prevalência de pessoas com deficiência nos países de renda baixa, e que na região o número dessas pessoas chegaria a 66 milhões (12%)⁶²³.

391. De forma semelhante a situações anteriormente expostas, a REDESCA da CIDH observa que os direitos das pessoas com deficiência em sua relação com o comportamento ou atividade empresarial é um assunto que se refere a diversos tipos de circunstâncias. Por um lado, muita da informação disponível refere-se a situações de discriminação estendida sobre o acesso e condições dignas de trabalho, incluindo denúncias pelos impactos em trabalhadoras e trabalhadores que adquirem alguma deficiência por riscos ocupacionais no trabalho; por outro lado, é visível a ainda ampla lacuna existente pela ausência de ajustes razoáveis a normas, serviços, equipamentos, instalações e produtos, particularmente aqueles necessários para o desfrute de seus direitos e respeito de autonomia pessoal, ao não reunirem critérios de disponibilidade, acessibilidade, economicidade ou qualidade de acordo com suas necessidades diferenciadas, enquanto tais ajustes se apresentam como desnecessários, em alguns casos caros e geralmente menos visíveis para o resto da população.
392. Por exemplo, segundo informações fornecidas pela Defensoria do Povo do Peru, nesse país as empresas com mais de 50 trabalhadores são obrigadas a contratar não menos de 3% de trabalhadores e trabalhadoras com deficiência do total de seu pessoal; embora seu descumprimento seja considerado uma infração grave, as taxas de inatividade e desemprego deste grupo continuariam altas pela falta de aplicação prática da norma e supervisão efetiva do Estado. Por seu lado, o Conselho para Prevenir e Eliminar a Discriminação da Cidade de México manifestou no marco de elaboração deste relatório que 45,9% das queixas recebidas relacionadas à discriminação contra pessoas com deficiência foram por casos em que se reclama uma violação ao direito ao trabalho cometido por empresas de diversos tamanhos.
393. Neste contexto, e sem prejuízo das obrigações dos Estados neste domínio, a REDESCA da CIDH destaca iniciativas como a rede mundial de empresas e deficiência da OIT que trabalha para criar uma cultura global da força de trabalho que respeite e inclua pessoas com deficiência, bem como para conscientizar sobre a relação positiva entre esse grupo de pessoas e um maior sucesso empresarial. Entre as áreas prioritárias estão a empregabilidade em países em desenvolvimento, acessibilidade digital, luta contra o estigma e os estereótipos e apoio à saúde mental no trabalho⁶²⁴. Assim, por exemplo, foram difundidas diferentes experiências de inclusão dessas pessoas no espaço laboral no Brasil, Canadá, Chile e Costa Rica mediante a cooperação de redes ou organizações empresariais⁶²⁵.
394. A REDESCA da CIDH também recebeu informações de permanentes barreiras

⁶²² CIDH. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. 164 Doc. 147, 7 de setembro de 2017, parág. 427.

⁶²³ Organização Mundial da Saúde e Banco Mundial. [Relatório Mundial Sobre A Deficiência](#) (2011).

⁶²⁴ Para mais informações sobre esta iniciativa ver: ILO. [Global Business and Disability Network](#).

⁶²⁵ ILO. [Disability in the Workplace: Employers' Organizations and Business Networks](#). (January, 2016). Veja também OIT e Global Compact. [Guia para empresas sobre os direitos das pessoas com deficiência](#) (2018).

permitidas e, em alguns casos, facilitadas, pelos mesmos Estados que impedem a adequação de serviços gerenciados por empresas para o adequado desenvolvimento e desfrute dos direitos das pessoas com deficiência. Por exemplo, no setor educacional há informação sobre a persistência de negação de matrículas por condição de deficiência e/ou o condicionamento de matrícula a contratar um assistente pessoal ou terapias; não cumprimento de reserva de vagas para estudantes em situação de deficiência quando existe tal exigência; infraestrutura inacessível; falta de mobiliários acessíveis e materiais adaptados para estudantes com deficiência; falta de medidas para contrariar agressões e maus tratos contra estudantes com deficiência; e debilidade na supervisão estatal da gestão e prática pedagógica das instituições educativas privadas.

395. Outros tipos de barreiras podem incluir obstáculos físicos de acesso em locais de trabalho e meios de transporte; barreiras à informação e comunicação (como falta de interpretação em linguagem de sinais, informações escritas, leitores de tela, Braille e formatos fáceis de ler); e geralmente falta de dispositivos acessíveis para reduzir e eliminar as barreiras existentes, levando em conta a diversidade de situações de deficiência. Em particular, é importante que o Estado garanta, no âmbito das suas competências, que os atores empresariais que prestam serviços públicos como educação, saúde e água, bem como empresas de acesso aberto como lojas ou cinemas não limitem os direitos destas pessoas, nomeadamente no que se refere ao elemento de acessibilidade. Qualquer instalação empresarial projetada para servir o público em geral deve ser acessível a este grupo de pessoas não apenas para oferecer o serviço ou produto, mas para que a pessoa com deficiência possa receber este ou fazer uso do bem em condições de igualdade.

I. Pessoas Idosas

396. As projeções demográficas da América Latina e do Caribe apontam para o crescimento das pessoas idosas no continente. A população com 60 anos ou mais é composta por cerca de 76 milhões de pessoas, devendo chegar a 147 milhões em 2037 e 264 milhões em 2075⁶²⁶. Somente nos Estados Unidos e no Canadá, estima-se que haverá 115 milhões de idosos em 2060⁶²⁷.
397. A Comissão e sua Relatoria Especial destacam que os Estados ocupam um papel importante para o desfrute de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais das pessoas idosas, em particular para assegurar independência econômica, integração comunitária, o reconhecimento de sua experiência e sua contribuição e participação no desenvolvimento dos países em geral. No entanto, eles veem com preocupação que os idosos enfrentam diariamente várias formas de abuso e discriminação, por exemplo, no acesso ao trabalho digno, nos projetos de sistemas de pensão ou no acesso à habitação; eles também encontram múltiplos obstáculos no acesso a serviços de saúde e cuidados, educação, transporte, cultura e recreação, ou acesso a financiamento⁶²⁸.

⁶²⁶ CEPAL. Direitos dos idosos: desafios para a interdependência e autonomia, (LC / CRE.4/3 / Rev.1), Santiago, 2017. p. 11.

⁶²⁷ CIDH. [CIDH chama os Estados para combater a discriminação contra os idosos](#). 4 de outubro de 2017.

⁶²⁸ Sobre as repercussões sobre os direitos humanos das pessoas idosas a nível geral ver: Relatório da Especialista Independente sobre o desfrute de todos os direitos humanos pelas pessoas idosas. UN Doc. A/HRC/39/50, 10 de julho de 2018.

398. A CIDH e sua REDESCA lembram que as pessoas idosas se encontram especialmente vulneráveis à pobreza, já que sua capacidade de geração de renda é geralmente menor com o avanço da idade. Além disso, as pessoas idosas vivem condições de incerteza financeira, uma vez que têm menor probabilidade de se recuperarem de uma perda de rendimento ou de despesas ocasionadas por serviços médicos⁶²⁹. Por sua vez, a interseção com outros fatores de discriminação geralmente agrava sua situação de vulnerabilidade e desconhece as necessidades específicas e respeito a suas próprias identidades e experiências, por exemplo, mulheres idosas, pessoas idosas indígenas, afrodescendentes, pessoas com deficiência, em situação de mobilidade humana, privadas de liberdade, em situação de pobreza, de rua ou vivendo com HIV, câncer ou outras condições crônicas ou de alto risco.
399. A este respeito, o Ministério Público da Defesa da Argentina indicou, por exemplo, que entre os motivos de maior preocupação a respeito desta população está a recusa ao acesso à cobertura de tratamento e/ou serviços de diferentes índoles por parte de obras sociais ou empresas de medicina pré-paga, destacando-se entre eles a recusa à cobertura de terapias, medicação, próteses, aparelhos auditivos, e outros. Também referiu sobre os numerosos obstáculos que as pessoas idosas encontram à acessibilidade de diversos sistemas em consequência das barreiras tecnológicas impostas pelas empresas, e a obrigatoriedade do uso dessas ferramentas na prestação de serviços básicos, geralmente pertencentes ao âmbito empresarial privado.
400. Por seu lado, a Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal do México informou, no âmbito da preparação deste relatório, que, nessa cidade, pouco mais de 88% das pessoas idosas se consideravam discriminadas por sua condição, três em cada quatro pessoas idosas que tinham poucas ou nulas possibilidades de melhorar sua condição de vida, e mais de 90% consideravam ter menos chances de conseguir emprego.
401. O atraso na garantia dos direitos dos idosos afetados por ações de empresas também pode ser um obstáculo ao cumprimento de obrigações de reparação. Nesse sentido, o Centro de Estudos sobre Justiça Transicional do Brasil referiu-se, por exemplo, ao desastre que ocorreu na localidade de Mariana em 2015 pelo rompimento de um dique de resíduos tóxicos e alguns desafios existentes para as pessoas idosas. Em particular, ele relatou que o longo atraso do processo de reparo é de alta preocupação, considerando a idade avançada de várias pessoas afetadas e as limitações para restaurar seus modos de vida. Além disso, quando os idosos são forçados a viver em centros urbanos, longe de seus contextos originais, eles apresentariam afetações emocionais permanentes, depressão e incerteza em índices maiores do que a média nacional.
402. Por outro lado, a CIDH e sua REDESCA sublinham que, sem prejuízo da obrigação dos Estados em garantir o direito à seguridade social, em particular à aposentadoria, o Estado também deve promover políticas públicas no setor privado para apoiar o acesso e permanência no trabalho digno das pessoas idosas. Por exemplo, na Costa Rica, onde se indica que existe uma população de idosos que está em crescimento, as instituições públicas estariam buscando articular ações para oferecer uma oferta

