

Planos Nacionais de Ação  
sobre Empresas e Direitos  
Humanos na América Latina

Análises sobre Colômbia,  
México e Chile



homa

CENTRO DE  
DIREITOS HUMANOS  
E EMPRESAS



FORDFOUNDATION

**Capa:** edição e montagem de Gabriel Lima Miranda Gonçalves Fagundes

---

*Cadernos de Pesquisa Homa*

*Vol. 01, n. 04 (Agosto de 2018)*

*Juiz de Fora: Homa, 2018. Semestral.*

*Direito – Periódicos*

*eISSN: 2595-5330*

---

*Universidade Federal de Juiz de Fora*

*Rua José Lourenço Kelmer, s/n – Campus Universitário*

*Bairro São Pedro – CEP: 36036-900 – Juiz de Fora – MG*

*Telefone: (32) 2102-3911 – E-mail: faleconosco@ufjf.edu.br*

*CNPJ: 21.195.755/0001-69*

---

*ROLAND, Manoela C., FARIA JR., Luiz Carlos S., JÚLIO, Kaliandra Casatti, CASTRO, João Luis Lobo Monteiro de. Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos na América Latina: Análises sobre Colômbia, México e Chile. In. Cadernos de Pesquisa Homa, vol. 1, n. 4, 2018.*

## COORDENAÇÃO

Dr<sup>a</sup> Manoela Carneiro Roland

## EQUIPE DE PESQUISA

Luiz Carlos Silva Faria Junior

Kaliandra Casati Júlio

João Luís Lobo Monteiro de Castro

## COLABORADORES (AS)

Gabriel Coutinho Galil

Laura Monteiro Senra

Lívia Fazolatto Ferreira

## REVISÃO

Laura Monteiro Senra

Lívia Fazolatto Ferreira

## DIAGRAMAÇÃO

Gabriel Lima Miranda Gonçalves Fagundes

## TRADUÇÃO

Hugo Rocha Nogueira

Clarissa Campos Figueirôa

Andressa Oliveira Soares

# Sumário

<b>1. Introdução da Pesquisa</b> .....	4
<b>2. Considerações teóricas</b> .....	6
<b>3. Considerações metodológicas</b> .....	12
<b>4. Notas sobre os Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos na América Latina</b> .....	13
4.1. Colômbia .....	13
4.1.1. O Processo de Elaboração do Plano Nacional de Ação e a Participação da Sociedade Civil .....	13
4.1.2. Análises Críticas ao Conteúdo do Plano Nacional de Ação.....	18
4.1.3. Análise da Implementação do Plano Nacional de Ação e Resultados: O Informe de Avanços de 1 Ano de Publicação.....	24
4.2. México .....	27
4.2.1. O Processo de Elaboração do Plano Nacional de Ação e a Participação da Sociedade Civil .....	27
4.2.2. Análises Críticas ao Conteúdo do Plano Nacional de Ação.....	31
4.3. Chile .....	37
4.3.1. O Processo de Elaboração do Plano Nacional de Ação e a Participação da Sociedade Civil .....	37
4.3.2. Análises Críticas ao Conteúdo do Plano Nacional de Ação.....	39
<b>5. Observações Quanto ao Processo de Elaboração de um Plano Nacional de Ação em Andamento no Brasil</b> .....	45
<b>6. Conclusões Críticas ao Processo de Elaboração de Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos na América Latina</b> .....	53

# PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA: ANÁLISES SOBRE COLÔMBIA, MÉXICO E CHILE<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa em questão é continuidade de um processo de investigação crítica iniciado pelo Homa em 2015 sobre o desenvolvimento de Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos.

Esses instrumentos de implementação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos começaram a ser elaborados desde o final de 2012, tendo os primeiros Estados publicado os seus em 2013, em atenção às recomendações da Resolução 21/5<sup>2</sup> do Conselho de Direitos Humanos de Setembro de 2012.

No entanto, o movimento de implementação da agenda dos Planos Nacionais de Ação na América Latina somente ganha corpo na segunda metade de 2016 e princípio de 2017, através do apoio da União Europeia, em contraposição à liderança do Equador no Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Empresas Transnacionais e Outros Negócios com Respeito a Direitos Humanos, que objetiva a elaboração de um Tratado Internacional sobre a temática.

Diante desse cenário, o Homa - Centro de Direitos Humanos e Empresas, lançou em janeiro de 2016, um primeiro documento contendo análises críticas sobre os 7 (sete) Planos Nacionais de Ação elaborados na Europa até setembro de 2015 (data início da pesquisa).

A pesquisa chamada "Planos Nacionais de Ação Sobre Direitos Humanos e Empresas: Contribuições para a Realidade Brasileira" foi chamada em sua primeira parte: "Perspectivas Gerais sobre os Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos"<sup>3</sup>. O trabalho apresenta análises críticas aos Planos Nacionais

---

<sup>1</sup> Um especial agradecimento aos colaboradores Gabriel Coutinho Galil que contribuiu na elaboração de modelo do questionário que foi aplicado e das questões para as entrevistas realizadas, Lívia Fazolatto Ferreira e Laura Monteiro Senra por contribuições em fichamentos e análises de documentos.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/176/27/PDF/G1217627.pdf?OpenElement>>. Acesso em 23 de Jun. de 2018.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://homacde.com/wp-content/uploads/2016/01/Perspectivas-Gerais-sobre-os-Planos-Nacionais-de-Ac%C3%A7%C3%A3o-sobre-Empresas-e-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em 23 de Jun. de 2018.

elaborados no Reino Unido, nos Países Baixos, na Itália, na Dinamarca, na Espanha, na Lituânia e na Suécia, já apontando algumas falhas graves quanto a participação e transparência no processo de elaboração, a ausência de reais mecanismos de responsabilização de empresas por violações de Direitos Humanos em nível nacional, mecanismos de controle da implementação das medidas, vagueza dos conceitos e das medidas propostas.

Nessa segunda parte da pesquisa, pretende-se identificar as falhas existentes nos Planos Nacionais Latino-Americanos, em relação à inserção orgânica de normativas internacionais de Direitos Humanos, à propostas de mecanismos de responsabilização nacional e extraterritorial de empresas por violações de direitos e à inclusão de instâncias de monitoramento e fiscalização das medidas propostas, ressaltando as particularidades que surgem na América Latina, e observando se, na elaboração de tais documentos, tem havido participação efetiva da sociedade civil e dos(as) atingidos(as) pelas atividades violadoras das empresas, ou se o marco neoliberal da arquitetura da impunidade<sup>4</sup> tem capturado os processos participativos.

Diante disso, optou-se por analisar os Planos Nacionais de Ação dos três países em fase mais avançada da região: Colômbia e Chile – que já possuem Planos publicados – e México, que já finalizou o seu texto, mas ainda não o lançou formalmente. Além disso, propõe-se construir uma narrativa das mobilizações da sociedade civil brasileira ao redor da agenda em questão – através da constituição do “GT Corporações” - e as relações criadas entre o processo em andamento no Brasil de elaboração de um Plano Nacional de Ação e a proposta de uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas encabeçada pela sociedade civil.

Assim, a importância de tal estudo se dá pela necessidade de verificar se os planos que têm sido elaborados possuem, de fato, potencial para promover avanço nas normativas nacionais e políticas públicas de proteção aos Direitos Humanos contra violações cometidas por empresas ou se não rompem com o marco da arquitetura da impunidade que se perpetua no contexto latino-americano.

---

<sup>4</sup> ZUBIZARRETA, Juan Hernández; RAMIRO, Pedro. *Against the ‘Lex Mercatoria’: proposals and alternatives for controlling transnational corporations*. Madrid: OMAL, 2016.

## 2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Antes de tecer considerações teóricas sobre o marco internacional de implementação de normas voluntárias sobre Direitos Humanos que os Planos Nacionais de Ação encampam e seu potencial na produção de participação democrática para elaboração de políticas públicas de proteção aos Direitos Humanos, é fundamental localizar este trabalho, ressaltando seu propósito em fornecer contribuições críticas para a sociedade civil e para a academia no campo de disputa entre projetos normativos sobre Empresas e Direitos Humanos.

Refuta-se a premissa da neutralidade teórica por acreditar-se que toda “teoria é sempre para alguém e com um propósito específico”<sup>5</sup>, e busca-se desenvolver uma análise que se proponha a produzir um conhecimento objetivando transformar a realidade, que é vista como algo profundamente contraditório, como um processo social que tende a reproduzir a estrutura, mas que contém em si sua possibilidade de transformação e ruptura.

Para a análise desejada do processo de elaboração dos Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos sob a ótica da participação da sociedade civil na América Latina, utilizar-se-á os estudos de Evelina Dagnino<sup>6</sup>, bem como as pesquisas da autora em parceria com Alberto J. Olvera e Aldo Panfichi<sup>7 8</sup>. Estes referenciais trabalham com conceitos relacionados à democracia, sociedade civil, cidadania e participação no Brasil e na América Latina.

De maneira complementar, para apresentar a dinâmica político-normativa nas Nações Unidas que levou à implementação dos Princípios Orientadores elaborados por John Ruggie a partir de Planos Nacionais de Ação desde 2012, buscar-se-á referência

---

<sup>5</sup> COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. KEOHANE, Robert O. (ed.). *Neorealism and its critics*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1986, p. 206.

<sup>6</sup> DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política e Sociedade*. N. 03, Vol. 05, out. 2004.

<sup>7</sup> DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. & PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. & PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

<sup>8</sup> DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. & PANFICHI, Aldo. Innovación Democrática en América Latina: una Primera Mirada al Proyecto Democrático-Participativo. In: Innovación Democrática en el Sur: *Participación y Representation en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008, p.31 - 58.

nos trabalhos de Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão<sup>9</sup>, Manoela Carneiro Roland e Luiz Carlos Silva Faria Junior<sup>10</sup>.

Os Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos surgem em 2012 e se apresentam como a principal forma de incorporação das orientações elaboradas por John Ruggie enquanto Representante Especial do Secretário Geral para Direitos Humanos, Empresas Transnacionais e Outros Negócios.

Politicamente, o cenário da ONU no que diz respeito a Direitos Humanos estava cada vez mais ligado ao capital transnacional através da desarticulação do processo de elaboração das "Normas" em 2003<sup>11</sup> e do fortalecimento da Responsabilidade Social Corporativa com o Pacto Global<sup>12</sup>.

Desde o início do mandato de Ruggie como Representante Especial, em 2005, as intenções e demandas realizadas já estavam claras. A Resolução 2005/69<sup>13</sup> da Comissão de Direitos Humanos, que demandava do Secretário Geral da ONU a nomeação de especialista para o tema Direitos Humanos e Empresas solicitava somente clarificações, elaborações, desenvolvimento de materiais e metodologias de fiscalização e realização de pesquisa sobre "boas práticas". Não há dentre esses objetivos o desenvolvimento de marco regulatório para as atividades das empresas em relação a Direitos Humanos<sup>14</sup>.

Com a publicação dos Princípios Orientadores em 2012, comprova-se o alinhamento aos interesses do capital transnacional, de ausência de marco regulatório vinculante, sendo suficientes orientações gerais para empresas e inexistência de mecanismos efetivos de monitoramento.

---

<sup>9</sup> ARAGÃO, Daniel Maurício Cavalcanti de. *Responsabilidade como Legitimação: Capital Transnacional e Governança Global na Organização das Nações Unidas*. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2010.

<sup>10</sup> FARIA JR., Luiz Carlos Silva. *A Batalha de Davi Contra Golias: Uma Análise Neogramsciana da Agenda das Nações Unidas em Direitos Humanos e Empresas*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação, 2015.

<sup>11</sup> *Normas sobre Responsabilidades das Corporações Transnacionais e Outros Empreendimentos Privados com Relação aos Direitos Humanos -U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2*. Grupo de Trabalho sobre Métodos de Trabalho e Atividades das Corporações Transnacionais. Disponível em: <<http://www1.umn.edu/humanrts/links/norms-Aug2003.html#approval>>. Acesso em 02 jun. 2018.

<sup>12</sup> Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão, Op. Cit.

<sup>13</sup> Resolução 2005/69: Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises. *Comissão de Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/terrorism/pdfs/2/G0514744.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2018.

<sup>14</sup> Luiz Carlos Silva Faria Junior, Op. Cit.

Esse alinhamento com os interesses corporativos foi apresentado por Ruggie no formato teórico do “pragmatismo principiológico”, que parte do pressuposto da existência de um comprometimento com a promoção e proteção dos Direitos Humanos por todos os atores, reconhecendo que, no entanto, pode haver limites para esse comprometimento, devendo-se então priorizar as ações e normativas que possuem maior chance de produzirem bons resultados práticos, mesmo que elas não sejam representativas, sob um ponto de vista simbólico, ou não protejam plenamente os Direitos Humanos<sup>15 16</sup>. Surya Deva e David Bilchitz se referem ao mandato de Ruggie como um período em que “as empresas estavam no banco do motorista”<sup>17</sup>.

É nesse cenário que os Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos surgem na ONU, objetivando implementar as diretrizes voluntárias dos Princípios Orientadores e consolidar a lógica do pragmatismo principiológico na elaboração de políticas públicas nos Estados.

Sobre a lógica de elaboração de políticas públicas e de participação da sociedade civil, Evelina Dagnino<sup>18</sup> aponta que atualmente, na América Latina, há a disputa entre dois projetos políticos pela construção democrática. Tratam-se do Projeto Democrático-Participativo e do Projeto Neoliberal.

Essa disputa, que verifica-se como tensão na elaboração de Planos Nacionais de Ação na América Latina, configura o que a autora chama de confluência perversa, pois tais projetos, apesar de apontarem para direções distintas e, por muitas vezes, antagônicas, necessitam de uma sociedade civil participativa, bem como trabalham seus discursos de formas aparentemente bem similares.

---

<sup>15</sup> Id.

<sup>16</sup> O pragmatismo não é algo novo no campo dos Direitos Humanos. O cumprimento progressivo dos direitos sociais, econômicos e culturais estabelecido no Pacto de 1966 indica que o cumprimento imediato requeria uma quantidade de recursos que não estaria disponível para os Estados imediatamente, devendo-se então cumprir os direitos ali estipulados paulatinamente, de maneira planejada para racionalização dos recursos. Dessa forma, o cumprimento deveria ocorrer da maneira que fosse possível, do modo que fosse aceitável. No entanto, o pragmatismo até então havia se limitado à esfera de execução ou concretização de direitos. Com o Pragmatismo Principiológico, Ruggie insere a perspectiva pragmática na aplicabilidade das normas de Direitos Humanos às empresas, e não somente na sua esfera de concretização e materialização.

Essa linha metodológica poderia ser lida de maneira distinta, estabelecendo normas de Direitos Humanos fortes e rígidas para o setor corporativo, mas permitindo o seu cumprimento diferido conforme um plano geral traçado no próprio corpo dos Princípios (DEVA; BILCHITZ, 2013, p.12).

<sup>17</sup> DEVA, Surya; BILCHITZ, David (Eds.). *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?* Cambridge: Cambridge University Press, p.8, 2013.

<sup>18</sup> Evelina Dagnino, Op. Cit.



Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania e democracia<sup>19</sup>.

Dagnino, Olvera e Panfichi<sup>20</sup> discorrem sobre as características de cada um destes projetos em disputa. Conforme os autores, o Projeto Democrático-Participativo se associa à radicalização e aprofundamento da democracia, não se contentando apenas com a existência de uma democracia eleitoral, mas buscando ir além e possibilitar uma real participação da sociedade civil no tocante à emergência de novos temas, sujeitos e discussões, permitindo que se atue na construção dos direitos. Esse projeto contesta os limites formais da democracia liberal, a qual teria um caráter excludente e elitista.

Assim, neste projeto a participação da sociedade assume um papel central na tomada de decisões, que não fica concentrada nas mãos do Estado. A sociedade tem o poder de contribuir para a formulação de políticas públicas. Conforme os autores:

A participação é então concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma concepção de participação que se limita à consulta à população<sup>21</sup>.

Da mesma forma, há participação também no tocante ao controle social sobre o Estado, através de mecanismos de acompanhamento e monitoramento da sua atuação pela sociedade.

