

# SOB RISCO

COMO SUPERAR AS FALHAS DOS  
PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A  
JORNALISTAS NA AMÉRICA LATINA

BRASIL • COLÓMBIA • HONDURAS • MÉXICO



no se mata  
LA VERDAD  
matando  
AL PERIODISTA

**RSF** REPÓRTERES  
SEM FRONTEIRAS

A REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS (RSF) promove e defende a liberdade, o pluralismo e a independência do jornalismo em todo o mundo. Sediada em Paris, a organização detém um status consultivo na Organização das Nações Unidas e na UNESCO e tem quatorze escritórios internacionais, com uma rede de correspondentes em 130 países.

#### FICHA TÉCNICA

**Sob Risco: Como superar as falhas dos programas de proteção a jornalistas na América Latina** (Brasil, Colômbia, Honduras e México)

Pesquisa realizada entre fevereiro e dezembro de 2021

#### Equipe

**Secretário Geral:** Christophe Deloire

**Editora chefe:** Catherine Monnet

**Autora e coordenadora do projeto:** Bia Barbosa

**Diretor do Escritório da RSF para América Latina:**

Emmanuel Colombié

**Coordenador de Desenvolvimento Institucional do**

**Escritório da RSF para América Latina:** Artur Romeu

**Correspondente da RSF na Colômbia:** Fabíola León Posada

**Correspondente da RSF em Honduras:** Dina Meza Elvir

**Representante da RSF no México:** Balbina Flores

**Revisores:** Marina Vargas, Raul Silesky Jiménez

**Versão em espanhol:** Andrea Rancano, Maria Angelica Troncoso

**Foto capa:** © Yuri Cortez/AFP

**Projeto gráfico e diagramação:** Hiperativa Comunicação

*Projeto realizado pela Repórteres sem Fronteiras (RSF) com o apoio do Global Media Defence Fund da UNESCO*

*As denominações empregadas e a apresentação do material nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da UNESCO sobre a condição jurídica de países, territórios, cidades ou áreas, ou de suas autoridades, ou sobre a delimitação de suas fronteiras ou limites.*

*As opiniões expressas nesta publicação são de seus autores. Elas não são necessariamente as da UNESCO e não comprometem a Organização.*

SECRETARIADO INTERNACIONAL - CS 90247 - 75083  
PARIS CEDEX 02  
TEL. +33 1 44 83 84 84  
WWW.RSF.ORG

Fevereiro 2022



With the support of the  
UNESCO Global Media Defence Fund (GMDF)