⁶²⁹ CIDH. Relatório sobre pobreza e direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. 164 Doc. 147, 7 de setembro de 2017, parág. 459.

de serviços consolidados e auxiliar no processo de envelhecimento ativo e saudável, além de gerar ações em torno do tema de empreendedorismo e empregabilidade⁶³⁰.

403. Por seu lado, no caso dos sistemas de pensões e o envolvimento de empresas privadas para a garantia e respeito do direito à seguridade social, a REDESCA da CIDH observa que na América Latina catorze países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de pensões entre 1981 e 2014; até 2018 cinco desses países teriam revertido esse processo. De acordo com um estudo promovido pela OIT, a privatização dos sistemas de pensões não teria dado os resultados esperados prejudicando a segurança econômica dos idosos. Assim, destaca-se, por exemplo, que as taxas de cobertura teriam estagnado ou diminuído, os níveis de pensões e renda teriam se deteriorado e as desigualdades de gênero entrincheiradas. Também é indicado que o risco associado às flutuações nos mercados financeiros teria sido transferido para os indivíduos, o que mostraria que as empresas envolvidas se beneficiaram em detrimento dos idosos. Os custos administrativos também teriam aumentado, resultando em menores níveis de benefícios para as pessoas em idade de aposentadoria⁶³¹.
404. Para além da existência de riscos devido à posição dominante e à concentração das poucas empresas que existiriam no setor, as reformas das pensões teriam tido efeitos limitados no crescimento na maioria dos países em desenvolvimento. A melhoria da governança da administração também não teria tido resultados positivos diferenciais e, ao contrário, teria enfraquecido a gestão das pensões. Em vários casos, é relatado que as funções de regulação e supervisão do Estado teriam sido capturadas pelos mesmos grupos econômicos responsáveis pela gestão dos fundos de pensões, criando conflitos de interesses⁶³².
405. A CIDH e sua REDESCA recordam que a pensão por velhice como parte do direito à seguridade social já foi reconhecida dentro do sistema interamericano. Em particular, a Corte IDH indicou recentemente que: no marco das obrigações gerais de respeito e garantia da Convenção, bem como a de adotar disposições de direito interno, os Estados também têm a obrigação de adotar medidas para evitar que as privatizações gerem efeitos em detrimento dos direitos de seus pensionistas. Isto, devido ao carácter alimentar e à especial importância da pensão de velhice na vida de uma pessoa aposentada, uma vez que poderia constituir o único montante substituto de salário que receba na sua velhice para suprir as suas necessidades básicas de subsistência.⁶³³ Desta forma, a CIDH e sua REDESCA sublinham que, para os idosos, a afetação do direito à seguridade social pode representar um grave prejuízo à sua qualidade de vida e integridade pessoal, e inclusive como fator de ingressar em condições de pobreza, enquanto se constitua como sua principal fonte de renda, além de gerar encargos adicionais de esforço, angústia e incerteza para aqueles que devem ser um setor populacional especialmente protegido. Daí que os Estados têm um dever especial de garantia para evitar que empresas interfiram ou violem o desfrute efetivo deste direito⁶³⁴.

⁶³⁰ Ministério do Trabalho e Segurança Social (Costa Rica). [Programas de cuidados para idosos \(2019\)](#).

⁶³¹ Ortiz Isabel and Others. [Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America](#). OIT, 2018.

⁶³² Ortiz Isabel and Others. [Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America](#). OIT, 2018.

⁶³³ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Peru. Fondo, Reparaciones e Custas. Sentença de 6 de março de 2019. Série C, Nº. 375. parág. 197.

⁶³⁴ Ver em geral Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Nº 19. UN Doc. E/C.12/GC/19. 4 de fevereiro de 2008.

406. Por outro lado, enquanto os idosos têm o direito de permanecer em suas próprias casas e envelhecer em seu ambiente, em algumas ocasiões eles também podem permanecer em centros de cuidados ou ter a necessidade de serem assistidos em seus domicílios. Nesse sentido, os Estados devem garantir que as empresas que tenham relação com essas pessoas fornecendo determinados serviços devem respeitar todos os seus direitos humanos e ter especial atenção ao consentimento prévio e autonomia das mesmas. Nesse contexto, a CIDH e sua REDESCA ressaltam que o direito à moradia representa um aspecto essencial para a vida autônoma dessas pessoas, enquanto que deve significar um espaço para viver em segurança, paz e dignidade; desta forma, a influência de atores empresariais tendentes à mercantilização dos conteúdos desse direito, por exemplo, mediante projetos de investimento imobiliário ou privatização e grilagem de terras, podem contribuir para a falta de acesso a moradia adequada se não se levar em conta uma abordagem de direitos humanos, produzindo assim despejos, encarecimento da moradia ou perseguição ou ameaças para que eles deixem o lugar onde residem. Estas situações produzem graves efeitos sobre as pessoas idosas, incluindo a depressão e o desenraizamento cultural quando forçadas a deixar suas casas e redes comunitárias, isto pode ter um impacto diferenciado quando existem fatores adicionais de discriminação como sua pertença a um povo indígena, comunidade afrodescendente ou a alguma população camponesa.
407. A Comissão e a sua REDESCA sublinham a necessidade de os Estados darem passos afirmativos e visíveis para garantir e promover os direitos das pessoas idosas nesses contextos. O desenvolvimento de estratégias e políticas à frente dos Estados em complemento às ações implementadas pelas empresas e organizações da sociedade civil, que tornem evidente o cumprimento de suas responsabilidades e obrigações em matéria de direitos humanos segundo cada caso, será imprescindível para erradicar a discriminação, violência e afetação de direitos dessas pessoas⁶³⁵.

⁶³⁵ CIDH. [CIDH chama os Estados para combater a discriminação contra os idosos](#), 4 de outubro de 2017.

CAPÍTULO 8

INICIATIVAS E PRÁTICAS
POSITIVAS NO
DESENVOLVIMENTO DO
ÂMBITO DE EMPRESAS E
DIREITOS HUMANOS

INICIATIVAS E PRÁTICAS POSITIVAS NO DESENVOLVIMENTO DO ÂMBITO DE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS

408. No âmbito do trabalho de preparação do presente relatório, a REDESCA recebeu e recolheu informações de práticas ou iniciativas no âmbito de empresas e direitos humanos a nível nacional, regional ou global, sugerindo a incorporação de medidas destinadas a um maior respeito e proteção dos direitos humanos. Nesse contexto, a CIDH e sua REDESCA valorizam positivamente os reconhecimentos públicos realizados pelas próprias empresas ou organizações industriais como a adoção de protocolos e normas de conduta relacionadas ao impacto de suas operações sobre os direitos humanos, onde de maneira voluntária se coloca ênfase à sua própria responsabilidade de respeitar os direitos humanos. Sem prejuízo da validade e complementaridade destas práticas, a Comissão e a sua REDESCA recordam e sublinham enfaticamente que estas não substituem o cumprimento da obrigação de garantia dos Estados em matéria de direitos humanos, especialmente no que diz respeito aos seus deveres de prevenir, supervisionar, regular e investigar, nem os efeitos que delas possam advir, segundo cada caso concreto, sobre as empresas a partir do indicado no capítulo V do presente relatório.
409. Longe de ser uma listagem exaustiva ou fazer uma análise detalhada de cada uma dessas iniciativas e práticas, a CIDH e sua Relatoria Especial consideram valioso mencionar brevemente algumas delas com o objetivo de incentivar os Estados e as empresas a aprofundar ações positivas na matéria. Além disso, a REDESCA considera que este relatório oferece um valioso instrumento ao mandato para continuar a compilar as melhores práticas na matéria com base nos padrões que o mesmo estabelece.
410. A menção dessas práticas não implica a análise jurídica de sua eventual compatibilidade ou efetividade à luz dos padrões interamericanos correspondentes, porém a CIDH e sua REDESCA sublinham a vocação positiva delas para incorporar e fortalecer um enfoque de direitos humanos nos múltiplos e diversos desafios que nesta matéria surgem à luz de cada contexto em específico. Abaixo estão mencionadas algumas dessas práticas, refletindo a diversidade de atores que delas advêm.