Tem-se ainda que, neste projeto, a sociedade civil é vista em sua heterogeneidade, de maneira ampla e inclusiva. É na sociedade civil que tem-se um

---

<sup>19</sup> Evelina Dagnino, Op. Cit., p.97.

<sup>20</sup> Dagnino, Olvera e Panfichi, Op. Cit., 2008.

<sup>21</sup> Dagnino, Olvera e Panfichi, Op. Cit., 2006, p. 48-49.

terreno fértil para debates entre interesses divergentes e construção de consensos provisórios sobre o que é o interesse público. Há ainda a necessidade de construção de espaços públicos, com ou sem participação do Estado, onde se possa publicizar os conflitos, discussões e deliberações com a inclusão de diferentes parcelas da sociedade civil.

Neste projeto tem-se, ainda, como elemento a construção de uma maior igualdade e de uma cidadania associada ao chamado “direito a ter direitos”<sup>22</sup>. Isto é, o cidadão tem direito a lutar e participar da criação dos direitos que deseja ver reconhecidos. Trata-se de uma estratégia que não está vinculada às classes dominantes e, sim, dá voz e vez aos excluídos.

Assim, nesse projeto, há uma emergência de novos terrenos, sujeitos, temas e processos, surge uma nova forma de fazer política, com a atuação de novos sujeitos, como os movimentos sociais.

Por outro lado, o Projeto Neoliberal tem seu foco em ajustar o Estado e sua relação com a sociedade ao que crê serem as exigências de uma economia globalizada capitalista. Diferentemente do projeto Democrático-Participativo, a questão central não é a construção democrática, mas sim a necessidade de organizar a economia, para que ela possa ser competitiva em âmbito internacional.

Destacam os autores que, apesar do Projeto Neoliberal, tratar-se de uma formulação global, possui características específicas na América Latina, dado que a interação com diferentes contextos nacionais acaba por afetar algumas feições, ainda que se mantenha as principais diretrizes.

No Projeto Neoliberal tem-se uma visão da administração pública como uma extensão da administração privada, transfere-se a lógica de mercado para o âmbito governamental.

Neste contexto, a participação é vista como um instrumento para obtenção de informações qualificadas sobre as demandas sociais e se utiliza de entidades da sociedade civil, para que estas assumam a execução de políticas públicas de forma eficiente. “A sociedade civil é assim concebida de forma seletiva e excludente, já que são reconhecidos aqueles setores capazes de desempenhar funções”<sup>23</sup>.

Assim, ocorre uma exclusão de vários setores da sociedade civil, como os movimentos sociais, e se reduz estes praticamente às ONGS ou a uma ideia de terceiro

---

<sup>22</sup> Evelina Dagnino, Op. Cit., p. 104.

<sup>23</sup> Dagnino, Olvera e Panfichi, Op. Cit., 2006, p. 55.

setor. Os governos procuram parceiros confiáveis, que ratifiquem suas ideias, excluindo a pluralidade ideológica, o conflito e o debate que devem caracterizar a sociedade civil e suas arenas. A participação passa a ser tomada como mera gestão e implementação de políticas públicas, não havendo poder decisório. Passa-se a defender uma ideia de solidariedade social, baseada em responsabilidade social de indivíduos e resume-se o combate às mazelas a noção de caridade.

O conceito de cidadania também é alterado, passando a ser visto como integração ao mercado, filantropia e solidariedade com os pobres:

As concepções de cidadania, de sociedade civil e de participação formuladas pelo Projeto Neoliberal expressam uma mesma intenção despolitizadora e são, portanto, portadoras do que se poderia chamar uma visão minimalista da política. Essa visão, que reage contra a ampliação da política empreendida pelos esforços democratizantes do Projeto Democrático Participativo, se traduz no seu inverso: a redução dos terrenos, sujeitos, temas e processos considerados como constituidores da política<sup>24</sup>.

Partindo-se de tais referenciais buscará se identificar se a participação que tem ocorrido nos processos de elaboração dos Planos de Ação Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos nos países latino-americanos, especialmente na Colômbia, no Chile, no México, tem sido uma participação inclusiva, marcada por publicidade, diversidade de ideologias da sociedade civil e real poder de decisão, própria do Projeto Democrático-Participativo ou se tem sido uma participação restrita a setores escolhidos da sociedade civil, com caráter individualista e excludente, pouca publicidade dos conflitos e discussões e sem real poder de decisão, marcadamente neoliberal.

Além disso, propõe-se analisar o conteúdo dos Planos já elaborados nestes países, buscando compreender se há inserção orgânica do léxico de Direitos Humanos, com a inserção de princípios básicos e de mecanismos internacionais já disponíveis, bem como se há a previsão de mecanismos de responsabilização, monitoramento e fiscalização e se há medidas com potencial de transformação dos marcos normativos e institucionais nacionais.

---

<sup>24</sup> Dagnino, Olvera e Panfichi, Op. Cit., 2006, p. 58.

### 3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para que fosse possível acessar diversos níveis de informação sobre os processos de elaboração dos Planos Nacionais de Ação e sobre o Conteúdo destes, optou-se pela utilização de uma conjunção de métodos.

Inicialmente, com o objetivo de “mapear o campo” do andamento dos processos de elaboração de Planos Nacionais de Ação na América Latina e Caribe, para que fosse possível escolher os países a serem investigados, desenvolveu-se um questionário que foi amplamente enviado para Redes de Movimentos Sociais e ONGs na região para verificar a existência de conhecimento sobre processos de consulta sobre Planos Nacionais.

De maneira complementar, realizou-se uma oficina sobre o tema durante o IV Seminário Internacional de Direitos Humanos e Empresas, no dia 26 de Agosto de 2017, com participantes da sociedade civil do Uruguai, Brasil, Costa Rica e El Salvador para apresentar os objetivos iniciais da pesquisa e receber contribuições quanto à adequação da abordagem crítica proposta.

A partir do diagnóstico produzido na análise das respostas dos questionários e das contribuições da Oficina, optou-se pela investigação dos processos de elaboração de Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos no México, Colômbia e Chile, três Estados com Planos publicados ou em Estado avançado de elaboração.

Após o mapeamento do campo de investigação, realizou-se a análise documental dos Planos dos 3 países e preparou-se a estrutura das entrevistas que viriam a ser realizadas com Gloria Holgín (Colômbia) e Maria Fernanda Hopenhaym (México), membros da sociedade civil que participaram nos processos de elaboração dos Planos nos Estados onde atuavam.

As entrevistas foram realizadas no dia 09 de Novembro de 2017, presencialmente, na cidade de Vitória - Espírito Santo. Em relação à representantes da sociedade civil chilena, não foi possível conseguir entrevistas, restando a nós aplicar versão adaptada do questionário à Verônica Zubia, advogada assessora da Direção de Direitos Humanos no Ministério de Relações Exteriores do Chile.

De maneira complementar, também aplicou-se questionário à Elisabet Pèriz Fernández, do Centro de Estudios para La Justicia Social - Tierra Digna, da Colômbia.

A análise de conteúdo dos Planos Nacionais de Ação dos Estados selecionados orientou-se por três eixos: [i] a presença de linguagem, normativas e jurisprudência

nacional e internacional de Direitos Humanos; [ii] as principais medidas propostas e os principais temas abordados; [iii] a existência de mecanismos de monitoramento das propostas, mudanças legislativas e meios de responsabilização nacional e extraterritorial de empresas.

E por fim, faz-se relevante ressaltar que a análise de conteúdo dos Planos não tem como objetivo abordar todas as medidas propostas, em cada um dos documentos, mas realizar uma avaliação geral da organização e das ações contidas, destacando apenas os pontos mais importantes para os eixos de análises escolhidos.

## **4. NOTAS SOBRE OS PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA**

### **4.1. COLÔMBIA<sup>25</sup>**

#### **4.1.1. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE AÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

A Colômbia foi o primeiro país da América Latina a possuir um Plano Nacional de Ação em Empresas e Direitos Humanos, o qual foi lançado em 9 de dezembro de 2015, encontrando-se em fase de implementação. Em 2017 foi lançado o informe sobre o primeiro ano do plano.

Através da realização de entrevista e aplicação de questionário a membros da sociedade civil colombiana, especificamente o Centro de Estudios para La Justicia Social - Tierra Digna<sup>26</sup>, através da Elisabet Pèriz Fernández, e a FIAN Colômbia<sup>27</sup>, através da Glória Holguín, o Homa objetiva compreender como se deu o processo de

---

<sup>25</sup> Plano Nacional de Ação da Colômbia encontra-se disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/PNA\\_Colombia\\_9dic.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/PNA_Colombia_9dic.pdf)>. Acesso em 01 de Jul. de 2018.

<sup>26</sup> Tierra Digna é uma organização dedicada à defesa do território, vida e cultura de comunidades afetadas por implementação de projetos de extração de recursos naturais, impulsionados principalmente pelo governo e por empresas de capital privado. A Organização se dedica ao acompanhamento integral das comunidades afetadas, majoritariamente comunidades rurais através de trabalho jurídico, investigativo e de intercâmbio de saberes visando proteção e realização plena de seus direitos. Para mais informações: <<http://tierradigna.org>>.

<sup>27</sup> FIAN Colômbia é uma extensão da FIAN Internacional, organização de Direitos Humanos, que trabalha com alimentação e nutrição. Para maiores informações: <<http://www.fiancolombia.org>>.

elaboração do documento e a dimensão de participação democrática, para então avaliar as possibilidades fáticas de obtenção de resultados positivos para preenchimento de lacunas legais e implementação de mecanismos de responsabilização de empresas por violações de Direitos Humanos.

O Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos da Colômbia é um documento que absorveu diversos outros momentos e circunstâncias ocorridas no país, antes mesmo do início de sua elaboração. Um dos mais importantes é a chamada “Política Pública Integral de Direitos Humanos”, formulada entre 2012 e 2013<sup>28</sup>. Após esse processo, em 2014, a “Consejería Presidencial para los Derechos Humanos”<sup>29</sup> publicou a Estratégia Nacional de Direitos Humanos 2014-2034, um documento com as diretrizes para 20 anos de políticas públicas em Direitos Humanos, objetivando trazer um enfoque em direitos para todas as ações desenvolvidas pelo governo federal.

É também em 2014 que o governo colombiano publica seu primeiro documento tratando especificamente de direitos humanos e empresas, os “Lineamientos para una Política Pública de Derechos Humanos y Empresas”. Essas diretrizes, seguindo o que determina a Estratégia Nacional de Direitos Humanos 2014-2034<sup>30</sup>, foram elaboradas com a realização de oficinas para a difusão do tema. Essas oficinas ocorreram em seis territórios colombianos: Casanare, Huila, Norte de Santander, Bolívar, Antioquia e Valle del Cauca.

O Plano Nacional de Ação da Colômbia é iniciado oficialmente no primeiro semestre de 2015, sob a liderança da “Consejería Presidencial para los Derechos Humanos” (antes chamada de Programa Presidencial para os Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário – DIH), partindo dos processos anteriores e dos princípios orientadores da ONU.

O processo de elaboração do Plano ocorreu por meio da criação de uma Mesa Técnica para orientar o plano e formular um rascunho do documento que foi liderada

<sup>28</sup> Segundo o governo colombiano, a Política Pública Integral de Direitos Humanos teve base em uma consulta ocorrida em 32 fóruns departamentais (sendo um deles em Bogotá) e com a participação de mais de 19.000 líderes sociais, 9.000 organizações, além de representantes de entidades do governo, segundo informações oficiais.

<sup>29</sup> Órgão ligado diretamente ao poder executivo, responsável pela elaboração e coordenação de políticas públicas de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.gov.co/consejeria/paginas/QuienesSomos.aspx>>. Acesso em 23 de Junho de 2018.

<sup>30</sup> Documento disponível em: <[http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/140815-estrategia\\_web.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/140815-estrategia_web.pdf)>. Acesso em 05 Jun. 2018.

pela própria "Consejería" com a participação de outros órgãos e organizações<sup>31</sup> e se reuniu diversas vezes em Bogotá com a realização de consultas à empresas, entidades do governo nacional, governos internacionais e organizações da sociedade civil, com a posterior realização de consultas regionais para apresentação do rascunho do documento.

Também houve a dispersão do rascunho do documento em duas línguas através do site oficial do governo colombiano e sua apresentação no "IV Fórum Internacional das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos", em 2015, em Genebra.

Apesar da ocorrência de consultas regionais e reuniões da Mesa Técnica, ambas as entrevistadas consideraram que o nível de participação da sociedade civil organizada foi baixo e seletivo. Segundo Elisabet Pèriz Fernández e Gloria Holgín, a maioria das organizações que atuaram no processo de elaboração de tal plano possuem vínculo com o setor empresarial e atuam numa ótica ligada ao voluntarismo e a responsabilidade social empresarial, enquanto as comunidades afetadas pela atividade empresarial foram excluídas do processo. É o caso da "Fundación Ideas para la Paz", que fez parte da Mesa Técnica para redação do Plano, e do "Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables" (CREER).

Não temos conhecimento de quantas organizações participaram dos fóruns regionais convocados pelo Ministério. Sabemos, no entanto, por alguns espaços de socialização após o lançamento do PNA, que existem organizações da sociedade civil intimamente ligadas a este processo, como a Fundação Ideas para a Paz (parte da Mesa Redonda Técnica para a elaboração do PNA) e o Centro Regional de Empresas e Empreendimientos Responsáveis (CREER); ambas organizações em uma lógica muito pró-voluntariedade, devido aos seus vínculos com o setor empresarial. (Elisabet Pèriz Fernández)

Tanto a representante da FIAN, quanto a da Tierra Digna declararam que suas organizações não foram comunicadas sobre o processo de elaboração do Plano Nacional Colombiano, nem tampouco convidadas a participarem de tal processo.

---

<sup>31</sup> Defensoría del Pueblo, Fundación Ideas para la Paz (representante da sociedade civil) e secretaria técnica de Guías Colombia y Compromiso Ético Suizo, secretaria técnica do Comité Minero Energético, AECID, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Confirmando o exposto no documento oficial do Plano Nacional de Ação, Glória Holguín afirmou que houve um processo formal de consulta com algumas oficinas regionais e reuniões presenciais em Bogotá, no entanto, as organizações da sociedade civil presentes não possuíam nenhum tipo de poder decisório além da emissão de recomendações ao governo. E durante o processo, algumas organizações pararam de frequentar tais encontros ao perceber que as recomendações dadas não estavam sendo seguidas.

O diagnóstico feito foi de que as reuniões organizadas pelo governo tinham como finalidade legitimar formalmente o Plano, ao invés de realmente ouvir a sociedade civil. Tal estratégia resta clara pelas menções do caráter participativo da elaboração do Plano na introdução do documento, quanto no informe de um ano.

Con el objetivo de la formulación del Plan, en la primera mitad de 2015, se inició un proceso de trabajo con entidades claves para el desarrollo y posterior implementación de las acciones que debería contener. Este fue un proceso participativo de consultas con empresas, organizaciones de la sociedad civil y entidades del gobierno nacional, así como con otros gobiernos y organismos internacionales, con el fin de recoger las visiones, intereses y preocupaciones de todos los actores<sup>32</sup>.

Para el Gobierno colombiano, la participación es un principio fundamental de la política de Derechos Humanos y, en particular, de la política de Empresa y Derechos Humanos<sup>33</sup>.

Conforme a representante da FIAN Colômbia, apesar do governo buscar destacar a grande participação existente no processo, na prática, poucas organizações da sociedade civil participaram por sentirem que o espaço estava capturado pelas empresas.

---

<sup>32</sup> Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos da Colômbia. Op. Cit. p.5

<sup>33</sup> Informe de Avances da Implementação do Plano Nacional de Ação da Colômbia. Op. Cit. p.4.