# SUMÁRIO

|          |  |    |
|----------|--|----|
| <b>1</b> | <b>Apresentação</b> .....  | 7  |
| <b>2</b> | <b>O direito dos jornalistas à proteção: padrões internacionais e regionais</b> .....  | 10 |
|          | • Plano de Ação global e Mecanismo Conjunto.....   | 13 |
| <b>3</b> | <b>Brasil</b> .....  | 16 |
|          | • O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH).....   | 18 |
|          | • Desenho institucional e funcionamento.....   | 20 |
|          | • Recursos humanos e financeiros.....  | 24 |
|          | • Análise crítica da política pública.....   | 25 |
|          | • Medidas implementadas.....   | 27 |
|          | • Corpo técnico e previsão orçamentária.....   | 28 |
|          | • Tratamento de jornalistas e comunicadores.....   | 30 |
|          | • Transparência e participação social.....   | 32 |
|          | • Confiabilidade.....  | 34 |
| <b>4</b> | <b>Colômbia</b> .....  | 36 |
|          | • A Unidade Nacional de Proteção (UNP).....  | 39 |
|          | • Desenho institucional e funcionamento.....   | 41 |
|          | • Recursos humanos e financeiros.....  | 44 |
|          | • O Plano de Ação Oportuna e a reengenharia da UNP.....  | 45 |
|          | • Análise crítica da política pública.....   | 46 |
|          | • Medidas implementadas.....   | 48 |
|          | • Articulação institucional.....   | 51 |
|          | • Tratamento de jornalistas e comunicadores.....   | 53 |
|          | • Participação social, transparência e confiabilidade.....   | 55 |
| <b>5</b> | <b>Honduras</b> .....  | 58 |
|          | • O Sistema Nacional de Proteção para Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça (SNP)..... | 60 |
|          | • Desenho institucional e funcionamento.....   | 61 |
|          | • Recursos humanos e financeiros.....  | 65 |
|          | • Análise crítica da política pública.....   | 66 |
|          | • Articulação institucional.....   | 68 |
|          | • Medidas implementadas.....   | 69 |
|          | • Tratamento de jornalistas e comunicadores.....   | 71 |
|          | • Confiabilidade.....  | 73 |
|          | • Transparência e participação social.....   | 74 |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| <b>6</b>  | <b>México</b> .....   | 76  |
|           | • O Mecanismo Federal para Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas .....   | 78  |
|           | • Desenho institucional e funcionamento .....   | 81  |
|           | • Recursos humanos e financeiros .....  | 84  |
|           | • Análise crítica da política pública.....  | 85  |
|           | • Medidas implementadas.....  | 87  |
|           | • Deslocamentos forçados.....   | 90  |
|           | • Corpo técnico e previsão orçamentária.....  | 92  |
|           | • Confiabilidade e tratamento de jornalistas.....   | 95  |
| <b>7</b>  | <b>Proteção às mulheres jornalistas</b> .....   | 97  |
|           | • Violência de gênero.....  | 98  |
|           | • A resposta dos mecanismos e programas de proteção.....  | 99  |
| <b>8</b>  | <b>O tripé prevenção, proteção e acesso à justiça</b> .....   | 104 |
|           | • Medidas preventivas em curso.....   | 105 |
|           | • A busca por justiça diante dos casos de agressão.....   | 108 |
| <b>9</b>  | <b>Os mecanismos em comparação</b> .....  | 115 |
| <b>10</b> | <b>Recomendações</b> .....  | 123 |
|           | • <b>Brasil</b> – Recomendações ao Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH).....   | 124 |
|           | • <b>Colômbia</b> – Recomendações à Unidade Nacional de Proteção (UNP).....   | 126 |
|           | • <b>Honduras</b> – Recomendações ao Sistema Nacional de Proteção para Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça (SNP)..... | 128 |
|           | • <b>México</b> – Recomendações ao Mecanismo Federal para Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas.....   | 130 |
| <b>11</b> | <b>Nota metodológica</b> .....  | 132 |
| <b>12</b> | <b>Referências</b> .....  | 134 |

## LISTA DE ACRÔNIMOS

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos  
CADHP – Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos  
CEJIL – Centro para a Justiça e o Direito Internacional  
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CPJ – Comitê para a Proteção dos Jornalistas  
ICFJ – Centro Internacional para Jornalistas  
LGBTQIA+ – lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis, queer, intersexo e assexuais  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSCE – Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## BRASIL

Abraji – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo  
CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos  
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público  
Condel – Conselho Deliberativo  
Fenaj – Federação Nacional dos Jornalistas  
FNEG – Fórum Nacional de Entidades Gestoras  
Funai – Fundação Nacional do Índio  
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
PAAP – Plano de Articulação de Ação Protetiva  
PPCAAM – Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte  
PPDDH – Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas  
PROVITA – Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
SSP – Secretaria de Segurança Pública

## COLÔMBIA

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
Andiarios – Associação Colombiana de Editores de Jornais e Meios de Comunicação  
Asomedios – Associação Nacional de Meios de Comunicação  
CERREM – Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas  
CRER – Comitê de Regulamentação e Avaliação de Riscos  
CTAR – Corpo Técnico de Análises de Risco  
DAS – Departamento Administrativo de Segurança  
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
Fecolper – Federação Colombiana de Jornalistas