A. Iniciativas e práticas promovidas pelos Estados

1. O desenvolvimento e implementação de legislação e regulamentação vinculativa sobre *due diligence*, transparência ou divulgação pública para empresas são valorizados positivamente dada a sua ligação com a obrigação de regular dos Estados. Alguns exemplos incluem a chamada "lista suja" de empresas relacionadas

com o trabalho escravo no Brasil⁶³⁶, a Lei de escravidão Moderna do Reino Unido⁶³⁷, e a Lei sobre Due Diligence na Vigilância de Empresas na França⁶³⁸.

2. O regulamento da "lista suja" em si não estabelece nenhum dever de realizar a devida diligência ou tomar medidas para prevenir violações dos direitos humanos. Apenas regula os procedimentos que devem ser observados antes de incluir um empregador na lista. No entanto, como as instituições financeiras públicas e privadas decidiram, voluntariamente, incluir uma consulta da "lista suja" em sua tomada de decisão em relação à concessão de créditos, isso teve um impacto positivo na formação de uma "cultura de *due diligence*" entre as empresas brasileiras.
3. A Lei de Escravidão Moderna do Reino Unido exige que as grandes empresas que operam no Reino Unido relatem anualmente as medidas que adotaram para evitar que a escravidão moderna ocorra em qualquer nível de suas cadeias de suprimentos. Não requer divulgação de informações específicas, mas sugere que os relatórios devem cobrir seis áreas de informação: a) estrutura organizacional e da cadeia de suprimentos; B) políticas da empresa; c) processos de *due diligence*; d) avaliações de risco; e) eficácia das medidas implementadas; e f) treinamento. No entanto, a permissibilidade e a falta de responsabilização adequada da norma levaram muitas empresas a estabelecer apenas diretrizes gerais relacionadas à escravidão moderna, sem tomar medidas práticas sobre isso, o que foi denunciado como contrário ao objetivo pretendido de garantir o cumprimento corporativo das normas de direitos humanos. Uma norma de conteúdo semelhante é a lei de transparência sobre cadeias de suprimentos no estado da Califórnia, nos Estados Unidos, ou a Lei de Escravidão Moderna na Austrália⁶³⁹.
4. Por sua vez, na França, a lei relativa ao dever de fiscalização das empresas matrizes estabelece uma obrigação juridicamente vinculativa para que as grandes empresas estabelecidas naquele país desenvolvam e implementem efetivamente um plano de vigilância e de diligência devida. O plano deve incluir informações sobre procedimentos e ações para identificar, prevenir e mitigar os impactos adversos nos direitos humanos e ambientais decorrentes de suas próprias atividades ou das atividades de suas subsidiárias, das atividades das empresas que controlam e de outras empresas com as quais mantêm uma relação comercial estabelecida, tanto na França quanto no exterior. A legislação não cria uma mera obrigação de documentar as medidas tomadas para abordar os impactos adversos sobre os direitos humanos, mas de implementar efetivamente tais medidas. Embora se preveja também o acesso de recurso a tribunais quando isso não for cumprido, também se questiona a falta de clareza sobre a responsabilidade decorrente da falta de processos adequados de devida diligência e responsabilidade das empresas nos casos em que a devida diligência não foi suficiente para prevenir violações dos direitos humanos.

⁶³⁶ [Portaria Interministerial Nº 4, de 11 de Maio de 2016, Dispõe sobre as regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo](#) (Brasil).

⁶³⁷ [Modern Slavery Act, 2015](#) (The United Kingdom).

⁶³⁸ [LOI n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre](#) (France). Recentemente, na Holanda, também foi aprovada uma norma relacionada à devida diligência das empresas em matéria de direitos humanos e ao combate ao trabalho infantil. Cfr. Mvoplatform. [The Netherlands takes an historic step by adopting child labour due diligence law](#), May 14, 2019.

⁶³⁹ [California Transparency in Supply Chains Act of 2010, Civil Code Section 1714.43](#) (California, the United States) e [Modern Slavery Act 2018](#) (Australia). No Canadá também foram dadas iniciativas semelhantes, ver: "Bill C-423: An Act respecting the fight against certain forms of modern slavery through the imposition of certain measures and amending the Customs Tariff, 2018 (Canada).

5. A Comissão e a sua REDESCA também consideram oportuno mencionar a Lei Nº 30.787, aprovada no Peru em 2018, pela qual se incorpora uma abordagem de direitos a favor das pessoas afetadas ou atingidas por desastres. Para efeitos deste relatório, é importante assinalar que, na referida legislação, se estabelece expressamente que toda entidade privada que, diretamente e sob qualquer modalidade, intervenha nas ações da gestão do risco de desastres, em particular na resposta, reabilitação e reconstrução, deve alinhar suas ações nos planos que se formulem com estrito cumprimento ao respeito e observância da abordagem de direitos com a finalidade de restituir de maneira imediata os direitos fundamentais violados em decorrência do desastre. Menciona como direitos prioritários, por exemplo, o direito à vida, alimentação, saúde, educação, moradia, acesso à justiça, segurança cidadã, como o acesso à água e os serviços de saneamento e infraestrutura de transporte. Embora seja necessário que estas disposições se desenvolvam com especificidade num corpo normativo robusto, no qual ademais se incorpore, por exemplo, a prestação de contas empresarial ante o seu descumprimento, a Comissão acolhe favoravelmente este tipo de iniciativas legislativas porquanto ajudam a clarificar tais responsabilidades em contextos específicos.
6. A CIDH e sua REDESCA também parabenizam a criação de instituições dentro dos Estados que permitam abordar extrajudicialmente denúncias relacionadas a abusos de direitos humanos de empresas nacionais no exterior ressaltando que estas devem reunir certos requisitos para sua efetividade, como proteger a independência do mecanismo e dotá-lo de poderes que permitam investigar casos específicos e impulsionar mudanças de suas competências no comportamento das empresas. Assim aconteceu, por exemplo, quando o Canadá decidiu aprovar a criação da figura da Ombudsperson para a responsabilidade empresarial em 2018⁶⁴⁰; porém, também notam que, em julho de 2019, todos os representantes da sociedade civil do órgão assessor do governo sobre a temática decidiram apresentar sua renúncia por sua inconformidade de como se implementou a figura do Ombudsperson até essa data⁶⁴¹. Salieta-se também a importância de decisões judiciais dos tribunais desse país (nos processos Hudbay Minerals, Tahoe Resources e Nevsun Resources), ao declarar a admissibilidade de assuntos relacionados com a alegação de abusos de direitos humanos associados a operações de empresas canadenses no exterior⁶⁴², ou decisões similares nos Estados Unidos⁶⁴³.
7. A qualificação de imprevisibilidade das ações civis derivadas de delitos da lesa humanidade, como acontece com o artigo 2561 do Código Civil e Comercial da República Argentina que entrou em vigor em 2015, permitindo demandar civilmente empresas, como entes coletivos, sem limites de tempo e reclamar o pagamento de danos, indenização civil pela sua participação na comissão de graves violações de direitos humanos.
8. A criação de espaços institucionais para avançar no conhecimento da verdade sobre o envolvimento de empresas em graves violações de direitos humanos do passado,

⁶⁴⁰ CIDH. [CIDH celebra criação de Ombudsperson no Canadá para supervisão de empresas canadenses que operam no exterior](#). 6 de fevereiro de 2018.

⁶⁴¹ CNCA. [Government of Canada turns back on communities harmed by Canadian mining overseas, loses trust of Canadian civil society](#), July 11, 2019.