[...] E, sem dúvidas, algumas organizações participaram das primeiras reuniões e depois não voltaram porque, em certo sentido, as recomendações que estavam fazendo não estavam ocorrendo. Creio que serviu só para o governo e às empresas justificarem participação da sociedade civil. O Plano Nacional de Ação em sua introdução, que é bastante extensa, fala muito da participação e, no informe de seguimento volta a mencionar, dizendo que fizeram muitos fóruns, muitas oficinas e tiveram participantes de muitas regiões, mas, na verdade é um cenário onde as empresas e o governo convocavam e as entidades da sociedade civil que iam eram poucas. (Gloria Holgín)

Segundo o próprio Plano, foram convocadas oficinas em quatro zonas regionais: zona caribe em Cartagena, zona sur-occidente em Apartadó, zona central em Villavicencio e em uma oficina nacional na cidade de Cartagena (município sede de duas oficinas de consulta) com o fim de dar conhecimento a sociedade civil, governos locais e empresas das regiões do conteúdo do documento.

Elisabet Pèriz Fernández destacou que estas localidades não são zonas de alta conflitividade entre empresas e comunidades afetadas, diferentemente de del Cesar, Magdalena y La Guajira (zonas ao norte do país afetadas por mais de 30 anos de exploração carbonífera) ou em Tolima (onde está previsto instalar um grande projeto de mineração de ouro a céu aberto e onde houve grande mobilização social), ou em Meta y Caquetá (Com muitos campos petrolíferos em funcionamento, com fortes sindicatos de trabalhadores e grandes controvérsias com as empresas).

As representantes da sociedade civil consultadas ressaltaram não possuir conhecimentos exatos sobre a metodologia utilizada pelo governo para permitir a participação da sociedade civil no Processo, tendo conhecimento apenas das informações oficiais sobre a realização das 4 oficinas supracitadas. Algumas organizações que participaram de oficinas informaram a elas que estas foram meros espaços de socialização dos Princípios Orientadores.

De acordo com a representante da FIAN Colômbia, após as oficinas regionais, ocorreram algumas reuniões em Bogotá na qual as organizações da sociedade civil fizeram críticas e sugestões no tocante ao processo, mas que tais opiniões não geraram reflexos no documento final do plano. A participação não parece ter se dado de forma efetiva, visto que a sociedade civil não sentiu que estava sendo realmente ouvida.

Vale destacar que o descontentamento da sociedade civil com o processo de elaboração do Plano Nacional de Ação em Empresas e Direitos Humanos é público e notório, e foi expresso em um documento denominado: “Comunicado da Sociedade Civil Colombiana frente à Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas do Governo Colombiano” publicado em 12 de julho de 2016 e assinado por 16 organizações<sup>34</sup>.

Em tal documento, as organizações registraram sua preocupação com a construção da política pública governamental e de seu principal instrumento: o Plano Nacional de Ação. Apontam uma série de defeitos estruturais bem como a preocupação de tais políticas não terem como foco principal o oferecimento de soluções efetivas às comunidades afetadas pelas atividades industriais.

No que diz respeito ao apoio financeiro ao processo de elaboração do Plano, encontrou-se aporte financeiro da Agência de Cooperação Espanhola (AECID) e da Rede Colombiana do Pacto Global. Foi organizado em 2017 um curso de formação com o tema “Empresa, Derechos Humanos y Paz en el marco de la Nueva Agenda de Desarrollo- ODS” para aprofundar as discussões do Plano Nacional de Ação, dos Princípios Orientadores e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com o apoio dessas agências supracitadas<sup>35</sup>.

#### 4.1.2. ANÁLISES CRÍTICAS AO CONTEÚDO DO PLANO NACIONAL DE AÇÃO

Como já apontado anteriormente, o Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos da Colômbia é o resultado de um processo de construção da retórica dos Direitos Humanos pelo governo de Juan Manuel Santos, que a partir da sua relação

---

<sup>34</sup> Assinaram o documento as seguintes organizações da Sociedade Civil: Asociación AMBIENTE Y SOCIEDAD, Asociación MINGA, Centro de Estudios para la justicia Social TIERRA DIGNA, Colombia PUNTO MEDIO, Comisión intereclesial de JUSTICIA Y PAZ, Comitê ambiental en defensa de la vida, Equipo Jurídico PUEBLOS, Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH), Fundación Comité de Solidaridad con los presos políticos, Greenpeace Colombia, Grupo de Investigación geo-ambiental TERRAE, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la paz (INDEPAZ), Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos (ILSA), Observatório de Expansión Minero - Energética y Re- Existencias, Pensamiento y Acción Social (PAS), SOS Ambiental. Documento disponível em: <<http://tierradigna.org/empresas-y-derechos-humanos/2016/07/12/comunicado-de-la-sociedad-civil-colombiana-frente-a-la-politica-publica-sobre-derechos-humanos-y-empresa-del-gobierno-de-colombia/>>. Acesso em 05 Jun. 2018.

<sup>35</sup> Para acesso à programação do curso em questão, acesse: <[http://www.aecidcf.org.co/TdR\\_convocatoriaDiplomado.pdf](http://www.aecidcf.org.co/TdR_convocatoriaDiplomado.pdf)>. Acesso em 19 de Jun. de 2018.

com os Estados Unidos tornou-se importante porta voz do discurso da responsabilidade social corporativa e da narrativa dos Princípios Orientadores.

Nesta perspectiva ressalta-se dois eventos de que o país foi sede: o Primeiro Fórum Regional da América Latina e do Caribe sobre Empresas e Direitos Humanos em 2013 e o Diálogo Latino-Americano sobre a Implementação Nacional dos Marcos de Empresas e Direitos Humanos, em 2014.

### **i. A Presença de Léxico de Direitos Humanos**

Esse eixo de análise tem como objetivo compreender se o Plano busca sua inspiração no marco conceitual dos Direitos Humanos, ou seja, se possui linguagem, referências normativas e jurisprudência nacional e internacional de Direitos Humanos; ou se busca referências na responsabilidade social corporativa, em cálculos econômicos e demandas de mercado.

A esse respeito o Plano narra que a Colômbia tem elaborado políticas de Direitos Humanos de forma geral desde 2011, com o Decreto 4100, que instituiu o Sistema Nacional de Direitos Humanos, convergindo para o tema empresarial pela grande importância que possui para o governo. Foi em 2011 também que a Colômbia aderiu à “Declaración de Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales” da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), que aponta diretrizes que devem ser tomadas para com as empresas multinacionais.

São colocados como textos fundamentais para o Plano Nacional de Ação os seguintes documentos: Princípios de Contratação Responsável das Nações Unidas, as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, o Guia de Due Diligence da OCDE para Cadeias de Suprimentos Responsáveis por Minerais nas Áreas de Conflito ou Alto Risco, os Princípios Voluntários de Segurança e Direitos Humanos (PV), os Princípios do Pacto Global e a norma ISO 26000, e também os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Percebe-se a ausência de aplicação dos principais tratados internacionais de Direitos Humanos, apesar do documento mencionar seu alinhamento com a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e protocolos, o Pacto de São José da Costa Rica e Princípios e Direitos Fundamentais da OIT.

O Plano diz se associar com o marco “Empresas e Paz”<sup>36</sup>, que contempla um papel mais ativo das empresas nas transformações positivas, inclusive na produção de ambientes pacíficos e ausentes de conflitos, apostando na devida diligência como caminho para o respeito a Direitos Humanos, ignorando como as empresas são agentes produtores de conflitividade nos territórios.

Foram valorizados pelo Plano instrumentos normativos de natureza voluntária e elaborados a partir da perspectiva teórica da Responsabilidade Social Corporativa, como o Pacto Global, as Diretrizes da OCDE para multinacionais e a ISO 26000, restando clara essa valorização pela constituição da sustentabilidade e dos Direitos Humanos como vantagem competitiva nos objetivos específicos do Plano<sup>37</sup>.

Há grande preocupação com o fato do Plano Nacional de Ação adotar essa abordagem que vincula a proteção dos Direitos Humanos à produção de uma vantagem empresarial competitiva, demonstrando assim, que o enfoque dado no documento possui como objetivo atrair fluxos empresariais para o país através de um marco jurídico-político baseado em standards internacionais de responsabilidade corporativa e, não, uma intenção de efetiva proteção às comunidades afetadas e responsabilização de empresas por violações de Direitos Humanos.

## **ii. Observações Críticas às Medidas e Ações Propostas**

Esse eixo de análise busca apresentar de maneira geral as linhas de ação propostas pelo Plano Nacional de Ação, problematizando a sua abrangência, profundidade e capacidade de impacto efetivo na realidade nacional em matéria de proteção de Direitos Humanos.

O documento colombiano é apresentado como um conjunto de medidas a serem implementadas “de maneira gradual e progressiva” em um prazo de três anos, com finalidade de “harmonizar” o desenvolvimento econômico e a proteção dos direitos humanos.

São indicados dez enfoques observados durante a confecção do documento, que apontam de maneira geral o caminho que o Plano seguirá. As nove linhas de ação

---

<sup>36</sup> A Fundação Ideias pela Paz, que atuou como representante da sociedade civil na elaboração do Plano Nacional de Ação colombiano, possui um programa específico sobre o tema articulando ações junto ao governo da Colômbia. Mais informações disponíveis em: <<http://www.ideaspaz.org/foundation/work-areas/5>>. Acesso em 19 de Jun. 2018.

<sup>37</sup> Objetivo Específico N. 10. Potenciar la sostenibilidad y los derechos humanos como ventajas competitivas empresariales.

sob as quais o documento se articula se enquadram nos Três Pilares estabelecidos pelos Princípios Orientadores: [i] Obrigação dos Estados de Proteger os Direitos Humanos; [ii] Responsabilidade das Empresas de Respeitar os Direitos Humanos; [iii] Acesso à Reparação; demonstrando que os Princípios são a base teórica e estrutural para as ações previstas.

O Plano declara priorizar os setores que geram maior conflito social e maiores impactos em termos de Direitos Humanos e meio ambiente, quais sejam: setor mineiro-energético, agroindústria e infraestrutura rodoviária; no entanto não existem medidas concretas direcionadas a esses setores especificamente no que diz respeito ao estabelecimento de normativas setoriais.

A gramática utilizada pelo governo na Plano favorece a utilização de verbos com significação ampla e evita a assunção de compromissos específicos e determinados, preferindo se utilizar de “impulsionar, fomentar, fortalecer” ao invés de “implementar, efetivar, aplicar”. Além disso, o documento evita utilizar o vocábulo “violação” de Direitos Humanos, deliberadamente preferindo usar “impacto”, que pode ser negativo ou positivo. Isso aponta para a imprecisão do documento na determinação das ações previstas e nos processos de implementação das diretrizes apontadas e reforça a linha de pensamento constante nos Princípios Orientadores que afasta as empresas do papel de violadoras de Direitos Humanos e as qualifica como agentes do desenvolvimento.

Está presente no documento a menção a valores como dignidade, autonomia e liberdade e o estabelecimento de “participação efetiva da sociedade civil” (Linha de Ação III), porém esses valores aparecem esvaziados no conjunto de medidas, visto que não há qualquer proposta que traga autonomia para os povos e comunidades tradicionais, ou que aloque poder na mão daqueles e daquelas que têm seus direitos violados.

Em relação à “participação efetiva da sociedade civil”, o documento parece dar grande importância para as organizações da sociedade civil, no entanto, não define de maneira clara o que considera-se como sociedade civil, e quando investiga-se mais a fundo as propostas constantes deste tópico, somente há menções relativas à capacitação da sociedade civil e da construção de um “protocolo de diálogo entre as comunidades, empresas e entidades públicas” dentro do Sistema Integral de Prevenção e Gestão de Conflitos, mas não há indicativas de como esse protocolo seria

desenvolvido e qual o papel das comunidades afetadas na determinação dos critérios para o diálogo.

Diante das diversas propostas constantes no documento algumas se destacam, como as presentes na Linha de Ação II “Estado como ator econômico”, que propõe a inclusão de critérios relativos a Direitos Humanos e Empresas para compras públicas, licitações e grandes contratações, bem como cláusulas de Direitos Humanos em acordos com governo. Também se propõe o fortalecimento de requisitos de respeito a Direitos Humanos nos Estudos de Impacto Ambiental.

Compreende-se ser importante o estabelecimento de critérios rígidos de Direitos Humanos para as empresas para a contratação com o Estado, porém o Plano não indica a partir de qual marco normativo esses critérios e requisitos se desenvolverão, gerando insegurança com relação a eficácia da medida.

Outro ponto que se destaca é a excessiva aposta nos mecanismos de devida diligência (due diligence) em Direitos Humanos como caminho para a prevenção e proteção dos Direitos Humanos. O governo propõe a elaboração de guia sobre devida diligência para orientação das empresas na produção das avaliações, entretanto, se essas diretrizes seguirem as orientações internacionais produzidas por consultorias empresariais<sup>38</sup> e não forem elaboradas a partir da experiência local e da narrativa das comunidades afetadas pela atividade empresarial, irá perpetuar a lógica de autorregulação que permite a legitimação de práticas violadoras de Direitos Humanos pela pura e simples elaboração de relatórios que não necessariamente relatam a verdade<sup>39</sup>.

Por fim, emulando as críticas produzidas pelas organizações da sociedade civil colombiana consultadas neste trabalho, o Plano Nacional de Ação colombiano foi elaborado sem a existência anterior de mapeamentos e diagnósticos a respeito dos impactos e violações a Direitos Humanos pelo desenvolvimento de atividades empresariais nos territórios, quanto às falhas na legislação existente sobre Direitos Humanos e Empresas, bem como sobre os mecanismos efetivos de prevenção e

---

<sup>38</sup> Como a Shift, Mazzars ou a ONG ICAR. A seguir um exemplo de guia para elaboração de relatórios de devida diligência: <<https://www.shiftproject.org/resources/publications/human-rights-due-diligence-high-risk-circumstances/>>. Acesso em 26 de Jun. de 2018.

<sup>39</sup> Ver os Relatórios de Insustentabilidade da Vale, elaborados pela Articulação Internacional de Atingidos e Atingidas pela Vale em 2015. Disponível em: <[https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2015/04/relatirio\\_pdf.pdf](https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2015/04/relatirio_pdf.pdf)>. Acesso em 26 de Jun. de 2018.

remediação. Compreende-se que tais estudos deveriam ter sido realizados antes da elaboração do Plano Nacional de Ação para subsidiar as ações e propostas.

### **iii. Mecanismos de Monitoramento e de Responsabilização Nacional e Extraterritorial de Empresas**

Esse eixo pretende analisar a existência de mecanismos de monitoramento e de participação da sociedade civil na avaliação do cumprimento das ações propostas, bem como a presença de mecanismos de responsabilização de empresas, tanto a nível nacional quanto internacional e extraterritorial.

Em relação a esse ponto, o Plano Nacional de Ação aponta uma insuficiência de informações sobre os mecanismos judiciais de reparação e remediação de violações de Direitos Humanos, propondo a realização de mapeamento e diagnóstico para o planejamento de ações futuras.

Não há qualquer menção a propostas de mudança legislativa ou o compromisso do governo em impulsionar qualquer iniciativa legislativa no parlamento. Também ignora-se a necessidade de mecanismos extraterritoriais para responsabilização de empresas ao mesmo tempo em que aposta na mediação como alternativa extrajudicial para resolução dos conflitos, ignorando o desequilíbrio estrutural existente entre as empresas e as comunidades afetadas, entre violadores de Direitos Humanos e violados.

Há no Plano a previsão da criação de alguns órgãos multi-stakeholders para acompanhamento da execução das ações, como uma Comissão de Especialistas<sup>40</sup> para atuar conjuntamente com o Grupo de Trabalho criado para o processo de elaboração do Plano Nacional de Ação, para verificar o andamento das atividades e ações propostas. Além disso há a previsão de produção de relatórios anuais sobre a execução das ações para todos os órgãos mencionados no documento.

---

<sup>40</sup> Essa comissão será composta por: Um representante eleito pelas organizações indígenas nacionais, um representante pelas organizações nacionais das comunidades negras, um representante eleito pela Confederação Nacional de ONGs, um representante eleito pelas confederações de sindicatos dos trabalhadores, um representante eleito pela Associação Colombiana de Universidades, dois representantes eleitos pelo Conselho Gremial Nacional (um das empresas e outro dos grêmios), um representante da Defensoria Pública, um representante das iniciativas multi-ator sobre Empresas e Direitos Humanos existentes no país, um representante de organismos multilaterais que desenvolvam atividades relacionadas a Empresas e Direitos Humanos, um representante designado pela comunidade internacional.