**FLIP** – Fundação para a Liberdade de Imprensa  
**PAO** – Plano de Ação Oportuna  
**SIADDHH** – Sistema de Informação sobre Agressões contra Pessoas Defensoras de Direitos Humanos na Colômbia  
**UNP** – Unidade Nacional de Proteção

## HONDURAS

**ASOPODEHU** – Associação para a Democracia e os Direitos Humanos  
**C-Libre** – Comitê por la Libre Expresión  
**Conadeh** – Comissariado Nacional dos Direitos Humanos  
**CPH** – Associação de Jornalistas de Honduras  
**FEPRODDHH** – Promotoria Especial para a Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça  
**SNP** – Sistema Nacional de Proteção para Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça  
**UEP** – Unidade Especial de Proteção

## MÉXICO

**CEAV** – Comissão Executiva de Atenção a Vítimas  
**CIMAC** – Comunicação e Informação da Mulher  
**CNDH** – Comissão Nacional de Direitos Humanos  
**FEADLE** – Promotoria Especial para a Atenção de Delitos Cometidos contra a Liberdade de Expressão  
**FGR** – Promotoria Geral da República  
**INAI** – Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais  
**UEP** – Unidade Estadual de Proteção

# 1 | APRESENTAÇÃO

No dia 17 de junho de 2021, a equipe da Repórteres sem Fronteiras (RSF) recebeu a devastadora notícia do assassinato do jornalista mexicano Gustavo Sánchez Cabrera. Nas semanas que antecederam sua morte, havíamos mantido uma comunicação frequente. Ele sabia que estava sob risco. Gustavo já havia sobrevivido a um atentado um ano antes, e vinha recebendo novas ameaças. Na véspera do assassinato, reforçamos com representantes do Estado mexicano a urgência da implementação de medidas de proteção, que já haviam sido inclusive aprovadas pelo Mecanismo Federal de Proteção para Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas do país. Ele foi executado quando se deslocava de moto com o filho de 15 anos, em uma estrada rural na região costeira de Morro de Mazatán, no estado de Oaxaca. Gustavo Sánchez Cabrera foi uma das pessoas entrevistadas para este estudo. E sua história não deve ser esquecida.

Na última década(2011-2020), de acordo com levantamento da RSF, ao menos 139 jornalistas e comunicadores foram assassinados por motivos diretamente relacionados com sua atividade de informar no México, no Brasil, em Honduras e na Colômbia. Juntos, esses quatro países são responsáveis por cerca de 80% dos casos registrados pela RSF na América Latina durante o período. Em sua grande maioria, os jornalistas foram executados de forma planejada, por assassinos profissionais (92% dos casos), além de haver indícios claros de ameaças prévias. A maior parte das vítimas trabalhava em cidades pequenas ou médias, cobrindo temas relacionados à política, à corrupção e à atuação do crime organizado para veículos de imprensa locais. Em 2021, foram no mínimo 8 comunicadores assassinados nos 4 países. Em 2022, somente nos dois primeiros meses do ano, mais 7.

Considerado a forma mais extrema de censura existente, o assassinato de jornalistas é apenas a ponta do iceberg de uma espiral de violência contra a imprensa que inclui agressões físicas e verbais, ameaças de todas as ordens, sequestros, destruição de equipamentos, espionagem, detenções arbitrárias e processos judiciais abusivos. Uma prática que faz parte de um cenário mais amplo de violência estrutural na América Latina, atingindo de maneira sistemática todos os que trazem a público denúncias contra grupos que ocupam espaços de poder – seja o poder político formalmente instituído, seja o poder paralelo de organizações criminosas.

Para responder a esse cenário, os governos do Brasil, da Colômbia, de Honduras e do México foram pressionados pela sociedade civil e por organizações internacionais a criar políticas públicas que visam à implementação de medidas de proteção que garantam a integridade das pessoas ameaçadas em decorrência da sua atividade. Os chamados mecanismos ou programas de proteção foram estruturados para atender defensores e defensoras de direitos humanos de modo geral, lideranças comunitárias, ambientalistas, jornalistas e comunicadores.