⁶⁴² CIDH. [CIDH celebra criação de Ombudsperson no Canadá para supervisão de empresas canadenses que operam no exterior](#). 6 de fevereiro de 2018.

⁶⁴³ Tribunal de Apelações do Terceiro Circuito dos Estados Unidos. [Caso Nº 18-2042, Máxima Acuña-Atalaya e outros v. Newmont Mining Corporation e Outros](#), 20 de março de 2019; Earthrights. [Budha Ismail Jam, et al v. IFC An Indian fishing community takes on the World Bank](#) (2019).

tal como a "Comissão Bicameral da verdade, a justiça, a reparação e o fortalecimento das instituições da democracia", criada na Argentina mediante a Lei Nº 27.217 com o fim de identificar as cumplicidades econômicas e financeiras durante a última ditadura militar que enfrentou esse país; assim como a difusão de informação relacionada com o tema mediante iniciativas como a desenvolvida pelo Programa de Verdade e Justiça do Ministério da Justiça e Direitos Humanos da Argentina com instituições acadêmicas e de sociedade civil para produzir um relatório sobre a responsabilidade empresarial por crimes contra a humanidade nesse país⁶⁴⁴.

9. A inclusão progressiva de cláusulas de direitos humanos em acordos comerciais, tratados de investimento ou acordos de integração econômica. A maioria destas disposições centra-se em princípios gerais, pelo que é valorizado positivamente que os Estados incorporem cláusulas específicas que permitam fomentar investimentos, mas respeitando os direitos humanos, incluindo os direitos trabalhistas e o meio ambiente. A inclusão destas cláusulas no texto integral de tratados de investimento é positiva pois reafirma a necessidade de que o investimento e o desenvolvimento se deem em conformidade com a proteção do meio ambiente, dos direitos humanos e da saúde pública. Além disso, resguarda a faculdade do Estado em adotar medidas sobre a matéria, sem que estas sejam vistas como medidas contrárias ao investimento de atores privados⁶⁴⁵.
10. A elaboração e implementação de legislação que permita proteger efetivamente a população em situação de vulnerabilidade no âmbito de atividades empresariais, como, por exemplo, a Lei sobre Pagamento Equitativo (Pay Equity Act), adotada no Canadá em 2018, visando garantir um regime de pagamento equitativo entre mulheres e homens tanto no setor público como privado⁶⁴⁶.
11. A criação de áreas ou mandatos dentro das instituições nacionais de direitos humanos dedicados especificamente ao tema de empresas e direitos humanos como é o caso da Segunda Visita da Comissão Nacional de Direitos Humanos do México⁶⁴⁷. Além disso, a Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO) vem desenvolvendo trabalhos na matéria, dos quais se desprendem estudos e recomendações de particular relevância⁶⁴⁸. Em geral, a CIDH e sua REDESCA salientam o importante papel destas instituições neste domínio, tanto no plano dos seus respectivos países, como nos espaços em que articulam esforços regionais.

B. Iniciativas e práticas promovidas pelos Estados

411. A REDESCA também recebeu exemplos de iniciativas destinadas a orientar as ações dos Estados e das empresas para fortalecer o respeito e garantia dos direitos

⁶⁴⁴ Ministério da Justiça e Direitos Humanos da Nação e outros. [Responsabilidade empresarial em delitos de lesões da humanidade: Repressão a trabalhadores durante o terrorismo de Estado](#). Volume I. Ministério da Justiça e Direitos Humanos da Nação e outros (2015).

⁶⁴⁵ Ver, por exemplo, [Reciprocal Investment Promotion and Protection Agreement between the Government of the Kingdom of Morocco and the Government of the Federal Republic of Nigeria](#) (3 December 2016), arts. 13.4 e 15.3.

⁶⁴⁶ Government of Canada. [Government of Canada introduces historic proactive pay equity legislation](#), October 29, 2018.

⁶⁴⁷ Comissão Nacional de Direitos Humanos (México). [Recomendação Nº 37 Sobre o Respeito e observância dos direitos humanos nas atividades empresariais](#), 21 de maio de 2019.

⁶⁴⁸ Federação Ibero-americana do Ombudsman. [Recomendações para a incorporação do enfoque de empresas e direitos humanos na gestão da defesa em contextos minerários - experiências institucionais dos escritórios da ombudsman da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Portugal](#) (2018).

humanos neste âmbito.

1. Assim, por exemplo, encontra-se o marco de "Direitos da Criança e Princípios Empresariais"⁶⁴⁹ criados em 2012 pela UNICEF, Save the Children e o Pacto Global, visando fortalecer o respeito aos direitos de meninos, meninas e adolescentes nas práticas e operações empresariais; inclusive se deram diretrizes mais específicas para a proteção dessa população no marco das indústrias da informação, comunicação, internet e tecnologias vinculadas⁶⁵⁰; porém, indica-se que a experiência na região tem sido muito incipiente exigindo maior difusão, capacitação e recursos para sua implementação. Iniciativas semelhantes são observadas em documentos-guia na área de empresas e populações LGBTI e pessoas com deficiência lideradas pelo OACNUDH⁶⁵¹ e o OIT⁶⁵², respectivamente, ou as orientações práticas emitidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) sobre *due diligence* para uma conduta empresarial responsável⁶⁵³.
2. A REDESCA também foi informada de que a Rede Ibero-americana de Proteção de Dados emitiu, em 2017, os "Padrões de Proteção de Dados dos Estados Ibero-Americanos"⁶⁵⁴, que são diretrizes orientadoras que contribuem para a adoção de iniciativas regulatórias de proteção de dados na região. O padrão 5.1 estipula que os princípios serão aplicáveis a todo responsável ou encarregado que faça tratamento de dados relacionados com a oferta de bens ou serviços dirigidos aos residentes dos Estados Ibero-americanos, ou estejam relacionados com o controle de seu comportamento, ainda que não estejam estabelecidos no território de um Estado Ibero-Americano. Sublinha-se também a "Declaração de Toronto"⁶⁵⁵ sobre a proteção dos direitos à igualdade e à não discriminação dos sistemas automatizados de dados, em que se propõe um quadro de princípios emanados da aplicação do quadro internacional de proteção dos direitos humanos para orientar a ação de empresas e Estados em relação aos sistemas de aprendizagem automática.
3. Dentro das respostas enviadas ao questionário formulado para a elaboração deste relatório também se destacou o papel de empresas que têm contribuído positivamente em processos de reconstrução e ajuda de emergência a vítimas, como as do terremoto no México de 2017⁶⁵⁶, ou estratégias de empresas ao estabelecer relações de comércio direto com vítimas do conflito armado na Colômbia, proporcionando maior segurança para suas terras e a defesa de seus direitos⁶⁵⁷. Por sua vez, a Relatoria Especial sobre DESCAs também nota a existência de guias e orientações práticas para empresas em diversos campos relacionados aos direitos humanos, como água⁶⁵⁸ ou igualdade de gênero⁶⁵⁹. Também ressaltam, as "Guias Colômbia em Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário" como uma

⁶⁴⁹ UNICEF, Save the Children, Pacto Global. [Direitos da Criança e Princípios Empresariais](#) (2012).

⁶⁵⁰ International Telecommunication Union e UNICEF. [Guidelines for Industry on Child Online Protection](#) (2014).

⁶⁵¹ OHCHR. [Tackling Discrimination against Lesbian, Gay, Bi, Trans, & Intersex People standards of conduct for business](#) (2017).

⁶⁵² OIT e Global Compact. [Guia para empresas sobre os direitos das pessoas com deficiência](#) (2018).

⁶⁵³ OCDE. [Guia da OCDE de due diligence para uma conduta empresarial responsável](#) (2018).

⁶⁵⁴ RIPD. [Padrões de Proteção de Dados dos Estados ibero-americanos](#). 20 de junho de 2017.

⁶⁵⁵ [The Toronto Declaration: Protecting the right to equality and non-discrimination in machine learning systems](#). Maio 2018.

⁶⁵⁶ Business and Human Rights Resource Centre. [Diferentes empresas têm ações diante do terremoto no México](#). Setembro de 2017.

⁶⁵⁷ Business and Human Rights Resource Centre. [Direct trade with communities as enabler of security for land and environmental defenders](#) (2018).

⁶⁵⁸ Global Compact. [Orientação às empresas no respeito aos direitos humanos à água e saneamento](#). Janeiro de 2015.

⁶⁵⁹ Global Compact. [Princípios para o empoderamento das mulheres](#) (2010).

iniciativa multifatorial impulsionada com o objetivo de contribuir para o melhoramento do respeito dos direitos humanos a partir do manejo das relações entre uma empresa e seu ambiente de operações e grupos de interesse⁶⁶⁰.