Também há a previsão da ocorrência de visitas regionais semestrais para verificar a implementação das medidas previstas e a realização de um evento anual para o setor empresarial, para que as empresas possam compartilhar riscos e dificuldades e trocar experiências de boas práticas.

Assim, após esta análise, fica evidente que o Estado deixa a cargo das próprias empresas a responsabilidade de lidar com queixas e reclamações sobre violações de Direitos Humanos bem como avaliações sobre os impactos negativos da própria atividade. Resta demonstrada a posição do governo de que, apesar de prever mecanismos de acompanhamento das ações, não outorga às organizações não governamentais e comunidades atingidas pela atividade empresarial qualquer poder de fiscalização e denúncia, não havendo sequer mecanismo institucional para o recebimento de denúncias ou propostas para garantia do acesso à justiça.

#### **4.1.3. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE AÇÃO E RESULTADOS: O INFORME DE AVANÇOS DE 1 ANO DE PUBLICAÇÃO**

Este tópico tem como objetivo analisar o andamento da implementação das medidas propostas no Plano colombiano a partir das informações oficiais fornecidas pelo Informe de Avanços na Implementação do Plano Nacional de Ação da Colômbia<sup>41</sup>, atualizado pela última vez em Maio de 2017. Compreende-se que há uma tendência à realização de fabulações quanto às dimensões e eficácia das medidas implementadas, na preparação de informes e relatórios dessa natureza, mas pela impossibilidade da inserção da equipe de pesquisa no território, optou-se por utilizar o documento para acessar à narrativa oficial do governo quanto ao primeiro ano de desenvolvimento das ações.

O documento em questão foi elaborado de maneira confusa e desordenada, sem a uniformização de uma metodologia de análise dos indicadores de avanços e de implementação das ações, mas o documento se estrutura acompanhando a divisão dos Princípios Orientadores em três pilares.

<sup>41</sup>

Disponível

em:

<<http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170523-Informe-empresas-ac2.pdf>>. Acesso em 30 de Jun. de 2018.



Com a publicação do Plano Nacional de Ação, foi criado um Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Direitos Humanos e Empresas (GTI), com a responsabilidade de monitorar os avanços na implementação do Plano, sendo um dos mecanismos de governança previstos, juntamente com a Comissão Assessora (CA), sendo responsável por 25% da implementação das ações estabelecidas no documento.

Percebe-se que os dois organismos citados acima possuem a responsabilidade de acompanhar o cumprimento das medidas pelos demais órgãos e elaborar informes, dando fruto ao relatório de avanços que foi analisado, porém não consta outra ação relevante realizada por estes no período além de atividades de capacitação e reuniões.

Esse quadro demonstra que os órgãos com mais atribuições determinadas pelo Plano tiveram uma representatividade baixa no que diz respeito ao grau de implementação das ações propostas.

Há no Plano a previsão do desenvolvimento de iniciativas multi-ator entre Estado, sociedade civil e empresas, e nesse quesito foi possível encontrar o funcionamento do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos e Carvão, no qual houve o acordo para implementação de um “Piloto de boas práticas em Direitos Humanos com empresas produtoras de carvão localizadas em Cesar e Guajira”, com o intuito de promover um intercâmbio de experiências e produzir estudos sobre os impactos e riscos para os Direitos Humanos no setor de mineração e carvão em grande escala nas cidades objeto do estudo.

Também foi possível encontrar a iniciativa “Arauca: direito ao futuro”: uma iniciativa local de parceria entre o Estado, o setor produtivo e a sociedade araucana para refletir sobre o futuro de Arauca e definir conjuntamente o caminho para implementação progressiva do Plano Nacional de Ação.

Em ambas iniciativas, que foram consideradas as mais relevantes, não há descrição de ações realizadas, de mudanças implementadas ou transformação das práticas das empresas, somente a produção de estudos, e reuniões.

O governo desenvolveu neste ano avaliado 7 “Guias Colômbia”<sup>42</sup>, regulamentos para a gestão de seus funcionários no território no que diz respeito ao tema,

---

<sup>42</sup> Foram desenvolvidas: Guía de seguridad, lineamientos de quejas y reclamos; Guía de trabajo decente; Guía de buenas prácticas en trabajo decente; Guía para la compra y la adquisición de derechos sobre la Tierra y derecho de uso; e atualmente estão em desenvolvimento as Guias de fortalecimiento institucional y debida diligencia en cadenas de suministro, que foram publicadas em 2017.

fornecendo orientação e uniformização para a ação dos agentes do Estado em relação a comunidades atingidas.

No mesmo sentido, foi desenvolvido e criado em 2016 um programa de relacionamento no território da Agência Nacional de Mineração com o objetivo de alcançar um relacionamento entre atores estratégicos presentes nos territórios e relacionados com projetos de mineração, com vistas a efetivar a obrigação do Estado de gerar consenso e consultar às comunidades sobre a concessão de novos títulos de mineração, mas não há descrição ou menção à metodologia, composição e casos de implementação para verificação de há acordo com as normativas internacionais sobre consulta prévia, livre e informada.

Em relação ao desenvolvimento de regulamentação para as empresas, foi elaborado o “Código Geral de Governo Corporativo” para as estatais, que abarca compromissos com a transparência e governança e foram lançados os selos “Equipares” do Conselho Presidencial para a Igualdade da Mulher, para apoiar empresas que promovem o ingresso de mulheres ao mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens, “Friendly Biz”, que certifica as empresas como negócios amigáveis à comunidade LGBTQ+.

Além disso, o Informe de avanços menciona a declaração dos membros da comunidade empresarial britânica em apoio à paz e aos Direitos Humanos na Colômbia, feita em 2016 por um grupo de empresas britânicas atuantes na Colômbia, o que não representa avanços no cumprimento de normas definidoras de Direitos Humanos, mas indica a continuidade da relação entre o governo colombiano e países europeus na promoção da agenda política da Responsabilidade Social Corporativa.

O Estado da Colômbia reconhece a importância de diferentes guias e diretrizes voluntárias nacionais e internacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, citando-as, mas não tratando do grau de incorporação à legislação nacional e do nível de aplicação às atividades e políticas de RSC das empresas.

Conforme propôs-se no Plano a realização de um mapeamento dos mecanismos judiciais e não-judiciais de remediação e reparação existentes no país, há o planejamento da sua realização nos próximos anos a partir da elaboração, junto com o Ministério de Justiça, de uma linha base que dará informações dos mecanismos judiciais e extrajudiciais no território nacional, mediante uma pesquisa aos operadores da justiça formal, informal e a líderes do território de 34 municípios chave.

Além disso foi criado um Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos dentro da “Defensoría del Pueblo” para realizar formações, capacitações e estudos sobre a temática dentro do judiciário.

E o Conselho Presidencial para os Direitos Humanos e o Centro Regional de Empresas e Empreendimentos Responsáveis (CREER), com apoio da Embaixada do Reino Unido desenvolveram o projeto “Elementos de um sistema de acesso a remédio não judicial para empresas e Direitos Humanos” para tratar de mecanismos internos às empresas para reclamação, investigação e reparação de impactos produzidos.

Dessa forma, resta clara a ausência da implementação de ações representativas para o marco normativo e institucional relativo a Empresas e Direitos Humanos na Colômbia, com o desenvolvimento de políticas tímidas, na sua maioria focadas em capacitação e produção de estudos e diagnósticos. O Informe de avanços somente deixa evidente a ausência de efeito potencial que o Plano possui, não sendo capaz de implementar nenhuma política pública relevante e somente indicando a intenção de elaborar Linha de Base Nacional para que se estabeleça as prioridades para uma possível segunda versão do Plano Nacional de Ação.

## 4.2. MÉXICO<sup>43</sup>

### 4.2.1. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE AÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

O processo de elaboração do Plano Nacional em Empresas e Direitos Humanos Mexicanos teve início em 2015 sob a liderança da Secretaria de Governo, composta por uma série de subsecretarias, dentre elas a subsecretaria de Direitos Humanos.

Com o objetivo de compreender o processo de elaboração do Plano Nacional de Ação do México a partir de fonte diversa da oficial, entrevistou-se a Diretora Executiva da organização “Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e

---

<sup>43</sup> Foi possível obter acesso somente ao “rascunho final” do Plano Nacional de Ação Mexicano, de Outubro de 2017, pois este ainda não foi publicado oficialmente pelo governo, apesar do processo formal de elaboração já ter sido finalizado, de acordo com Maria Fernanda Hopenhaym, entrevistada para este trabalho. Encontra-se disponível versão do documento anterior à utilizada para esta pesquisa e que foi publicizada para a consulta virtual ao documento. <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225507/3.Borrador\\_PNEDH.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225507/3.Borrador_PNEDH.pdf)>. Acesso em 01 de Jul. de 2018.

Investigación" (PODER)<sup>44</sup>, Fernanda Hopenhaym, que atuou diretamente no grupo da sociedade civil envolvido no processo de elaboração, chamado Grupo Focal<sup>45</sup>, e que já encontrava-se em atividade antes do início do processo do Plano.

Tendo por inspiração o formato dos Princípios Orientadores elaborados por Ruggie, o Plano Nacional de Ação Mexicano incorpora demandas já previstas na estratégia 4.4 do Programa Nacional de Direitos Humanos do México (PNDH) 2014-2018, quando este estabelece a obrigação de “Promover a abordagem dos direitos humanos e gênero no setor privado, bem como em políticas e atividades empresariais”, além de mais cinco objetivos que partem de uma perspectiva onde o Estado assume as rédeas da difusão de informações a respeito da temática<sup>46</sup>.

Em setembro de 2015 foi oficialmente criado o Grupo Nacional de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos, composto por órgãos judiciais e representantes dos órgãos legislativos, organizações da sociedade civil, o setor empresarial – incluindo empresas estatais - órgãos da administração pública federal, pesquisadores acadêmicos, organizações internacionais (UNICEF, UNESCO e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos), sindicatos, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e representante da Suprema Corte de Justiça. O Grupo Focal da sociedade civil sobre Empresas e Direitos Humanos também foi convidado a compor o Grupo Nacional de Trabalho.

Cabe ressaltar a presença da Câmara de Comércio dos Estados Unidos e do Japão nas reuniões do Grupo Nacional, por serem grandes investidores internacionais no país, lhes sendo autorizado atuar com voz ativa no processo de elaboração de

---

<sup>44</sup> Organização que atua na temática Empresas e Direitos Humanos e compõe o Grupo Focal sobre Empresas e Direitos Humanos da Sociedade Civil Mexicana. Para maiores informações: <<http://www.projectpoder.org/es/>>.

<sup>45</sup> Compõem o grupo focal da sociedade civil mexicana as seguintes organizações: Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha (Código DH); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER); Oxfam México; Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz); O grupo focal é acompanhado por: Brigadas de Paz Internacional (PBI) e Asociación Interamericana para Defensa del Ambiente (AIDA). Para acesso à nota conceitual do Grupo, visitar: <<https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/Presentación%20Grupo%20Focal%20-%20Nota%20conceptual%202016.pdf>>. Acesso em 30 de Jun. de 2018.

<sup>46</sup> Objetivo 1: Fortalecer os mecanismos destinados a assegurar pelo Estado o respeito aos direitos humanos nas empresas e no setor privado. Objetivo 2: Incentivar as empresas a difundirem os direitos humanos e incluí-los em suas declarações de princípios, códigos e políticas. Objetivo 3: Impulsionar o enfoque de direitos humanos na responsabilidade social corporativa. Objetivo 4: Promover que a legislação que regula as empresas garanta o respeito aos direitos humanos. Objetivo 5: Ajudar as empresas a conhecerem suas obrigações em matéria de direitos humanos com relação a seus trabalhadores e usuários.

políticas públicas de Direitos Humanos. Não foram convidadas a participar do processo autoridades executivas de caráter estadual ou local.

A composição do Grupo Nacional de Trabalho já aponta para um claro prevailecimento do setor corporativo e empresarial, com agências internacionais de comércio, câmaras industriais nacionais e empresas estatais, enquanto as organizações da sociedade civil eram compreendidas como um único ente (Grupo Focal).

No processo, houve ainda a atuação do Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos - Danish Institute<sup>47</sup> que assessorou o Governo, durante um ano, bem como Cooperação financeira da União Europeia, da Suíça e da Cooperação Espanhola<sup>48</sup>.

Essa assessoria deu origem à “Guía País”, Linha de Base produzida em parceria entre o México, o governo suíço e o Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos, contendo informações sobre os atuais e possíveis impactos sobre os Direitos Humanos produzidos por empresas no México e o diagnóstico da situação no México de crianças e adolescentes na área de Empresas e Direitos Humanos, com apoio da UNICEF.

O Grupo Nacional de Trabalho realizou um total de nove reuniões, sendo seis ordinárias e três de caráter extraordinário. Nestas reuniões, foram discutidos três documentos base<sup>49</sup>, abordando as políticas públicas, a configuração concreta da temática no país e os principais desafios em matéria de Direitos Humanos no México. O Grupo Focal forneceu ao governo listas de associações que trabalham com Direitos Humanos, com Meio Ambiente e algumas comunidades locais afetadas para participação no Grupo Nacional e convocação para reuniões.

---

<sup>47</sup> The Danish Institute for Human Rights. Informações disponíveis em: <<https://www.humanrights.dk/>>. Acesso em 23 de Jun. de 2018.

<sup>48</sup> A informação sobre a cooperação financeira da União Europeia e da Espanha para elaboração do Plano Nacional mexicano foi obtida através de entrevista com Maria Fernanda Hopenhaym, no entanto não foi possível encontrar documentos de prestação de contas da entrada e utilização desses recursos.

<sup>49</sup> O primeiro documento base trabalhado foi um rascunho de Plano Nacional de Ação preparado pelo Grupo Focal para o Grupo Nacional e que foi apresentado no dia 21 de julho de 2015 para futura discussão interna. O segundo documento base trabalhado pelo Grupo Nacional de Trabalho foi o “Guía País”, fruto de um “projeto de cooperação trilateral” entre México, o governo suíço e o Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos. A encomenda a uma agência externa de um documento que relate a situação do país na temática de direitos humanos e empresas é algo recorrente, verificada também no processo de elaboração do Plano chileno. Disponível em: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200977/7\\_Gui\\_a\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_y\\_Empresas\\_en\\_Me\\_xico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200977/7_Gui_a_de_Derechos_Humanos_y_Empresas_en_Me_xico.pdf)> O último documento base trabalhado foi o “Diagnóstico de base da situação no México de meninas, meninos e adolescentes em matéria de Empresas e Direitos Humanos”, preparado pelo escritório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Disponível em: <<https://www.projectpoder.org/wp-content/uploads/2017/02/Libro-DiagnosticoLineaBase-WEB.pdf>>

No entanto as reuniões do Grupo ocorreram na capital, e o governo alegou ausência de recursos para arcar com a presença da sociedade civil nas reuniões e fóruns, recusando-se a pagar o transporte de representantes de organizações, movimentos e comunidades de outras regiões do México. De acordo com Maria Fernanda Hopenhaym, a participação da sociedade civil existiu, mas não foi muito ampla.

A participação existiu, mas não foi muito ampla. Porque em parte não havia recursos. Então convidavam, mas não tinham dinheiro para trazê-los à capital. Nós começamos a discutir muito com o governo para que descentralizasse o processo. Fizeram eventos fora da Cidade do México, fizeram um evento a três horas de distância, outro no Norte e outro em Chiapas, um dos estados com mais população indígena do país, e aí teve um pouco mais de gente do local. (Maria Fernanda Hopenhaym)

Em razão destas dificuldades, o Grupo Focal começou a insistir com o Governo que se descentralizasse o processo de consultas. E, assim, foram realizados 3 eventos fora da Cidade do México para divulgação dos Princípios Orientadores, discussão sobre o tema e consulta formal do Rascunho do Plano Nacional. Para os eventos abertos de consulta, a inscrição foi aberta e as organizações e pessoas físicas tiveram possibilidade de oferecer contribuições.