4. Finalmente, a título ilustrativo, convém mencionar algumas iniciativas voluntárias em que as próprias empresas reconhecem determinadas responsabilidades e compromissos neste domínio, já que podem abrir caminhos para exigir o cumprimento do respeito dos direitos humanos. Assim, por exemplo, várias empresas e investidores multinacionais pediram a proteção das liberdades civis e sublinharam a importância dos defensores dos direitos humanos e do Estado de Direito⁶⁶¹, também se pronunciaram a favor dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres⁶⁶², outras apoiaram publicamente direitos fundamentais e pediram aos governos que não sancionassem ativistas trabalhistas por motivos políticos⁶⁶³, criticaram políticas restritivas de imigração⁶⁶⁴, referiram-se ao respeito e proteção dos direitos humanos na área das telecomunicações e da internet, em particular no que diz respeito aos direitos digitais⁶⁶⁵ e tiveram posicionamento para combater a xenofobia e racismo⁶⁶⁶, as mudanças climáticas e as afetações ambientais⁶⁶⁷. Observa-se também que, em alguns casos, os mesmos trabalhadores e trabalhadoras exigiram não prosseguir com projetos identificados como lesivos ou arriscados para os direitos humanos⁶⁶⁸ e foram desenvolvidos estudos por iniciativa de empresas para identificar a relação entre a garantia de direitos e liberdades fundamentais e o crescimento econômico⁶⁶⁹.

⁶⁶⁰ Para mais informações sobre esta iniciativa consultar [Guias Colômbia em Empresas, Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário](#) em Fundação Ideias para a Paz.

⁶⁶¹ Rede Empresarial sobre Liberdades Cívicas e as Pessoas Defensoras dos Direitos Humanos. [Declaração apoiando as Liberdades Cívicas, os defensores dos Direitos Humanos e o respeito pelo Estado de Direito](#) (2018).

⁶⁶² Página 12. [Empresários dos EUA em favor do aborto legal](#), 12 de junho de 2019.

⁶⁶³ Empresas internacionais de vestuário, calçado e bens de viagem. [Carta ao Governo do Camboja](#) (13 de março de 2018).

⁶⁶⁴ Business and Human Rights Resource Centre. [USA: CEOs speak out against Trump Administration policy of separating migrant & asylum seeking families](#) (2018).

⁶⁶⁵ Investor Alliance for Human Rights. [Investor Statement on Corporate Accountability for Digital Rights](#) (2018).

⁶⁶⁶ Bloomberg. [Siemens Urges Staff in Eastern Germany to Stand Up to Xenophobia](#), September 5, 2018;

Bloomberg. [Germany's Business Leaders Are Vading Into the Debate About Nationalism](#), September 20, 2018.

⁶⁶⁷ Harvard Business Review. [U. S. Business Leaders Want to Stay in the Paris Climate Accord](#). Mayo 31, 2017; Money CNN. [Top CEOs tell the CEO president: You're wrong on Paris](#). June 2, 2017.

⁶⁶⁸ CNBC. [Google employees: We no longer believe the company places values over profits](#). Novembro 27, 2018.

⁶⁶⁹ The B Team. [The Business case for Protecting Civic Rights](#) (October 15, 2018).

CAPÍTULO 9
RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÕES

412. À luz do presente relatório, a CIDH e sua REDESCA, conscientes de que as atividades e estruturas empresariais mudam constantemente e interagem de forma complexa e em diferente grau com o desfrute dos direitos humanos, reconhecem que as ações que abordem essa relação devem ser integrais, sem prejuízo das especificidades que se gerem por setor econômico ou grupo afetado. Ou seja, são necessárias ações comuns, firmes e coerentes, em diversos setores e por diferentes atores (sejam locais ou internacionais, estatais e não estatais), bem como capacidades técnicas e recursos suficientes para sua implementação. Por sua vez, estão conscientes da existência da cada vez mais emergente, múltipla e, em vários casos, setorizada emissão de padrões, recomendações e estratégias, tanto a nível local, regional ou internacional, sobre o âmbito de empresas e direitos humanos.
413. Sem prejuízo disso, e tendo em conta o carácter e alcance deste relatório, a Comissão e a sua REDESCA, em primeiro lugar, reiteram as recomendações emitidas no relatório temático sobre "Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Indústrias Extrativas" como seu principal antecedente ao trabalho neste domínio. Em segundo lugar, formulam as seguintes recomendações tendo como pauta norteadora: i) aplicar os critérios interamericanos supracitados em todas as ações que se empreendam neste âmbito, ii) superar inércias discursivas ou operacionais sobre o tema, iii) buscar a articulação sistêmica e integral das iniciativas existentes e futuras, iv) incidir para que se corrijam as assimetrias e desequilíbrios de poder identificados neste âmbito a partir de uma abordagem de direitos humanos, v) enfrentar desde suas atribuições e competências as causas principais, comuns ou simultâneas das violações aos direitos humanos relacionadas ao âmbito empresarial, vi) contribuir para a melhoria dos sistemas de prevenção, fiscalização, regulação e prestação de contas, incluindo o âmbito extraterritorial, neste tema; e vii) aprofundar linhas de ação na matéria através dos diversos mecanismos da CIDH.
414. Nesse marco, com base na informação e análise realizada ao longo do presente relatório, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e sua Relatoria Especial sobre DESCAs fazem as seguintes recomendações.

A. Recomendações aos Estados

1. Rever e adequar o quadro normativo interno aplicável ao contexto de empresas e direitos humanos, em particular aquelas disposições que em matéria civil, administrativa, penal, fiscal, ambiental e laboral revestem importância para o efetivo cumprimento das obrigações dos Estados de respeitar e garantir os direitos humanos neste âmbito, bem como para que as empresas respeitem e prestem contas das suas atuações sobre estes. Para esses efeitos, recomenda-se elaborar estudos que identifiquem as normas de maior relevância neste âmbito e aquelas possíveis lacunas normativas

existentes para que, a partir daí, se implementem estratégias de reforma normativa tendo em conta como parâmetro os padrões desenvolvidos no presente relatório, especialmente aqueles oriundos dos capítulos II, III, IV e V.

2. Incorporar os padrões gerais correspondentes referidos nos capítulos II, III, IV e V nos processos de elaboração de Planos Nacionais de Ação, em matéria de empresas e direitos humanos naqueles Estados que utilizem esta via como uma ferramenta de política pública neste campo⁶⁷⁰. Para contextos e populações específicas também deverão ter em conta, no que se refere a isso, as considerações desenvolvidas nos capítulos VI e VII.
3. Adotar legislação que imponha disposições vinculativas sobre o dever de diligência empresarial em matéria de direitos humanos tendo em conta as variáveis da dimensão da empresa, o grau de risco da indústria sobre os direitos humanos, a vulnerabilidade das populações afetadas ou em risco, entre outros, a fim de que as empresas identifiquem e previnam violações aos direitos humanos que possam produzir suas atividades e relações comerciais, e, se for o caso, minimizem os impactos negativos e reparem as violações quando ocorrerem. Essa legislação deverá incluir diretrizes operacionais mínimas sobre a forma como as empresas deverão realizar avaliações de impacto em direitos humanos ao longo de sua cadeia de fornecimento e estrutura corporativa, inclusive de alcance transnacional, bem como os mecanismos de transparência, participação e fiscalização.
4. Identificar os principais desafios enfrentados pelos mecanismos estatais de prevenção, fiscalização, supervisão e monitoramento relacionados ao respeito dos direitos humanos no âmbito das atividades empresariais, incluindo o âmbito extraterritorial, e efetuar planos e estratégias que incluam uma abordagem de direitos humanos para superá-los. Em particular, deve-se prever e assegurar a existência de pessoal capacitado em função do setor industrial, população e direitos envolvidos, recursos suficientes para o desempenho de suas funções, e respostas claras e oportunas ante a apresentação de denúncias ou identificação de problemas para prevenir possíveis violações aos direitos humanos e impor as sanções que correspondam ante seu descumprimento.
5. Realizar um estudo que identifique possíveis vias para superar os obstáculos substantivos, processuais ou práticos que possam existir para o acesso à justiça, seja de natureza civil, administrativa ou penal, de vítimas de abusos e violações de direitos humanos em contextos das atividades empresariais, incluindo o âmbito extraterritorial, e adotar as medidas necessárias para remover tais obstáculos. Para o efeito, os Estados deverão ter em conta os relatórios produzidos pelo Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o acesso a mecanismos de

⁶⁷⁰ A REDESCA sublinha que o [Projecto Conjunto sobre Conduta Empresarial responsável na América Latina e o Caribe](#), financiado pela União Europeia, é uma oportunidade extraordinária para os Estados que dele se beneficiam utilizarem os padrões indicados.

reparação, bem como os elementos relativos ao acesso à justiça e reparação que derivam da jurisprudência e padrões interamericanos na matéria. Embora os Estados possam promover e permitir o uso de mecanismos não judiciais, e mesmo não estatais, de promoção e reclamação contra tais eventos, as vítimas devem poder acessar ações judiciais sempre que assim o desejarem, inclusive após o uso de mecanismos não judiciais. Os mecanismos judiciais devem garantir a possibilidade de ordenar às empresas envolvidas que remediem os danos e reparem as vítimas, conforme necessário para fins de reparação integral e oportuna.