O primeiro rascunho do Plano, foi colocado em consulta virtual, mas a participação foi muito pequena, de cerca de aproximadamente 20 pessoas, conforme a representante do PODER. Após as contribuições, um novo rascunho do instrumento foi enviado para o Grupo Nacional de Trabalho.

A apresentação do rascunho do Plano após as consultas regionais foi um marco importante para compreensão do nível de participação no processo. Conforme Maria Fernanda Hopenhaym, o documento não incorporou as contribuições e críticas realizadas pela sociedade civil, sendo questionável.

Segundo ela faltaram elementos referentes a acesso à justiça e reparação, proteção a defensores e defensoras de Direitos Humanos no contexto da atividade empresarial, imprecisão sobre o tema da consulta prévia informal, etc. Também não houve preocupação quanto ao tema do Estado como ator econômico, com as exigências específicas para empresas que têm negócios com o Estado nem para

a empresas Estatais, sendo que estas, especialmente no setor petrolífero e de eletricidade estão entre as grandes violadoras de Direitos Humanos no país.

A apresentação deste segundo documento provocou a retirada formal e pública do Grupo Focal do processo de elaboração do Plano através de comunicado ao governo e coletiva de imprensa, pois estes, conforme relatado, perceberam que as várias contribuições feitas a respeito do primeiro rascunho, haviam sido praticamente ignoradas, isto é, que a consulta não tinha impactos na redação do Plano<sup>50</sup>.

#### 4.2.2. ANÁLISES CRÍTICAS AO CONTEÚDO DO PLANO NACIONAL DE AÇÃO

O histórico do México em relação à proteção e defesa dos Direitos Humanos não se destaca positivamente na região, possuindo relação política íntima com os posicionamentos dos Estados Unidos em relação ao tema, que é reconhecido pela não assinatura de diversos tratados internacionais de Direitos Humanos. Aproveitando a inserção da pauta Empresas e Direitos Humanos nos EUA, o Estado mexicano deu início ao seu próprio processo de elaboração de seu Plano Nacional de Ação.

Cabe destacar que o México, através de sua representação diplomática no Conselho de Direitos Humanos em Genebra tem atuado como proxy dos EUA e forte aliado da União Europeia na criação de obstáculos políticos à negociação do Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos no Grupo de Trabalho Intergovernamental instituído pela Resolução 26/9<sup>51</sup>.

Assim, a publicação de um Plano Nacional de Ação, que ainda não ocorreu oficialmente - tendo as análises sido realizadas a partir de rascunho de Outubro de 2017 - refletirá o posicionamento político do Estado na esfera internacional, que é o apoio a mecanismos voluntários de regulamentação da atividade empresarial, com pouca representatividade na promoção de efetiva proteção de Direitos Humanos e responsabilização de empresas por violações cometidas.

---

<sup>50</sup> Nota de desligamento do Grupo Focal do processo de elaboração do Plano Nacional de Ação Mexicano disponível em: <<https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/ComunicadoGF-17jul2017.pdf>>. Acesso em 30 de Jun. 2018.

<sup>51</sup> Resolução disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/52/PDF/G1408252.pdf?OpenElement>>. Acesso em 29 de Jun. de 2018.

## i. A Presença de Léxico de Direitos Humanos

Nessa parte da análise busca-se identificar e compreender se o Plano é movido por um marco conceitual permeado pela lógica de Direitos Humanos ou se é referenciado por um entendimento ligado à responsabilidade social corporativa e da *lex mercatoria*.

Diversos marcos internacionais aparecem como um mínimo para as empresas criarem um “compromisso de respeito aos direitos humanos”, sem que se aborde qualquer aspecto específico ou aplicação concreta dos temas no Plano, a saber: Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Declaração da OIT, a Convenção Americana, o Protocolo de São Salvador, a Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, a Convenção dos direitos da criança, Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos, os Trabalhadores Migrantes e a Convenção das Pessoas com Deficiência.

No Plano são citados marcos domésticos de caráter extrajudicial e voluntário, como a Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015, que trata sobre os mecanismos de promoção da igualdade de gênero no trabalho no país e combate à violência e discriminação no ambiente de trabalho, colocando tal norma como base para impulsionar ações para a promoção e proteção dos direitos das mulheres sem, no entanto, utilizar-se de outro marco normativo que poderia trazer robustez para propostas e ações, como a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres<sup>52</sup>, citada no documento, mas não utilizada em seu conteúdo.

O exemplo acima representa a maneira como os diplomas internacionais de Direitos Humanos são incorporados no documento, de maneira formal apenas, sem real aproveitamento da matriz normativa e conceitual que eles emulam.

Há também a forte presença no Plano de medidas e instrumentos de autorregulação corporativa e de cumprimento voluntário, como o Pacto Global, o

---

<sup>52</sup> Convenção disponível em: <<https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/cedaw.pdf>>. Acesso em 29 de Jun. de 2018.



Corporate Human Rights Benchmark e algumas normas da Organização Internacional para Padronização (ISO's).

Ao contrário do que se dá com os diplomas internacionais, há a incorporação e aprofundamento da relação entre o Plano e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com a proposta de medidas a partir dos Objetivos e para o mecanismo nacional de implementação destes.

Repetindo o quadro observado nos outros países, o México entra numa lógica que relaciona a proteção dos Direitos Humanos como um ponto importante na competição empresarial, utilizando-se de standards internacionais de maneira instrumental buscando demonstrar vantagem competitiva para as atuação das empresas. Os tratados e convenções em direitos humanos citados são colocados apenas de maneira geral, sem que se pontue questões objetivas e termos essenciais desses documentos. Tais perspectivas são preocupantes já que se guiam por uma razão assentada na responsabilidade social corporativa, onde todo o ativismo e regulação é realizado pelas próprias empresas em detrimento de uma efetiva proteção aos atingidos e atingidas das violações produzidas pelas suas atividades.

## ii. Observações Críticas às Medidas e Ações Propostas

O Plano é preocupado em construir uma estrutura semelhante a dos Princípios Orientadores do marco Ruggie, organizado em cinco objetivos gerais que se dividem em estratégias, e se subdividem em linhas de ação para orientação para a concretização das medidas pelos órgãos envolvidos<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Como instâncias de implementação são citados órgãos, conselhos e secretarias dos poder executivo, além de instâncias do poder judiciário e algumas empresas estatais. Dentre os órgãos do poder executivo, estão: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE), Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Comisión Nacional del Agua (Conagua), Secretaria de Economía (SE), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), Secretaría del medio ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Energía (Sener), Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH), Comisión Nacional de Seguridad (CNS), Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México (STPS), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim), Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONSUDEF), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT),

Na construção dos objetivos é percebido um elevado grau de generalidade, dominando uma linguagem de sugestão para as várias organizações com atribuições. Mesmo que sejam citados diversos componentes e temas importantes (tais como gênero e comunidades tradicionais), somente pelo nível de vagueza das estratégias, principalmente das linhas de ação propriamente ditas, já há um grave comprometimento da possibilidade de sucesso das proposições elaboradas.

É notável, como já havia sido apontado pelas organizações da sociedade civil que compuseram o grupo focal<sup>54</sup>, que os temas são tratados mais como questões abstratas do que carecedoras de uma orientação legal sólida, havendo a centralidade das empresas frente aos atingidos como espinha dorsal.

Outras incongruências antes apontadas pela sociedade civil são confirmadas no Plano, sendo inexistentes os apontamentos efetivos de mecanismos que criem, por via legal, medidas que melhorem o acesso à justiça para as comunidades atingidas pelas atividades empresariais. Ao contrário, percebe-se mais um discurso em direção a uma blindagem das corporações, colocando-as num lugar de parceira e via de alcance ao desenvolvimento<sup>55</sup>.

Quando trata dos mecanismos de transparência das empresas, o documento assume um papel de não estabelecer medidas para reconhecer a obrigatoriedade da mesma no setor privado. Ocorre uma associação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como base para que os princípios de transparência sejam buscados pelos órgãos estatais.

Permanece no documento o quadro mexicano de não reconhecimento da obrigatoriedade de publicação e publicização das avaliações de impactos ambientais/sociais em novos empreendimentos.

---

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Do Judiciário são citadas a Procuraduría General de la República (PGR), Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) e Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Há também cinco estatais e paraestatais: Petróleos Mexicanos (PEMEX), LICONSA S.A, Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), ProMéxico. Já como instâncias de colaboração, consta no documento: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRI), Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, UNICEF e Poder Legislativo federal.

<sup>54</sup> Op. cit. 45.

<sup>55</sup> Foi divulgado vídeo da Organização PODER, membro do Grupo Focal, realizando críticas ao Plano em relação ao acesso à justiça. Disponível em: <<https://youtu.be/95JU-cEMQRY>>. Acesso em 30 de Jun. de 2018.

Mesmo havendo uma estratégia no Plano dedicada à proteção de defensores e defensoras de Direitos Humanos e jornalistas que trabalham no tema, não há a inclusão de nenhum mecanismo legal que lhes possa garantir segurança em suas atividades. Há, inclusive, a previsão de instituir um mecanismo jurídico que permita às empresas um certo grau de destaque, junto ao Estado, no reconhecimento desses agentes, o que aumenta o risco para esses agentes, visto que boa parte das violências contra defensores e defensoras de direitos se dá por mando de empresas (ou de sujeitos em sua cadeia produtiva) em articulação com autoridades estatais locais. Além disso, não foram levadas em consideração as propostas trazidas pelo Grupo Focal para proteção aos informantes (whistleblowers)<sup>56</sup>.

O reconhecimento da consulta prévia a comunidades potencialmente atingidas por atividades empresariais não é tida como um direito, nem é estabelecida como instância de controle com poder deliberativo e vinculante em seus resultados. Há também uma exclusão de camponeses e outros prováveis atingidos que não se conformem como povos indígenas em áreas impactadas<sup>57</sup>.

É notável também o enfoque dado às empresas estatais quanto ao reconhecimento dos Direitos Humanos no desenvolvimento de suas atividades, sendo negativo o ponto de não haver nenhuma orientação explícita para que essa centralidade dos Direitos Humanos seja efetivada.

Em todos os objetivos há uma preocupação na busca de capacitação dos servidores de órgãos governamentais na temática de Direitos Humanos e Empresas, mantendo, porém, o repetido padrão de não dar especificações de como se dariam essas capacitações, nem tratando da possibilidade de articulação conjunta entre áreas onde a contribuição de organismos da sociedade civil seriam essenciais.

---

<sup>56</sup> Foi divulgado vídeo da Organização Código DH, membro do Grupo Focal, realizando críticas ao Plano em relação à questão dos defensores e defensoras de Direitos Humanos. Disponível em: <[https://youtu.be/t4\\_D2UMDq4U](https://youtu.be/t4_D2UMDq4U)>. Acesso em 30 de Jun. de 2018.

<sup>57</sup> Foi divulgado vídeo da Organização AIDA, membro do Grupo Focal, realizando críticas ao Plano em relação à questão da Consulta Prévia, Livre e Informada. Disponível em: <[https://youtu.be/\\_bwmn-4Nb80](https://youtu.be/_bwmn-4Nb80)>. Acesso em 30 de Jun. de 2018.

### **iii. Mecanismos de Monitoramento e de Responsabilização Nacional e Extraterritorial de Empresas**

O Plano Nacional de Ação do México em relação a esse eixo possui uma quase total desconsideração, tratando muito brevemente sobre possíveis mecanismos a serem criados a partir de leis já existentes (por exemplo a Lei da Indústria Elétrica, lei de Hidrocarburetos e lei geral dos direitos das crianças e adolescentes).

São poucas as informações sobre qualquer mecanismo específico de remediação ou reparação a ser aplicado em casos de violações aos Direitos Humanos, muitas vezes ainda utilizando uma linguagem que considera as empresas não como responsáveis por violações, mas sim, apenas impactos a Direitos Humanos.

O órgão apresentado como solução para resolução dos conflitos é o Ponto Nacional de Contato da OCDE, e a implementação de mecanismos de certificação nacionais e internacionais para agraciar as empresas com selos de qualidade pelo respeito a Direitos Humanos.

O judiciário é mencionado somente como ator colaborador na difusão dos Princípios Orientadores e recebendo a orientação para realização de uma pesquisa buscando identificar boas práticas das empresas.

As propostas de mudanças legislativas no ordenamento mexicano presentes no documento não vêm acompanhadas de um compromisso do Estado em impulsionar essas propostas no parlamento e nem possuem informações mais detalhadas sobre o que deveria ser revisado, alterado ou fortalecido, no entanto há menções ao desenvolvimento de um protocolo com procedimentos administrativos para atenção imediata a comunidades afetadas por emergência ambiental derivada das operações de empresa; à revisão das normativas ambientais para incluir o princípio da precaução, os direitos das comunidades indígenas e comunidades direta e potencialmente afetadas; e ao fortalecimento da normatividade dos setores de alto risco para prevenir impactos aos DH e ao meio-ambiente.

Ponto de destaque no Plano Nacional de Ação, em geral desprovido de medidas efetivas para a transformação do cenário atual de graves violações de Direitos Humanos por empresas, é a incorporação de salvaguardas sobre respeito a Direitos Humanos como requisitos para as empresas e suas cadeias de valor para participação em processos de licitação, permissão, contratações e concessões públicas, porém falta

o compromisso do Estado em implementar a medida e não somente impulsionar a realização.

Além disso há linha que ação que dispõe sobre a inclusão na Lei de Aquisições, Arrendamentos e Serviços do Setor Público a responsabilidade das empresas de respeitar os Direitos Humanos e evitar impactos negativos durante a prestação de serviços, apesar de não estabelecer a possibilidade de rompimento unilateral do contrato de maneira justificada nem dispor sobre a imposição de critério de responsabilidade objetiva para a empresa violadora.

O tema da extraterritorialidade não chega a ser citado em nenhum momento, há a previsão de que as próprias empresas façam a remediação entre os impactos por elas provocados seguindo normas orientadoras internacionais de caráter voluntário. O plano falha também em não apresentar no texto medidas práticas nem grupos de monitoramento ao longo da execução das propostas.

Após a análise do quadro mexicano fica patente o elevado grau de protagonismo dado às empresas no documento, onde o respeito aos Direitos Humanos se firma mais numa perspectiva de critério voluntário e de proeminência na competitividade corporativa. Não é criado nenhum instrumento normativo com fins de garantir mecanismos de acompanhamento e monitoramento das corporações em relação aos marcos internacionais colocados como orientação para essas empresas, tampouco qualquer espaço específico onde os atingidos possam realizar denúncias ao Estado.

### 4.3. CHILE<sup>58</sup>

#### 4.3.1. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE AÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

O processo formal de desenvolvimento do Plano Nacional no Chile se iniciou em 24 de Abril de 2015, em um seminário nacional sob a coordenação da Direção de Direitos Humanos do Ministério de Relações Exteriores<sup>59</sup> e com autoridades e

---

<sup>58</sup> Plano Nacional de Ação do Chile está disponível em: <[https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171109/asocfile/20171109170236/plan\\_de\\_accion\\_nacional\\_d\\_e\\_ddhh\\_y\\_empresas.pdf](https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171109/asocfile/20171109170236/plan_de_accion_nacional_d_e_ddhh_y_empresas.pdf)>. Acesso em 01 de Jul. de 2018.

<sup>59</sup> A ordem para a elaboração de um Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos para o Chile veio de acordo firmado pelo Conselho de Responsabilidade Social para o Desenvolvimento Sustentável, que

interessados convocados pelo governo. A partir desse seminário foi organizado um Grupo de Trabalho Interministerial para reuniões periódicas, formado por onze ministérios, com apoio da "Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo" (AECID). No mesmo ano foi criado um guia para a difusão de informações da iniciativa dos Planos Nacionais, junto de uma página na internet sobre o tema.

Para fins da presente pesquisa tentou-se contato com membros da sociedade civil chilena envolvidos com o processo, mas não se conseguiu contato nem por via de questionário, nem foi possível a realização de entrevista pessoal. Buscando suprir a lacuna metodológica, aplicou-se questionário a Verônica Zúbia, Advogada assessora da Direção de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores do Chile.

Para fornecer base para a elaboração do Plano foi contratado um estudo, elaborado por um especialista independente, de avaliação da situação de direitos humanos e empresas no país. Esse estudo<sup>60</sup> foi elaborado pelo "Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales"<sup>61</sup>. O estudo, realizado a partir da perspectiva de análise dos Princípios Orientadores, foi apresentado no segundo Seminário Nacional realizado em maio de 2016.

Com o objetivo de levantar dados para elaboração do Plano, foram realizadas oficinas nas regiões de Antofagasta, San Pedro de Atacama, Santiago e Temuco em julho de 2016, com empresas, sindicatos, sociedade civil e povos indígenas. Essas oficinas foram conduzidas por consultores internacionais especializados<sup>62</sup> com a participação de 420 pessoas, segundo o governo. O documento ressalta, no entanto, que essas não ocorrem sob um caráter consultivo, tendo apenas como finalidade recolher informações com grupos chave.

Segundo Verônica Zúbia as convocatórias para participação dos eventos regionais foram abertas, com a finalidade de se alcançar a maior quantidade de organizações.

---

delegou a coordenação da temática para o Ministério de Relações Exteriores. O Ministério, por sua vez, criou uma "unidade especializada" alocada na Direção de Direitos Humanos para dar prosseguimento ao assunto por meio da "*Orden de Servicio Subsecretaría de Relaciones Exteriores N° 40 del 26 de enero de 2015*".

<sup>60</sup> Disponível em: <[www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/index.php/quienes-somos?layout=edit&id=157](http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/index.php/quienes-somos?layout=edit&id=157)>. Acesso em 23 de Jun. de 2018.

<sup>61</sup> Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales. Mais Informações em: <[www.derechoshumanos.udp.cl/](http://www.derechoshumanos.udp.cl/)>. Acesso em 23 de Jun. de 2018.

<sup>62</sup> Os diálogos com empresas, sindicatos e sociedade civil foram facilitados por Carlos Cordero Sanz da consultoria Sustentia, e os diálogos com povos indígenas foram facilitados por Birgitte Feiring y Paloma Muñoz Quick do Danish Institute. Para maiores informações sobre a consultoria Sustentia, ver: <[www.sustentia.com/](http://www.sustentia.com/)>. Acesso em 28 de Jun. de 2018.

Para ela houve muita participação da sociedade civil no processo de elaboração do Plano Nacional de Ação chileno se utilizando dos números oficiais do governo, de 360 pessoas de diferentes regiões nos seminários nacionais e diálogos regionais e de 60 pessoas na apresentação do resultado final.

Entre dezembro de 2016 e março de 2017 o grupo esteve reunido para a elaboração do rascunho do Plano, que foi colocado sob consulta pública eletrônica ainda em março e recebeu 19 comentários por escrito.

Em abril de 2017 ocorreu uma oficina presencial para discutir o rascunho produzido com a participação de 61 pessoas, para que, em 21 de Agosto do mesmo ano, ocorresse a aprovação do documento com duração prevista de três anos (2017-2019).

Apesar de solicitada, Verônica Zúbia não informou os grupos envolvidos nos eventos e nas oficinas, não sendo possível depreender a representatividade da participação da sociedade civil para além das dimensões formais dos dados apresentados. No entanto, a omissão da entrevistada em informar o nome dos grupos aponta para um baixo grau de transparência do processo<sup>63</sup>.

Embora não tenha sido possível encontrar informações sobre os participantes das oficinas, o governo publicou relatório apresentando metodologia e resultados gerais dos diálogos, o que se conforma como um avanço em relação aos demais países investigados neste trabalho<sup>64</sup>.

#### 4.3.2. ANÁLISES CRÍTICAS AO CONTEÚDO DO PLANO NACIONAL DE AÇÃO

O governo chileno tem se apresentado, através de seus documentos oficiais, como um ator comprometido com a agenda de Empresas e Direitos Humanos a partir da implementação dos Princípios Orientadores.

Nesse processo de posicionamento político do país como liderança regional, em direta disputa com o Equador, que lidera o Grupo de Trabalho Intergovernamental para

---

<sup>63</sup> Apesar do Plano informar a participação sindical no processo de elaboração do Plano Nacional de Ação chileno, em conversas informais com Bárbara Figueroa, presidente da central sindical CUT - Chile, organização sindical mais representativa do país, esta disse que não houve convocação por parte do governo para participação no processo.

<sup>64</sup> O relatório está disponível em: <[https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/informe\\_final\\_conjunto\\_de\\_talleres\\_dialogo\\_chile\\_julio\\_2016\\_1.pdf](https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/informe_final_conjunto_de_talleres_dialogo_chile_julio_2016_1.pdf)>. Acesso em 28 de Jun. 2018.

elaboração de um Tratado Internacional sobre o tema na ONU, o Chile propôs resoluções em 2014<sup>65</sup> e 2016<sup>66</sup> na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), instando os Estados a implementar os Princípios Orientadores.

Em 2015 houve uma Sessão Especial do Conselho Permanente da OEA sobre o tema<sup>67</sup> e audiência temática na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre Empresas e Direitos Humanos que foi realizada no Chile<sup>68</sup>. Atualmente está em andamento a elaboração de um Informe Temático sobre o tema sob responsabilidade da Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, chefiada por Soledad García Muñoz<sup>69</sup>, fruto da inclusão da temática como prioritária no Plano Estratégico 2017-2021 da CIDH<sup>70</sup> em decorrência da aprovação da Resolução de 2016.

Apesar de se apresentar regionalmente como Estado preocupado com a defesa dos Direitos Humanos em relação às atividades empresariais, o Chile tem sido duramente criticado internacionalmente por organizações da sociedade civil por seu protagonismo na conclusão das negociações e assinatura do Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica, rebatizado de Tratado Integral e Progressista de Associação Transpacífico - TPP11, que foi assinado em Março de 2018 e conta com 11 países.

Para diversas organizações da sociedade civil e até para veículos tradicionais da imprensa internacional<sup>71</sup>, “la prioridad [en el TPP] es la protección de los intereses

<sup>65</sup> A resolução proposta em 2014, AG/RES. 2840 (XLIV-O/14), dispõe sobre “Promoção e Proteção de Direitos Humanos no Âmbito Empresarial” e pode ser consultada em: <[https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2840\\_XLIV-O-14.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2840_XLIV-O-14.pdf)>. Acesso em 28 de Jun. de 2018.

<sup>66</sup> A resolução proposta em 2016, AG/RES. 2887 (XLVI-O/16), dispõe sobre “Promoção e Proteção dos Direitos Humanos” e pode ser consultada em: <[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ag-res\\_2887\\_xlvi-o-16.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ag-res_2887_xlvi-o-16.pdf)>. Acesso em 28 de Jun. de 2018.

<sup>67</sup> Para acesso às informações da Sessão, visitar: <<http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/ddhh.asp>>. Acesso em 28 de Jun. de 2018.

<sup>68</sup> Informe sobre a Sessão Temática disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/Informe-158.pdf>>. Acesso em 28 de Jun. de 2018.

<sup>69</sup> O plano de ação e de desenvolvimento do Informe Temático sobre Empresas e Direitos Humanos foi apresentado pela relatora Soledad García Muñoz em Fevereiro de 2018 à Comissão Permanente para Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA e está disponível em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP38733T.pdf>>. Acesso em 28 de Jun. 2018.

<sup>70</sup> Plano Estratégico disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/PlanEstrategico2017/docs/PlanEstrategico-2017-2021.pdf>>. Acesso em 28 de Jun. de 2018.

<sup>71</sup> O New York Times publicou notícia em 2015 fazendo críticas ao Acordo. Disponível em: <[https://www.nytimes.com/2015/03/26/business/trans-pacific-partnership-seen-as-door-for-foreign-suits-against-us.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2015/03/26/business/trans-pacific-partnership-seen-as-door-for-foreign-suits-against-us.html?_r=0)>. Acesso em 28 de Jun. de 2018.



corporativos, y no el promover el libre comercio, la competencia, o lo que beneficia a los consumidores”<sup>72</sup>.

Dessa forma, o processo de Elaboração dos Planos se insere em uma dinâmica controversa de posicionamento do governo chileno em relação à temática.

### **i. A Presença de Léxico de Direitos Humanos**

O Plano Nacional de Ação de Empresas e Direitos Humanos do Chile se estrutura sobre a base dos Princípios Orientadores, os utilizando, inclusive como mediação em relação ao respeito aos standards internacionais de Direitos Humanos.

O documento traz, ainda, uma lista extensa de tratados e documentos internacionais de Direitos Humanos de diversas organizações<sup>73</sup>, mas não inclui suas disposições como base estrutural para o desenvolvimento das ações.

Uma problemática fundamental que é possível encontrar no Plano é a utilização da diretriz geral: “Direitos Humanos e Empresas como um meio para o desenvolvimento sustentável”, que associa a necessidade de medidas de proteção e respeito aos Direitos Humanos à noção de desenvolvimento sustentável.

Essa associação permite a flexibilização dos Direitos Humanos no que diz respeito à sua aplicação, visto que há uma apropriação do conceito pela Responsabilidade Social Corporativa, que permite a negociação de Direitos Humanos na prática empresarial. Nessa esteira, há grande presença dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030 da ONU, indicando os pontos de contato com os Princípios Orientadores e com ações propostas no documento.

Essa percepção dos Direitos Humanos também comporta a qualificação das empresas como atores fundamentais do desenvolvimento, e colaboradores para a plena realização dos Direitos Humanos, ao invés de potenciais violadores de Direitos Humanos, epíteto mais adequado tendo em vista o grave contexto de violações cometidas por empresas na América Latina.

---

<sup>72</sup> Análises críticas ao TPP11 estão disponíveis em: <<https://ciperchile.cl/2018/03/09/el-tpp-11-el-gobierno-saliente-y-la-utopia-invertida/>>. Acesso em 28 de Jun. de 2018.

<sup>73</sup> Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos do Chile. Op. Cit. p. 94.

## ii. Observações Críticas às Medidas e Ações Propostas

O Plano Nacional de Ação é colocado como um documento de suporte às políticas públicas do Chile em relação à temática de Direitos Humanos e Empresas apresentando um viés de continuidade ao que já tem sido realizado, como a implementação dos ODS, havendo inclusive um objetivo específico diretamente relacionado a eles e à Agenda 2030.

As ações propostas estão estruturados em eixos inseridos nos três pilares do Marco Ruggie, mantendo o Estado como principal responsável pela proteção de Direitos Humanos.

Ponto favorável do Plano chileno é a disposição das ações diretamente atribuídas a ministérios ou órgãos específicos da estrutura organizacional do governo federal, no entanto, de maneira geral, a gramática utilizada esvazia de densidade e de real compromisso as ações e propostas.

Há a forte presença de ações de capacitação, formação e elaboração de estudos sobre o tema, tanto para funcionários públicos, quanto para as empresas e para a população em geral. Essas ações compõem uma grande parcela das ações previstas, dando a impressão de grande quantidade de propostas, quando estas não produzem alterações estruturais na proteção de Direitos Humanos e efetiva responsabilização de empresas.

Considera-se que há um vazio de informações sobre o marco normativo nacional que se relaciona ao tema Empresas e Direitos Humanos e sobre a eficácia das políticas públicas já existentes no país e que se relacionam ao tema, apesar da publicação da Linha Base do Plano, pois há a indicação de realização de mapeamento para levantamento dessas informações, que deveriam estar disponíveis antes da elaboração do documento.

O Plano propõe, a partir de suposta demanda da sociedade civil, o estabelecimento de múltiplos espaços de diálogo multi-ator em várias instâncias, porém não há competência deliberativa em nenhum dos espaços propostos. Determinou-se o Conselho de Responsabilidade Social para o Desenvolvimento Sustentável como instância permanente de diálogo sobre o tema, mas não se conferiu competência para recebimento de denúncias ou para articulação com os organismos de investigação do Estado.

Em relação à transparência, há somente o compromisso de criar uma plataforma virtual de transparência sobre os empreendimentos energéticos em fase de licenciamento, implementação e funcionamento, para acompanhamento da população.

A nível local, o documento prevê o desenvolvimento de um Plano de Desenvolvimento Territorial para orientar o diálogo nos territórios, além da instituição de “mecanismos de governança local” para locais onde se instalem projetos energéticos, mas não há uma clara definição do significado e funcionamento.

O Plano aponta como ação a ser desenvolvida o fomento à inserção de representantes da sociedade civil nos processos de negociação de acordos comerciais, porém, resta a dúvida sobre o que seria uma ação de fomento e qual a eficácia que um incentivo é capaz de possuir nesta questão.

A proposta relativa a critérios de Direitos Humanos para empresas nos processos de compras públicas, licitações e contratações é fraca e imprecisa, determinando somente a inserção de critérios de Direitos Humanos através de um "Pacto de Integridade" a que se vinculará a empresa, mas o seu descumprimento não prevê rompimento unilateral e justificado do contrato ou impedimento a contratação, faltando dimensão de responsabilidade.

Em relação às empresas estatais há somente o compromisso com a realização de um procedimento de devida diligência pela Companhia Nacional de Cobre (CODELCO), mesmo não havendo normativas e processos definidos para o seu desenvolvimento, e com a elaboração de uma Linha Base para a Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) para que seja possível identificar os possíveis impactos produzidos.

No que diz respeito a propostas legislativas, essas não existem com potencial para grandes mudanças, sendo mencionados somente um marco jurídico para regulamentação e incentivo de empresas sociais e um regulamento de apoio para a Lei de Inclusão Trabalhista.

Mostrou-se interessante a proposta de elaboração de uma coleção jurídica pela Suprema Corte sobre Direitos Humanos e Empresas para analisar as tendências jurisprudenciais sobre as matérias relacionadas, o que pode gerar material de referência importante na judicialização de demandas para comunidades afetadas, assessores jurídicos e advogados e advogadas populares.

O reconhecimento da responsabilidade das empresas de respeitar Direitos Humanos se materializa de maneira extremamente tímida, se resumindo ao

conhecimento das normas nacionais e internacionais de Direitos Humanos para que evitem potenciais "impactos negativos" a direitos, à implementação de procedimentos de devida diligência, apesar do Plano não propor critérios para a sua realização ou o desenvolvimento futuro de regulamentação nacional para orientar a realização, à produção de relatórios periódicos de atividades e de respeito a Direitos Humanos, e ao desenvolvimento de mecanismos internos às empresas para recebimento de denúncias e reclamações por violações a direitos.

### **iii. Mecanismos de Monitoramento e de Responsabilização Nacional e Extraterritorial de Empresas**

O Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos do Chile não estabelece qualquer tipo de ação para aprimoramento, aprovação, fortalecimento ou instituição de mecanismos jurisdicionais de responsabilização de empresas e de reparação. No eixo que trata de mecanismos estatais judiciais aparece somente uma proposta de capacitação dos tribunais ambientais sobre o tema e a coleção jurisprudencial mencionada anteriormente a ser elaborada pela Suprema Corte.

Já em relação a mecanismo extrajudiciais, há grande valorização destes, especialmente ao Ponto Nacional de Contato da OCDE e a procedimentos fiscalizatórios administrativos, seja pelo Ministério do Trabalho ou pela Superintendência de Meio Ambiente.

Há ainda a apresentação da alternativa dos mecanismos operacionais de reclamação disponibilizados pelas próprias empresas que poderiam atender rapidamente as comunidades e reparar diretamente os danos causados. E o Plano ainda apresenta os seguintes critérios para avaliação dos mecanismos de reclamação extrajudiciais: Legitimidade; Acessibilidade; Previsibilidade; Equidade; Transparência; Compatibilidade com os Direitos; Fonte de Aprendizado Contínuo; Base na Participação e no Diálogo.

No que diz respeito à responsabilização de empresas por violações de Direitos Humanos é possível perceber que as propostas são vagas quando não inexistentes, como no caso da responsabilidade extraterritorial.