6. Conduzir uma ação coordenada dos poderes estatais, mediante o exercício das suas funções legislativas, executivas, supervisoras e judiciais, a fim de dar cumprimento às obrigações de respeito, garantia e cooperação em matéria direitos humanos neste domínio, em conformidade com os capítulos II, III, IV e V do presente relatório. Para estes efeitos, devem ser assegurados a coerência e o apoio jurídico e político de defesa e promoção dos direitos humanos ao mais alto nível; por exemplo, das carteiras de economia, finanças públicas, comércio, investimento, indústria, energia, mineração, segurança, agricultura, justiça, meio ambiente e trabalho do Poder Executivo; os Congressos ou Assembleias Nacionais; as Fiscalizações ou Ministérios Públicos; e os Poderes Judiciais e Tribunais Constitucionais.
7. Criar, fortalecer ou consolidar o papel, competência e marco de atuação (incluindo os recursos econômicos e pessoal adequado) dos Institutos Nacionais de Direitos Humanos, Defensorias do Povo ou Ombudsperson no campo de empresas e direitos humanos com o objetivo de facilitar a elaboração de documentos institucionais especializados (relatórios, guias e recomendações), e gerar maior capacidade de incidência a nível interno a respeito desta área. Nessa linha, deve-se aproveitar a estrutura estabelecida dessas instituições ou criar escritórios, áreas ou anexos para que, de maneira efetiva, colaborem na difusão e capacitação sobre os padrões internacionais sobre a matéria, se contribua para o desenvolvimento de capacidades institucionais de organismos estatais e se gere uma maior cultura de direitos humanos no âmbito empresarial. Além disso, dada a natureza destes órgãos, deverão poder receber denúncias e iniciar investigações oficiosas neste âmbito, ter a atribuição de solicitar e receber a documentação necessária para realizar suas investigações, remeter situações que possam ser constitutivas de delitos ou faltas administrativas aos tribunais ou órgãos competentes, pronunciar-se sobre marcos normativos e políticas públicas relacionadas com o âmbito de empresas e direitos humanos, bem como propor reformas legais e administrativas necessárias à luz do contexto de cada país e o conteúdo do presente relatório.
8. Ajustar a legislação ou prática interna para respeitar e garantir os direitos humanos em contextos de operações transnacionais das empresas sobre as quais os Estados exerçam controle efetivo ou posição de influência à luz do indicado no capítulo IV do presente relatório. Em particular, os Estados devem orientar esforços para que a doutrina estrita do *forum non conveniens* e as figuras comuns ao direito corporativo tais como a dissolução, cisão, aquisição, venda ou fusão das empresas não impeçam ou dificultem a análise das reclamações sobre abusos e violações de direitos humanos em contextos de atividade empresarial transnacional ou a efetiva execução de decisões

judiciais finais que tenham sido emitidas em respeito ao devido processo.

9. Assegurar o respeito dos direitos humanos pelas empresas de forma eficaz e vinculativa. As iniciativas voluntárias, mecanismos ou normas sobre responsabilidade social, embora possam ser úteis e influenciar certos comportamentos empresariais, não substituem as normas exigíveis sobre responsabilidade jurídica das empresas neste domínio, e a sua existência ou utilização não pode ser invocada como argumento para uma pretensa falta de necessidade de normas vinculativas sobre a conduta empresarial, incluindo o seu alcance transnacional.
10. Estabelecer por lei o dever das empresas, segundo seu tamanho e os direitos e populações envolvidas, de informar publicamente sobre o impacto anual de suas operações nos direitos humanos, bem como seus programas de devida diligência na matéria para evitar abusos e violações aos direitos humanos.
11. Incluir expressamente a investigação, tanto mediante mecanismos judiciais como não judiciais, sobre o papel e responsabilidade das empresas e atores econômicos na comissão e cumplicidade de graves violações aos direitos humanos no marco das normas, práticas, acordos e políticas relacionadas aos processos de paz e justiça transicional tendo em conta as considerações desenvolvidas no capítulo VI.A deste relatório. As investigações judiciais, juntamente com outras iniciativas, como a investigação histórica e a recuperação da memória das vítimas, devem abordar as lacunas existentes em relação ao papel das empresas e seus integrantes nas políticas repressivas do passado, a fim de articular um relato completo do que aconteceu, encurtar as lacunas de impunidade empresarial e gerar garantias concretas de não repetição.
12. Impor obrigações expressas sobre os atores empresariais sob sua jurisdição no que diz respeito à prestação de serviços essenciais para a realização dos direitos humanos, em particular no que diz respeito aos direitos à saúde, educação, seguridade social, liberdade pessoal, segurança pessoal, água potável e saneamento, de modo que os sistemas nos quais se inserem sejam consistentes com o direito internacional dos direitos humanos e os padrões relacionados a tais direitos, incluindo as considerações desenvolvidas no capítulo VI.B deste relatório. Sem prejuízo de que os Estados devam implementar mecanismos adequados que assegurem a supervisão, prestação de contas e acesso efetivo a reparações no âmbito de empresas e direitos humanos, incluindo sua aplicação extraterritorial, deverão colocar uma atenção diferenciada e específica ao envolvimento de atores empresariais na prestação dos serviços supracitados por sua especial relevância como parte da função pública dos Estados. Em particular, devem reunir e analisar dados relevantes sobre o impacto de tais atores na garantia dos direitos mencionados de forma regular, participativa e transparente de forma a orientar as políticas e regulamentos necessários; exigir desses atores o cumprimento dos padrões aplicáveis

em questão, incluindo ações de investigação e formulação de penalidades de natureza diversa; bem como facilitando o acesso a reparos e a cessação de ameaças ou violações a tais direitos quando aplicável.

13. Apresentar planos ambiciosos, firmes e concretos para conseguir limitar o aquecimento da terra a 1,5 ° C acima dos níveis pré-industriais⁶⁷¹, segundo o princípio de equidade e as responsabilidades compartilhadas e diferenciadas de cada Estado, nos quais se integram diretamente a regulação, supervisão e prestação de contas das empresas de acordo com sua contribuição de emissões. Recomenda-se elaborar planos de descarbonização exaustivos e urgentes que respeitem os direitos humanos, colocando limites estritos às empresas de combustíveis fósseis e àquelas indústrias que costumam gerar desmatamento e degradação do ambiente, seja de forma local ou transnacional. Tendo em conta o que foi desenvolvido no capítulo IV.C, também é necessário que os Estados projetem e implementem marcos normativos e políticas públicas centradas na mitigação, adaptação e resiliência à mudança climática e à degradação ambiental produzida pelas empresas, tendo como prioridades as pessoas em maior situação de vulnerabilidade, a perspectiva de gênero, marcos de efetiva participação e transparência, um enfoque de solidariedade intergeracional⁶⁷², a proteção das pessoas defensoras do meio ambiente e dando particular atenção àqueles que são forçados a se deslocar por fatores climáticos e poluição ambiental. Diante das ameaças da mudança climática e da degradação ambiental sobre os direitos humanos, o dever de cooperar dos Estados em matéria de direitos humanos é reforçado, necessitando de maior vigilância, para assegurar que as empresas, incluindo as instituições de financiamento e investimento, cumpram com o respeito aos direitos humanos.