A respeito do estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento, manteve-se a existência e funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial criado em 2015 para a elaboração do Plano, que contará com o apoio de um Grupo Assessor

Multi-ator para a publicação de relatórios de cumprimento das ações, mas não há qualquer menção de formalização de efetiva competência para a sociedade civil acompanhar a execução e avaliar os relatórios dos organismos e ministérios.

Por fim, o Plano Nacional de Ação estabelece questões que deverão ser tratadas no próximo Plano, quando esgotar-se o prazo de três anos para a implementação do atual. O problema que se apresenta com essas propostas é que boa parte delas já deveriam constar do documento atual, visto que não dependem de um período de aprimoramento de procedimentos ou mecanismos, como: envolver o Poder Judiciário e o Poder Legislativo; envolver todas as empresas estatais; incorporar aspectos relacionados a investimento estrangeiro; incorporar materiais relativos a inclusão de pessoas LGBTQ+.

Assim, percebe-se que além das falhas estruturais que o Plano possui em decorrência da sua inspiração normativa e de seu alinhamento ideológico à Responsabilidade Social Corporativa e ao desenvolvimento sustentável, o documento parece incompleto e com publicação antecipada para destacar-se no cenário político regional de implementação dos Princípios Orientadores.

## **5. OBSERVAÇÕES QUANTO AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE UM PLANO NACIONAL DE AÇÃO EM ANDAMENTO NO BRASIL**

Neste tópico, busca-se construir uma narrativa que se ocupe de apresentar as movimentações da sociedade civil brasileira ao redor do desenvolvimento de uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas, e que essa agenda de trabalho é anterior e mais abrangente que o processo político de elaboração de um Plano Nacional de Ação, adstrito à matriz teórico-prática dos Princípios Orientadores e incapaz de suprir as lacunas legais no que diz respeito à responsabilização de empresas por violações de Direitos Humanos.

Para abordar o processo de inserção da agenda de Direitos Humanos e Empresas no Brasil a partir de uma perspectiva da sociedade civil é fundamental realizar uma breve incursão histórica em 2012, durante a Cúpula dos Povos, evento paralelo à Conferência Internacional Rio+20, ocorrida no Rio de Janeiro, e quando foi lançada oficialmente a Campanha pelo Desmantelamento do Poder das Corporações e

pelo Fim da Impunidade<sup>74</sup>, uma articulação de mais de 200 organizações da sociedade civil de todo o mundo, e que reúne uma série de organizações brasileiras - ou com atuação no Brasil - ao redor do tema das violações de Direitos Humanos cometidas por empresas e a sua flagrante impunidade.

A partir dessa articulação, um conjunto de organizações da sociedade civil reforçou os processos de incidência e de acompanhamento às dinâmicas em andamento na ONU em Genebra, tanto em relação às atividades do Grupo de Trabalho da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas Transnacionais e Outros Negócios<sup>75</sup>, instituído para fomentar a implementação dos Princípios Orientadores elaborados por John Ruggie e aprovados em 2011, quanto em relação às históricas demandas por um instrumento internacional vinculante para regular a atividade das empresas em relação a violações de Direitos Humanos, que foram assumidas pelo Equador e pela África do Sul na aprovação da Resolução 26/9 em Junho de 2014, e deram início ao processo de elaboração de um Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos.

Na histórica votação da Resolução 26/9 no Conselho de Direitos Humanos<sup>76</sup>, o Brasil se absteve pela justificativa de ausência de posicionamento definido sobre a questão.

A partir desse posicionamento do Estado brasileiro em importante resolução, um grupo de organizações da sociedade civil no Brasil começou a se articular para realizar formações, difundir o tema e os processos internacionais entre a sociedade, e incidir sobre a formação da posição do governo nas sessões do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Empresas Transnacionais e Outros Negócios com Relação a Direitos Humanos, que teriam início em 2015.

---

<sup>74</sup> Site da Campanha para o Desmantelamento do Poder das Corporações e pelo Fim da Impunidade disponível em: <<https://www.stopcorporateimpunity.org/list-of-signatories/>>. Acesso em 01 de Jul. de 2018.

<sup>75</sup> Para informações do Grupo de Trabalho, acessar: <<https://www.ohchr.org/en/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>>. Acesso em 01 de Jul. de 2018.

<sup>76</sup> A Resolução 26/9 foi aprovada com os votos dos seguintes países: **A favor:** Argélia, Benin, Burkina Faso, China, Congo, Costa do Marfim, Cuba, Etiópia, Índia, Indonésia, Cazaquistão, Quênia, Marrocos, Namíbia, Paquistão, Filipinas, Rússia, África do Sul, Venezuela e Vietnã;

**Contra:** Áustria, República Checa, Estônia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Montenegro, Coreia do Sul, Romênia, Macedônia, Reino Unido e Estados Unidos;

**Abstenções:** Argentina, Botswana, Brasil, Chile, Costa Rica, Gabão, Kuwait, Maldivas, México, Peru, Arábia Saudita, Serra Leoa e Emirados Árabes Unidos.

Essa articulação que posteriormente viria a ser nomeada de “GT Corporações”<sup>77</sup>, teve início com a realização da “1ª Oficina Concentração e Transnacionalização do Capitalismo: Impactos no Brasil”, que ocorreu no dia 24 de Agosto de 2014, em São Paulo, com o apoio e liderança da Fundação Friedrich Ebert.

O espaço da Oficina se repetiu periodicamente a partir da disponibilidade das organizações e da agenda internacional de incidência nas sessões do Grupo de Trabalho Intergovernamental.

A 2ª Oficina ocorreu em 24 de Novembro de 2014 em São Paulo, quando foi sinalizada a necessidade de ações de incidência junto ao governo para entender o seu posicionamento sobre a implementação dos Princípios Orientadores e sobre a negociação do Tratado, que se iniciaria no ano seguinte.

Conforme indicado na reunião de Novembro de 2014, no dia 16 de Março de 2015 ocorreram uma série de reuniões com representantes da Secretaria de Direitos Humanos (Rodrigo de Oliveira Moraes), do Ministério das Relações Exteriores (Pedro Saldanha) e do Ministério da Fazenda (Luís Balduino) e foi possível iniciar um canal de comunicação com os órgãos do Estado que estão ligados ao tema e obter a informação da celebração de uma parceria em vistas de ocorrer entre a SDH e a FGV-SP para elaboração de estudo sobre os Planos Nacionais de Ação e a proposta para a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para discutir o tema.

A partir das informações conseguidas nas reuniões de Março, foi realizada a 3ª Oficina, que ocorreu nos dias 20 e 21 de Maio de 2015 em Brasília e contou com a presença de representantes da SDH (Cláudia Arai), do MRE (Pedro Saldanha) e do Ponto Nacional de Contato da OCDE, localizado no Ministério da Fazenda (Arlete da Silva), quando pautou-se a agenda brasileira em relação do tema Empresas e Direitos Humanos e a sua tomada de posição na Primeira Sessão do Grupo de Trabalho

---

<sup>77</sup> Atualmente o "GT Corporações" é composto por 23 organizações: Amigos da Terra Brasil; Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids - ABIA; Conectas Direitos Humanos; Confederação de Trabalhadores da Agricultura Familiar - Contraf; Fórum da Amazônia Oriental – FAOR; FASE; HOMA - Centro de Direitos Humanos e Empresas da UFJF; IBASE; INESC; International Accountability Project -IAP; Instituto Equit; Instituto Observatório Social - IOS; Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACs; Internacional de Serviços Públicos - ISP Brasil; Justiça Global; Movimento de Atingidos por Barragens - MAB; Movimento pela Soberania Popular na Mineração - MAM; Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu – MIQCB; Serviço Interfranciscano de Justiça Paz e Ecologia – SINFRAJUPE; Rede Brasileira pela Integração dos Povos - REBRIP; Repórter Brasil; Terra de Direitos e Vigência. Além de várias outras organizações que apoiam e acompanham as atividades.

Intergovernamental sobre Empresas Transnacionais e Outros Negócios com Relação a Direitos Humanos que ocorreu entre os dias 06 e 10 de Julho daquele ano.

Durante o período da Primeira Sessão em Genebra, o grupo de organizações da sociedade civil brasileira presentes foi convidado para reunião com a representante diplomática do Brasil, Regina Dunlop, que afirmou a ausência de informações suficientes por parte do MRE no Brasil para a tomada de posição em Genebra sobre o tema.

Em setembro de 2015, nos dias 15 e 16, ocorreu o Diálogo União Europeia - Brasil em Brasília, e vários membros do então já instituído “GT Corporações” foram convidados e estiveram presentes. Nesse evento foi promovida a agenda europeia de implementação dos Princípios Orientadores e de promoção dos Planos Nacionais de Ação e tornou-se mais clara a oposição manufaturada politicamente entre os projetos internacionais de regulamentação da atividade empresarial com relação a Direitos Humanos.

Após os eventos ocorridos e diante do maior crime ambiental ocorrido na história do Brasil - o rompimento da Barragem de Fundão em Mariana em 05 de Novembro de 2015 -, a 4ª Oficina ocorreu nos dias 11 e 12 de Novembro de 2015 em São Paulo, quando realizou-se novo diálogo com a SDH e com a Prof. Flávia Scabin da FGV-SP sobre a elaboração de um Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos no Brasil, suas limitações e insuficiências.

Ainda em Novembro, entre os dias 16 e 18, ocorreu a 4ª Edição do Fórum da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, no qual se discute a implementação dos Princípios Orientadores, e que contou com a presença de diversas organizações da sociedade civil brasileira que pautaram o processo de elaboração do tratado, apontando a possibilidade de compatibilização dos dois processos. Nessa ocasião houve outra reunião com a missão brasileira em Genebra e com sua representante Regina Dunlop, e foi entregue carta do “GT Corporações” a Pavel Sulyandziga, membro do Grupo de Trabalho da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas Transnacionais e Outros Negócios, que iria realizar visita ao Brasil entre os dias 07 e 16 de Dezembro.

O “GT Corporações” pautou a visita do representante do Grupo de Trabalho da ONU em várias localidades, estando presente em sua visita a Mariana, após o rompimento da barragem, a Belo Monte e em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro.

O ano de 2016 se estabelece como um período de tensões e dificuldades políticas estabelecidas pela ruptura democrática produzida pelo golpe sofrido pela



presidenta Dilma Roussef, enfraquecendo as relações existentes entre o "GT Corporações" e o governo brasileiro.

Em Abril de 2016, foi realizada reunião da Aliança pelo Tratado - rede de mais de 600 organizações de todo mundo em prol da aprovação de um Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos - junto com o III Seminário Internacional de Direitos Humanos e Empresas<sup>78</sup> organizado pelo Homa - Centro de Direitos Humanos e Empresas no Rio de Janeiro.

Compareceram ao evento acadêmicos internacionais, como os Profs. Surya Deva e Bonita Meyersfeld, organizações da sociedade civil internacional, a Embaixadora do Equador Maria Fernanda Espinosa Garcés, à época Presidenta do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Empresas Transnacionais e Outros Negócios com Relação a Direitos Humanos, o diplomata representante do MRE Pedro Saldanha e o Procurador Federal Marlon Weichert.

Diante do cenário de ruptura democrática e do avanço de perigosas agendas de retrocesso no Congresso Nacional, o Homa elaborou, a partir de demanda coletiva do Grupo de Trabalho, a pesquisa intitulada "Direitos Humanos e Empresas: O Estado da Arte do Direito Brasileiro", que buscou levantar o quadro normativo e institucional no Brasil em diversas áreas relacionadas com a atuação empresarial e a violação de Direitos Humanos com o objetivo de subsidiar a atuação do GT na sua demanda por uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. Essa pesquisa foi apresentada durante a 5ª Oficina do "GT Corporações", que ocorreu no dia 04 de Agosto de 2016 em Brasília.

O processo de elaboração desse livro se deu de maneira aberta às percepções da sociedade civil quanto aos desafios e urgências enfrentados para a concretização de uma política nacional de Direitos Humanos e Empresas. A partir de consultas a organizações da sociedade civil e movimentos sociais, chegou-se aos seguintes temas que seriam de observância fundamental para o desenvolvimento de uma política com potencial de efetividade: Obstáculos ao acesso à justiça; responsabilidade civil e penal de pessoas jurídicas; mecanismos de responsabilidade extraterritorial; trabalho escravo; povos e comunidades tradicionais; direito humano à nutrição e alimentação adequadas; direito a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado; direito

---

<sup>78</sup> Informações sobre o III Seminário disponíveis em: <<http://homacdhe.com/iii-seminar/pt/>>. Acesso em 01 de Jul. de 2018.

à moradia, posse e propriedade; proteção de defensores e defensoras de Direitos Humanos e responsabilidade de entes financiadores.

No dia 03 de Agosto foi realizada reunião entre organizações da sociedade civil e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão para apresentação da nova procuradora chefe, Débora Duprat, e para construção de canal de diálogo com o Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da PFDC, coordenado pelo Procurador Marlon Weichert, e que veio a se tornar importante parceiro do "GT Corporações" dentro do cenário institucional pós-golpe.

Em Outubro de 2016, durante a 2ª Sessão do Grupo de Trabalho Intergovernamental para elaboração do Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos, demarcou-se o rompimento da relação entre a sociedade civil brasileira e a missão diplomática do país após a realização de diversas denúncias ao golpe e aos retrocessos em andamento.

Em Janeiro de 2017, entre os dias 17 e 19, ocorreu em Santiago - Chile a Segunda Consulta Regional para América Latina e Caribe sobre a Implementação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos dentro do Framework da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, onde estiveram presentes membros do "GT Corporações", o Procurador Federal Marlon Weichert, representando o Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da PFDC, e a Secretária de Direitos Humanos à época, Flávia Piovesan, atualmente membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Nessa ocasião houve o fortalecimento da atuação da PFDC junto do "GT Corporações" ao redor da necessidade da tomada de medidas efetivas e contundentes para a responsabilização de empresas por violações de Direitos Humanos e da fragilidade do marco de elaboração de Planos Nacionais de Ação na América Latina, incapazes de combater o estatuto da impunidade das empresas na região.

Em 30 de Março de 2017 ocorreu a 6ª Oficina do "GT Corporações" em São Paulo junto do lançamento da pesquisa elaborada pelo Homa "Direitos Humanos e Empresas: O Estado da Arte do Direito Brasileiro" em formato de livro na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com a presença no painel do Prof. Dr. Paulo Borba Casella, do Prof. Dr. André de Carvalho Ramos, da Prof. Dra. Maria Luiza Alencar Mayer Feitosa, do Procurador Federal Marlon Weichert e de Gonzalo Berrón, representante do GT.

Este evento fortaleceu as relações do "GT Corporações" com a Faculdade de Direito da USP e resultou na realização do IV Seminário Internacional de Direitos

Humanos e Empresas<sup>79</sup> nas dependências da universidade, sob organização do Homa entre os dias 23 e 25 de Agosto, e que contou com a presença de diversos juristas nacionais e internacionais especialistas em Direito Internacional Público e Privado e com o Embaixador do Equador e Presidente do Grupo de Trabalho Intergovernamental para elaboração de Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos à época, Guillaume Long.

No mesmo período do IV Seminário foi realizada também em São Paulo a 1ª Reunião Regional para América Latina e Caribe da Campanha para o Desmantelamento do Poder Corporativo e pelo Fim da Impunidade, onde discutiu-se o cenário político em torno da negociação do tratado na ONU e quadro sistêmico de violações de Direitos Humanos na região.

Em Outubro de 2017, durante a 3ª Sessão do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Empresas Transnacionais e Outros Negócios com Relação a Direitos Humanos foi possível perceber uma tentativa de aproximação da missão diplomática brasileira em Genebra das organizações da sociedade civil que lá estavam presentes sob a pretensa intenção do governo em se envolver nas negociações para a manutenção das negociações do tratado, em risco por conta de manobras políticas da União Europeia e do bloco de países aliados, como México.

A aproximação brasileira foi encarada de maneira suspeita pela sua aproximação com o bloco europeu, que tem reproduzido a narrativa de que há uma incompatibilidade entre os processos de implementação dos Princípios Orientadores e de elaboração de Planos Nacionais de Ação, e de negociação de um Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos.