14. Assegurar que as normas de direitos humanos sejam um marco de referência para guiar as práticas empresariais em matéria tributária como as respostas normativas e de política do Estado frente a estas tendo em conta as considerações desenvolvidas no capítulo VI.D deste relatório. Também é recomendável construir um sistema de regras transparentes internacionais sobre a tributação de empresas multinacionais que fechem as lacunas legais que impedem a realização dos direitos humanos por abusos fiscais nacionais ou transfronteiriços. Sem prejuízo disso, os Estados devem avaliar o impacto específico e diferenciado sobre os direitos humanos que as práticas tributárias corporativas e as políticas fiscais aplicáveis a empresas produzem, incluindo seu impacto extraterritorial, e facilitar o conhecimento público do pagamento de impostos no local onde as operações comerciais das empresas realmente acontecem, como conhecer a forma de cálculo e distribuição de lucros e ganhos das empresas com operações ou estrutura transnacional.

⁶⁷¹ Ver, *inter alia*, IPCC. [Global Warming of 1.5 °C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty](#) (2018).

⁶⁷² Ver, *inter alia*: ONU. Assembleia Geral. A solidariedade intergeracional e as necessidades das gerações futuras. UN Doc. 4/68/322, 15 de agosto de 2013.

15. Melhorar e fortalecer os sistemas de transparência e mecanismos anticorrupção para evitar a ingerência, ameaça ou influência indevida empresarial na formulação, acompanhamento e avaliação de normas e políticas relacionadas à realização dos direitos humanos, incluindo as de ordem tributária. Também os Estados devem mostrar ações claras e concretas para reduzir e evitar a corrupção em que intervenham empresas através do desvio de fundos públicos ou da entrega de somas de dinheiro para obter lucros privados. Nesse contexto, por exemplo, os Estados deveriam conceber mecanismos que permitam conhecer publicamente o objeto da intervenção das empresas nestes processos e dar a devida proteção às pessoas que realizam denúncias ou investigações sobre este tipo de práticas empresariais. Elaborar mapas de risco em setores e áreas sensíveis à corrupção e sequestro do Estado, bem como registrar o trânsito de indivíduos entre o setor privado e posições públicas-chave em portais de transparência coadjuvam a reduzir os riscos associados e dar alertas precoces para evitar esse tipo de práticas; neste último caso, por exemplo, é importante fazer a avaliação de aplicar períodos mínimos de espera ou moratórias para transitar de determinados postos públicos para o setor empresarial.
16. Assegurar que as novas tecnologias da informação e comunicação sejam utilizadas de acordo com as normas em matéria de direitos humanos, nomeadamente no que respeita ao direito à privacidade, à proteção da reputação e ao direito à retificação, à liberdade de expressão e ao acesso à informação, tendo em conta as considerações constantes do capítulo IV.E. Igualmente os Estados devem assegurar que se respeitem de maneira estrita as restrições permitidas neste âmbito de acordo com os parâmetros de não discriminação, legalidade, necessidade e proporcionalidade, incluindo o direito das vítimas a um recurso efetivo para cautelar seus direitos. A este respeito, será necessário promover espaços de diálogo participativo e transparente com as diversas partes interessadas, incluindo as pessoas defensoras de direitos humanos, a sociedade acadêmica e as empresas envolvidas, a fim de superar desafios existentes e futuros para que tais tecnologias materializem seu potencial de contribuir para o efetivo desfrute dos direitos humanos.
17. Assegurar a manutenção de um espaço adequado de regulação estatal para as empresas durante a negociação, conclusão e vigência de acordos internacionais de comércio e investimento tendo em conta as considerações desenvolvidas no capítulo VI.F deste relatório. Nesse sentido, os Estados devem garantir a compatibilidade entre as obrigações derivadas dos instrumentos interamericanos em matéria de direitos humanos (particularmente a Declaração e Convenção americanas, bem como o Protocolo de San Salvador sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e os compromissos internacionais existentes ou que resultariam da adoção de um tratado em matéria de comércio ou investimento. Algumas vias para isso incluem o uso efetivo de cláusulas que garantam a capacidade regulatória e sancionatória do Estado frente a atos ligados ao investimento estrangeiro e comércio exterior quando tais atos possam produzir impactos no desfrute e exercício efetivos dos direitos humanos; cláusulas que permitam um melhor diálogo, cooperação e interpretação de tais acordos em correspondência com normas internacionais de direitos humanos; cláusulas de flexibilidade em matéria de propriedade intelectual

e patentes; cláusulas que permitam o acesso efetivo à justiça e a mecanismos de reparação para as vítimas, inclusive nos Estados de origem das empresas envolvidas; e cláusulas que imponham obrigações em matéria de direitos humanos às empresas protegidas pelo tratado ou acordo de investimento, em particular enfatizando o impacto sobre populações em situação de vulnerabilidade como povos indígenas e afrodescendentes ou pessoas defensoras de direitos humanos, bem como ressaltando o cumprimento da realização de consultas livres, prévias e informadas nesses casos. Em geral, os Estados também deverão direcionar seus esforços para identificar e gerenciar adequadamente os possíveis riscos em matéria de direitos humanos desde as fases iniciais de negociação dos contratos que realizem com investidores ou empresas com o objetivo de prevenir, mitigar e remediar possíveis afetações aos direitos humanos associadas ao projeto e suas atividades.

18. Tendo em conta o capítulo VI.F, assegurar que os sistemas de contratação pública com empresas, os sistemas de compras públicas, as empresas públicas ou de participação estatal, os órgãos que administram fundos do Estado de crédito e exportação, e as instituições multilaterais de financiamento em que os Estados da OEA tenham participação possuam mecanismos adequados de devida diligência em matéria de direitos humanos e prestem contas de forma eficaz sobre as atuações que gerem abusos e violações dos direitos humanos, incluindo os pressupostos de operações transnacionais.
19. Garantir o critério de participação efetiva e pública em nível geral nos processos de tomada de decisões relacionados ao campo de empresas e direitos humanos. Em particular assegurar o respeito ao direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado e o direito à autonomia em pressupostos que envolvam os direitos dos povos indígenas e afrodescendentes tribais, tendo especial consideração as atividades ou projetos de extração de recursos naturais sobre suas terras e territórios, ou o desenho e implementação de planos de desenvolvimento, exploração ou atividade econômica de qualquer outra índole que impliquem potenciais afetações aos seus direitos. Em relação às populações camponesas, também se deve considerar, no aplicável, aquelas proteções que correspondam em relação à sua participação efetiva na tomada de decisões sobre contextos de atividade empresarial que podem afetar seus direitos, bem como sua situação particular de vulnerabilidade e pobreza.
20. Realizar campanhas de informação, sensibilização e conscientização sobre a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos.
21. Fortalecer ações de cooperação internacional e assistência mútua e impulsionar espaços de diálogo sobre governança e boas práticas dentro da região no âmbito das empresas e direitos humanos. Em especial, ter em conta a obrigação de os Estados cooperarem em questões de natureza transnacional neste domínio.
22. Adotar medidas de proteção especiais para os grupos vulneráveis em conformidade com as considerações formuladas no capítulo VII do presente relatório no âmbito das diversas funções legislativas, executivas e judiciais do Estado relacionadas ao campo de empresas e direitos

humanos, incluindo, quando aplicável, sua aplicação diferenciada nas ações ou processos de implementação das recomendações acima descritas.

B. Recomendações às empresas

415. Embora as anteriores recomendações sejam dirigidas aos Estados-Partes da OEA em atenção às suas obrigações internacionais, a Comissão e sua Relatoria Especial sobre DESCAs reiteram que a implementação efetiva dessas obrigações geram efeitos sobre as empresas, que têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos; por isso mesmo, diante da falta de cumprimento ou cumprimento inadequado das obrigações por parte dos Estados, as empresas devem orientar-se e guiar suas ações e processos pelos padrões internacionais de direitos humanos aplicáveis conforme o caso. Isso significa que devem abster-se de infringir, contribuir, facilitar, encorajar ou agravar violações dos direitos humanos e enfrentar as consequências negativas sobre os direitos humanos em que tenham alguma participação, seja através de suas próprias atividades, relações comerciais ou estrutura corporativa.
416. De acordo com o princípio orientador 14 das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos, "a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos se aplica a todas as empresas, independentemente de seu tamanho, setor, contexto operacional, proprietário e estrutura. No entanto, a magnitude e a complexidade dos meios dispostos pelas empresas para assumir essa responsabilidade podem variar em função desses fatores e da gravidade das consequências negativas das atividades da empresa sobre os direitos humanos"⁶⁷³. Tendo em conta estes fatores e circunstâncias, e como parte das suas funções de promoção e estímulo dos direitos humanos nos povos do continente, a CIDH e a sua REDESCA consideram oportuno emitir algumas orientações a estes atores⁶⁷⁴ a fim de dar maior operatividade à análise realizada neste relatório. Em particular eles recomendam:
1. Contar com políticas e procedimentos apropriados de *due diligence* em matéria de direitos humanos dentro de suas operações, estruturas corporativas e cadeias de fornecimento, que inclua padrões de transparência, boa fé e acesso à informação relevante para estes contextos, tendo como pauta mínima os princípios orientadores e os padrões estabelecidos pelo sistema interamericano nesta matéria. Em particular, quando envolvidos, devem gerar devidas salvaguardas para respeitar os direitos à consulta e consentimento livre prévio e informado como à livre determinação dos povos indígenas e afrodescendentes tribais, bem como o direito a um ambiente saudável.
 2. Incluir nas relações contratuais cláusulas que exijam o respeito dos direitos humanos, inserindo consequências à violação de tais exigências. A

⁶⁷³ Relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para a questão dos direitos humanos e das empresas transnacionais e outras empresas, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 de março de 2011, princípio 14.