Essa narrativa é artificial e manufaturada e tem sido combatida veementemente pelo governo equatoriano e pela sociedade civil internacional, que entendem que os Princípios Orientadores foram apenas um passo rumo à proteção dos Direitos Humanos, sendo necessárias normas vinculantes para o preenchimento de lacunas legais existentes e para a responsabilização de empresas transnacionais por violações de direitos.

Indicativo da fabulação que esta narrativa representa na sociedade civil brasileira é a realização da 1ª Audiência Pública sobre Empresas e Direitos Humanos

---

<sup>79</sup> Para informações sobre o IV Seminário, acessar: <<http://homacde.com/iv-seminar/pt/>>. Acesso em 01 de Jul. de 2018.

em Novembro de 2017, em Vitória, no Espírito Santo, organizada pela PFDC em parceria com o "GT Corporações"<sup>80</sup>.

Foram convidadas para a audiência organizações da sociedade civil, movimentos sociais, comunidades atingidas pela atividade empresarial, órgãos governamentais, sindicatos e empresas. No entanto, não houve o comparecimento das empresas, apesar da grande presença de organizações da sociedade civil, comunidades atingidas, movimentos sociais, Defensorias Públicas, Ministério Público de diversos estados, consultorias empresariais em sustentabilidade e organizações acadêmicas.

O principal objetivo desta audiência pública foi efetivar uma instância de diálogo e consulta inicial para coletar dados, informações e experiências para subsidiar a atuação do Estado na condução do processo de elaboração de uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas.

No fim de 2017, em Dezembro, durante a Terceira Consulta Regional para América Latina e Caribe sobre a Implementação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos dentro do Framework da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, realizada novamente em Santiago, no Chile, o Brasil apresentou o Relatório "Implementando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU: O Dever do Estado de Proteger e a Obrigação das Empresas de Respeitar os Direitos Humanos"<sup>81</sup>, que foi desenvolvido pela FGV-SP sob coordenação da Profa. Dra. Flávia Scabin.

Na apresentação realizada nesta ocasião pelo Danish Institute, na qual se apontava os processos de elaboração de Planos em andamento na América Latina, o Brasil figurou como processo em andamento, o que indica que há movimentação para elaboração de um Plano Nacional de Ação dentro do governo e sem a inserção ou consulta à sociedade civil. Inclusive ocorreram consultas a juristas e especialistas no Brasil em 2018 sobre a contratação para elaboração de uma primeira versão do Plano, sem a participação de organizações da sociedade civil.

Foi necessária e realização dessa narrativa a partir da perspectiva da sociedade civil/ "GT Corporações" do processo de diálogo sobre a elaboração de um Plano

---

<sup>80</sup> Análise da Audiência Pública realizada pelo Homa está disponível em: <<http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2018/04/Breve-análise-sobre-audiência-pública.pdf>>. Acesso em 01 de Jul. de 2018.

<sup>81</sup> Trabalho disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/sdh/noticias/2017/novembro/cartilha-empresas-e-direitos-humanos-1/@@download/file/Empresas%20e%20Direitos%20Humanos.PDF>>. Acesso em 01 de Jul. de 2018.

Nacional de Ação brasileiro, para que haja memória, mesmo que incompleta, dos diversos momentos de diálogos produzidos pela sociedade civil para que fosse possível colocar suas demandas de maneira clara.

Esse processo longo de articulação e incidência por parte das organizações do "GT" tanto na esfera nacional quanto internacional, demonstra que sempre houve abertura por parte da sociedade civil para a construção de uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas junto do governo, de maneira democrática e participativa, tendo como base o marco normativo de Direitos Humanos, além dos Princípios Orientadores, em complementariedade à negociação de um tratado internacional sobre o tema, que viria para fortalecer o marco nacional e fornecer sustentáculo internacional para a implementação de políticas de proteção de direitos e de efetiva responsabilização de empresas.

No entanto, essa abertura se dá de maneira comprometida com a construção de mecanismos efetivos para proteção dos Direitos Humanos, demandando um esforço teórico e político que vá além dos Princípios Orientadores e da Responsabilidade Social Corporativa, que não são capazes de preencher lacunas legais no que diz respeito à responsabilização e reparação de empresas. As empresas precisam ser apontadas pelo que são a partir do reconhecimento de que são violadoras de Direitos Humanos no Brasil nas suas mais diversas formas. Além disso, é fundamental reconhecer que a legislação brasileira necessita de normas que ponham fim à impunidade das empresas, com elaborações normativas que possibilitem a responsabilidade extraterritorial, e que políticas públicas precisam ser desenvolvidas e fortalecidas para garantia de direitos previstos na Constituição Federal, como a moradia e o acesso à justiça.

## **6. CONCLUSÕES CRÍTICAS AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA**

Essa pesquisa se insere no conjunto de pesquisas realizadas pelo Homa dentro de sua atuação enquanto centro acadêmico comprometido com a proteção e defesa dos Direitos Humanos. Desde 2015, o centro tem produzido análises críticas sobre a lógica de implementação dos Princípios Orientadores através dos Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos, e a análise da inserção dessa agenda na

América Latina tem importância fundamental para compreensão do cenário político regional e internacional nas Nações Unidas.

Utilizando-se da matriz conceitual definida por Dagnino<sup>82</sup>, que identifica dois projetos de participação, é possível compreender que até o presente momento, os processos de elaboração dos Planos Nacionais de Ação na América Latina se aproximam do projeto neoliberal, servindo como instrumento de legitimação da atuação das empresas transnacionais na região, ao invés de implementar mecanismos de responsabilização, controle e monitoramento das atividades das empresas.

A seguir apontar-se-á conclusões que este trabalho permite afirmar em alguns eixos de análise considerados fundamentais, evitando-se a repetição de questões largamente analisadas anteriormente.

### **Nível de Participação Popular na Elaboração dos Planos**

A partir das análises realizadas neste trabalho sobre os processos de elaboração dos Planos Nacionais de Ação do Chile, Colômbia e México e do conteúdo destes, percebemos que em todos os países houve a priorização de um determinado modelo de participação e consulta à sociedade civil.

Este modelo opera a partir de um órgão central composto majoritariamente por órgãos do governo federal-nacional e do setor empresarial, incluindo algumas organizações da sociedade civil, mas sem a preocupação com uma composição paritária de votos ou com a localização das empresas como agentes violadores de Direitos Humanos e não como agentes do desenvolvimento. A dialética do “multistakeholdismo” é aplicada retirando poder real da sociedade civil e mantendo a aparência formal de participação.

Este órgão central pode receber vários nomes: “Mesa Técnica”, como na Colômbia; “Grupo Nacional de Trabalho”, como no México; ou “Grupo Interministerial”, como no Chile. No entanto, a função permanece a mesma, a de coordenar o processo, com realização de reuniões periódicas e oficinas-seminários.

Tanto na Colômbia quanto no México houve a participação de organizações da sociedade civil na composição do órgão central, e no Chile não foi possível identificar a participação permanente da sociedade civil no “Grupo Interministerial”.

---

<sup>82</sup> Evelina Dagnino. Op. Cit.

Outro ponto fundamental a ser destacado aqui é o perfil de atuação das organizações da sociedade civil envolvidas na elaboração dos Planos Nacionais. Como no Chile não houve a inserção da sociedade civil no grupo central, resta avaliar as organizações nos casos colombiano e mexicano.

Na Colômbia, a principal organização da sociedade civil envolvida foi a "Fundação Ideas pela Paz", que possui destacada atuação no campo da responsabilidade social corporativa, juntamente da "CREER - Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables".

No México houve a participação do chamado Grupo Focal - grupo de organizações da sociedade civil que já se articulava antes do início formal do processo -, que incluía uma série de organizações de perfil combativo no campo da defesa de Direitos Humanos, atuando com litigância internacional e fiscalização da atividade empresarial. Apesar disso, a análise que se realizou sobre a participação do Grupo Focal indica uma instrumentalização para legitimação do processo, visto que as críticas do grupo não foram incorporadas ao texto do Plano e as organizações e movimentos por eles indicados para consulta foram ignorados.

De forma geral, nota-se a ausência de comunidades atingidas pelas atividades empresariais e que tiveram seus direitos violados. A perspectiva dos afetados e afetadas é fundamental para a elaboração de uma política pública de Direitos Humanos, dada a sua experiência pessoal de violação de direitos. Porém o reconhecimento do empoderamento desses sujeitos de direito não é compatível com o projeto neoliberal de participação, pois localiza os atores envolvidos no processo deliberativo em polos determinados e mediados pela experiência da violação. Assim, as empresas estariam no lugar de violadoras, enquanto as comunidades estariam no polo da resistência e do enfrentamento às violações, não conformadas com a violação sofrida.

Como o descortinar dessas relações "violentas" entre os agentes envolvidos no processo de elaboração política produz tensionamentos e questionamentos indesejados, as comunidades afetadas não são inseridas nos órgãos de coordenação da elaboração dos Planos.

Quanto aos processos de consulta realizados na elaboração dos Planos, esses formalmente aconteceram nos três países analisados. Na Colômbia foram realizadas consultas em 4 regiões, no entanto, conforme Elisabet Pèriz, as regiões escolhidas não

foram as mais representativas para o tema, tendo sido excluídas das consultas as áreas com maior grau de conflitividade com a atividade de empresas.

No México foram realizadas 3 oficinas para apresentação da temática e consulta do rascunho do Plano, mas somente após insistência do Grupo Focal da sociedade civil para a descentralização das atividades. E no Chile foram realizadas 4 oficinas prévias à elaboração de rascunho para coleta de informações e foi realizada 1 reunião presencial de consulta sobre o documento final.

Não foi possível ter acesso às listas de presença das oficinas e reuniões de consulta realizadas pelos Estados para averiguar a representatividade das organizações e indivíduos convidados a participar, mas é possível, a partir das informações coletadas, apontar para o caráter formal do processo de consultas. Principalmente no caso mexicano, no qual ocorreu a retirada formal do Grupo Focal da sociedade civil pela não incorporação das críticas e sugestões do Grupo ao texto do documento.

O modelo de participação implementado não confere qualquer poder deliberativo à sociedade civil, negando efetivo poder de decisão no processo ao conformar a participação em reuniões para consulta sobre um documento em vias de publicação. Neste estágio, não é mais possível a realização de qualquer mudança estrutural no documento, constituindo-se como ferramenta de legitimação do processo de elaboração e do conteúdo do Plano.

### **A Gramática dos Planos Nacionais de Ação**

Reproduzindo o padrão de redação adotado nos Planos Nacionais de Ação europeus e pelos Princípios Orientadores, os documentos analisados dos três países se utilizam de uma gramática própria da Responsabilidade Social Corporativa, e que reluta em identificar as empresas como violadoras de Direitos Humanos. Por conta disso, sempre que há referência a atividade das empresas, ressalta-se que estas produzem impactos a comunidades ou ao território, impactos esses que podem ser positivos e negativos, mas que não podem ser considerados violações.

Outra questão que fica evidente é a utilização de verbos com significado aberto para descrever ações e propostas, como impulsionar e fortalecer, ao invés de verbos que conferem maior assertividade e objetividade, como implementar, executar,



financiar, etc. Essa escolha da maneira como produz impacto quanto à exigibilidade dos compromissos assumidos pelo Estado na edição do Plano.

Assim, a ausência de objetividade por parte dos Planos Nacionais de Ação no que diz respeito às medidas propostas denota a adoção de uma estratégia pelos Estados que os permite reportar a execução das ações mesmo que não haja real transformação da realidade concreta e do marco normativo-institucional, afinal, a prática de "impulsionamento" ou de "fortalecimento" podem significar muitas coisas.

Além disso, como abordado anteriormente de maneira detalhada na análise de cada Plano, o léxico que prevalece nos documentos é o da Responsabilidade Social Corporativa, havendo somente menções a normativas de Direitos Humanos, mas não a apropriação dos seus princípios, conceitos fundamentais, órgãos e mecanismos de implementação e monitoramento e experiências de incorporação em diversas regiões e países.

## **O Mercado do campo Empresas e Direitos Humanos**

É possível perceber em todos os Planos Nacionais de Ação analisados a forte presença de propostas de capacitações para agentes públicos, para o setor empresarial e para o público em geral, bem como a indicação de encomenda de estudos, pesquisas, mapeamentos e diagnósticos por parte dos Estados.

Essa grande presença institui uma demanda antes inexistente de profissionais e empresas que trabalham na prestação de consultorias a Estados e empresas no campo da Responsabilidade Social, constituindo um mercado em ascensão. O problema é que as demandas e necessidades desse mercado são sobredeterminadas pelos mesmos atores que prestam os serviços de consultoria.

As grandes empresas de consultoria em Responsabilidade Social Corporativa e em Empresas e Direitos Humanos têm atuado desde 2012 nos espaços de incidência do Grupo de Trabalho da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas Transnacionais e Outros Negócios, como nas reuniões ordinárias do GT e nos Fóruns Internacionais da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos que ocorrem anualmente, desenvolvendo pesquisas e apresentando modelos e standards para a realização dos procedimentos de devida diligência e para a elaboração de Planos Nacionais de Ação.

A atuação de organizações como o ICAR<sup>83</sup>, o Danish Institute, a Shift<sup>84</sup> e a Mazzars<sup>85</sup> na produção de documentos guia para orientar a elaboração de Planos Nacionais, a realização de devida diligência, de diagnósticos sociais, de linhas de base para os Estados e para produção de relatórios de implementação e de cumprimento com as obrigações de respeito a Direitos Humanos pelas empresas são bastante conhecidas e influenciam de maneira determinante as orientações produzidas pelo GT.

No caso da Consultoria Shift, a situação se torna mais evidente, pois o antigo Representante Especial do Secretário Geral da ONU para o tema Empresas e Direitos Humanos, John Ruggie é Presidente do Conselho da organização que foi oficialmente fundada por duas profissionais que participavam da equipe que elaborou os Princípios Orientadores, Caroline Rees and Rachel Davis.

### **Apoio Financeiro e Influência Política**

Como já abordado anteriormente neste trabalho, o impulsionamento da agenda dos Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos na América Latina possui relação direta com os desdobramentos no Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Empresas Transnacionais e Outros Negócios com Relação a Direitos Humanos, que busca elaborar instrumento internacional vinculante na ONU para responsabilização de empresas por violações de Direitos Humanos.

Há a compreensão de que a adoção e aplicação dos Princípios Orientadores através de Planos Nacionais de Ação por um grande número de Estados pode enfraquecer o processo de elaboração do Tratado Internacional, obstaculizado constantemente pela União Europeia em diversos espaços das Nações Unidas - como na Assembleia Geral e no Conselho de Direitos Humanos.

Em consonância com essa tensão manufaturada entre os projetos normativos, encontrou-se, a partir das entrevistas e da análise de documentos sobre a elaboração dos Planos nos países analisados, a presença de apoio financeiro por parte da União Europeia e da Agência de Cooperação Espanhola para os processos ocorridos na Colômbia, no México e no Chile.

---

<sup>83</sup> Mais informações disponíveis em: <<https://www.icar.ngo>>. Acesso em 02 de Jul. de 2018.

<sup>84</sup> Mais informações disponíveis em: <<https://www.shiftproject.org>>. Acesso em 02 de Jul. de 2018.

<sup>85</sup> Mais informações disponíveis em: <<https://www.mazars.com.br>>. Acesso em 02 de Jul. de 2018.

Além disso, a presença da Câmara de Comércio dos Estados Unidos e do Japão como componentes do Grupo Nacional de Trabalho para elaboração do Plano Nacional de Ação do México se destaca.

É possível perceber o interesse de países que se opuseram ao processo do Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos na ONU, como a Espanha, os Estados Unidos e o Japão em implementar a agenda dos Princípios Orientadores e fortalecer o eixo neoliberal de alianças políticas ao mesmo tempo em que lhes interessa o enfraquecimento da liderança equatoriana nesta seara.



CENTRO DE  
DIREITOS HUMANOS  
E EMPRESAS



FORDFOUNDATION

[homacdhe.com](http://homacdhe.com)