⁶⁷⁴ Em especial às empresas que estejam domiciliadas ou com sede principal em qualquer dos Estados-Partes da OEA, independentemente do âmbito nacional ou transnacional das suas operações ou atividades, ou aquelas que estejam domiciliadas em Estados que não fazem parte da OEA, mas com operações ou atividades dentro dos Estados-Partes da OEA.

este respeito, além da menção geral aos direitos humanos, convém referir-se a condutas que têm um impacto nocivo sobre o desfrute e exercício dos direitos humanos, tais como a corrupção ou a evasão e elisão fiscal. Também é necessário fazer menção expressa e particular ao respeito dos direitos daquelas populações em situação de vulnerabilidade que possam ser afetadas nesses contextos, tais como povos indígenas ou afrodescendentes tribais, camponeses e camponesas, mulheres ou pessoas defensoras de direitos humanos, entre outros.

3. Abster-se de colocar obstáculos, realizar manobras dilatórias ou ocultar informações que possuam, incluindo suas operações transnacionais, quando tais ações impeçam ou dificultem o exercício dos direitos humanos, em particular o acesso à proteção judicial efetiva. Essa atitude pode agravar a responsabilidade da empresa. Isso inclui o dever de não impedir, perturbar ou ameaçar os defensores e defensoras dos direitos humanos, incluindo os jornalistas, operadores de justiça, pessoas defensoras do ambiente e sindicalistas, pelo trabalho que realizam neste domínio.
 4. Facilitar a prestação de contas e reparar as vítimas de violações e abusos aos direitos humanos em que estejam envolvidas, incluindo aquelas de operações transnacionais, de acordo com seu grau de responsabilidade e tendo em conta os padrões mencionados no presente relatório. Isto mesmo quando o Estado não tenha exigido as reparações em questão, omissão que em qualquer evento pode gerar a responsabilidade internacional do mesmo Estado. Para que as reparações sejam adequadas estas devem ser integrais, isto é, compreensivas de todas as afetações geradas; participativas, isto é, que inclua a participação efetiva e informada das pessoas diretamente afetadas; e compatíveis com os direitos humanos; por exemplo, não devem promover a fratura de laços comunitários, devem respeitar a identidade cultural e aplicar a perspectiva de gênero.
 5. Abster-se de pressionar ou exercer influência indevida sobre os Estados para obter benefícios que gerem impactos negativos ou riscos para a realização dos direitos humanos.
417. Além disso, para a CIDH e sua REDESCA estas últimas recomendações também são aplicáveis aos organismos multilaterais de financiamento e investimento ou agências de crédito à exportação ou investimento. Em particular, eles recomendam que essas instituições façam exigências robustas aos mutuários em matéria de Direitos humanos e implementem ações de due diligence que atendam aos padrões internacionais de direitos humanos. Por exemplo, com a elaboração de listas de exclusão de empresas com amplo histórico de ameaças aos direitos humanos, exames de alerta precoce, visitas de especialistas independentes com conhecimento de direitos humanos, mecanismos de participação e denúncia acessíveis, desenho de planos ou protocolos para a mitigação de riscos relacionados ao desfrute dos direitos humanos, incluindo riscos ambientais, revisões de periódicos do projeto correspondente em relação ao desfrute dos direitos humanos envolvidos e apoio ao trabalho das pessoas defensoras dos direitos humanos nesses contextos. Além disso, a partir das normas internacionais de direitos humanos e dos padrões desenvolvidos na matéria, é

necessário que, como parte de seus processos gerais de avaliação de riscos, de elaboração de políticas e de tomada de decisões, incorporem diretamente análises, qualificações e salvaguardas específicas sobre ameaças e impactos relacionados a todos os direitos humanos em jogo e populações envolvidas dentro da área de influência do projeto ou atividade financiada. A CIDH e sua REDESCA consideram positivo que essas instituições valorizem seriamente incluir informações pertinentes emitidas a partir dos sistemas locais, regionais e universal de direitos humanos para tomar decisões oportunas em relação a ações que possam influenciar a afetação desses direitos; por exemplo, podem utilizar informações provenientes de medidas cautelares ou provisórias emitidas no âmbito de ameaças em contextos de projetos de desenvolvimento ou investimento, considerar preocupações e informações aliviadas por órgãos de direitos humanos em visitas *in situ* ou alinhar suas políticas com padrões específicos em matéria de direitos de povos indígenas, pessoas defensoras de direitos humanos ou meio ambiente, entre outros.

C. Recomendações aos atores dentro da OEA

418. Em complemento a tudo o que precede, e tendo em conta a importância dos diferentes espaços regionais como plataforma para a proteção dos direitos humanos neste campo, a CIDH e sua Relatoria Especial sobre DESCAs consideram oportuno recomendar:
1. Incorporar os padrões aplicáveis relacionados com as obrigações estatais de respeito, garantia, cooperação e extraterritorialidade em matéria de direitos humanos analisados nos capítulos III e IV deste relatório nas avaliações periódicas que o Grupo de Trabalho do Protocolo de San Salvador realize sobre a observância dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais sobre os relatórios submetidos pelos Estados-partes desse tratado.
 2. Elaborar de forma participativa a nível regional quadros normativos modelo que sirvam de guia para identificar ajustes legislativos e políticos necessários neste âmbito dentro de cada país; a OEA como máximo espaço de discussão política e jurídica a nível regional oferece uma oportunidade extraordinária para esses efeitos.
 3. Realizar sessões e diálogos sobre o tema sob a égide do Conselho Permanente e da Comissão dos Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA em coordenação com a CIDH e a sua REDESCA.
 4. Continuar emitindo resoluções relacionadas ao âmbito de empresas e direitos humanos no marco da Assembleia Geral da OEA que estejam voltadas a fortalecer a realização dos direitos humanos segundo a análise realizada no presente relatório.
419. A CIDH, através da sua REDESCA, continuará a monitorar e desenvolver normas nesta matéria através dos seus diferentes mecanismos, a fim de dar um melhor prosseguimento aos progressos no cumprimento destas recomendações, bem como continuar a identificar desafios específicos na região dentro deste âmbito; refletir os

progressos internacionais que se apresentem; e emitir pronunciamentos e decisões eficazes no âmbito da sua competência. Para estes efeitos, conclama os Estados, as organizações da sociedade civil, as vítimas de violações aos direitos humanos nesses contextos e os diversos atores interessados na matéria a informar e fazer uso adequado das ferramentas do sistema interamericano de direitos humanos para fortalecer o respeito e garantia dos direitos humanos sob os parâmetros internacionais, particularmente aqueles interamericanos, desenvolvidos na matéria.

420. Além disso, a CIDH, através da sua REDESCA, divulgará amplamente o presente relatório e desenvolverá uma agenda de promoção dos padrões que o mesmo desenvolve. Para assegurar o sucesso de tais ações, a CIDH e sua Relatoria Especial fazem um especial apelo aos Estados-Membros e observadores, como a sociedade civil, acadêmica, setor empresarial e outros agentes econômicos nacionais e internacionais, a promoverem amplamente o conhecimento do presente relatório, como uso das ferramentas interpretativas que oferece e aplicação de suas recomendações, compartilhando com a REDESCA suas iniciativas a respeito para o melhor monitoramento de seu impacto e aplicação.
421. Finalmente, a CIDH e sua REDESCA apelam a todos os agentes de cooperação, incluindo os Estados-Partes da OEA, para facilitar recursos e financiamento que permitam continuar desenvolvendo a abrangência de temas levantados no presente relatório de maneira focalizada de acordo com as prioridades e necessidades da região, incluindo a coleta e identificação de boas práticas e guias ou manuais à luz das recomendações e áreas ou grupos de atenção referidos neste relatório.

CIDH