Apesar das especificidades dos modelos adotados por cada um desses quatro países, alguns aspectos gerais se mantêm. Essencialmente, os mecanismos recebem as denúncias de ameaças, realizam uma avaliação de risco, deliberam sobre a necessidade e os tipos de medida a serem adotados, implementam um esquema de proteção e acompanham a pessoa beneficiária, que passa a estar oficialmente sob proteção do Estado. As medidas podem variar de rondas policiais regulares e um botão de pânico para contato rápido com

forças de segurança à utilização de escoltas, carros blindados e coletes à prova de balas, passando por instalação de câmeras de vigilância e até mesmo a realocação do beneficiário do programa para outra cidade.

Este estudo, apoiado pela UNESCO, é resultado de uma investigação realizada pela RSF, ao longo de nove meses, sobre a eficiência, o impacto e os desafios dessas políticas públicas em âmbito regional, com um enfoque específico sobre a garantia da proteção a jornalistas e comunicadores. A organização entrevistou 75 pessoas, incluindo gestores e técnicos responsáveis pela implementação das políticas, beneficiários das medidas de proteção e representantes de organizações da sociedade civil que acompanham e monitoram esses mecanismos. Trechos dessas entrevistas aparecem em destaque ao longo do relatório. A RSF também solicitou e analisou os dados atualizados dos programas de cada um dos quatro países, com detalhes relativos a orçamento, perfil dos beneficiários, tipos de medidas aplicadas e seus impactos, entre outros aspectos.

A pesquisa reforça a ideia de que os mecanismos de proteção constituem uma resposta necessária ao quadro de violência estrutural contra jornalistas e comunicadores no conjunto dos países analisados. Em maior ou menor grau, essas políticas públicas ampliaram a capacidade dos Estados de cumprir com a sua obrigação de proteger essas populações. A simples existência dos programas estabelece dentro da estrutura governamental um espaço de acolhimento de denúncias de pessoas ameaçadas, com capacidade

de coordenar a implementação de medidas específicas que visem a garantir sua integridade. Na prática, os programas contribuíram com a responsabilização dos Estados na adoção de medidas diretas a fim de preservar a vida de centenas de jornalistas e comunicadores.

Por outro lado, há falhas por toda parte. Marcos normativos frágeis, desenhos institucionais pouco eficientes, inadequação das medidas de proteção adotadas e atrasos em sua implementação. Ausência de recursos humanos e financeiros adequados para o desenvolvimento das políticas, com consequências graves para os beneficiários, que relatam de forma recorrente

situações absurdas vividas enquanto estavam sob proteção. As diferentes metodologias adotadas para os processos de avaliação de risco são, em muitos casos, problemáticas, e na maioria das vezes não levam em consideração particularidades do exercício jornalístico.

A integração de organizações da sociedade civil no acompanhamento dos mecanismos é com frequência errática, com espaço limitado para participação efetiva no desenvolvimento da política e na deliberação de casos. Em alguns dos países analisados, há pouca transparência no que diz respeito à utilização dos recursos e ao fluxo de tratamento dos casos, quando não um desconhecimento grave de dados e indicadores que seriam fundamentais para analisar a eficiência e o impacto dos programas.

Para além dos aspectos relacionados ao funcionamento dos mecanismos detalhados no estudo, um elemento se destaca na análise. Nos quatro países pesquisados, os atores frequentemente apontados como principais perpetradores da violência contra jornalistas e comunicadores são agentes públicos e autoridades estatais das mais diferentes esferas de poder. Policiais, políticos, operadores do sistema de justiça, servidores, representantes do Estado de maneira geral estão, direta ou indiretamente, envolvidos em grande

parte dos ataques, das agressões graves e inclusive dos assassinatos.

Autoridades do mais alto escalão do poder no Brasil, na Colômbia, em Honduras e no México adotam e promovem discursos estigmatizantes contra a imprensa, em um contexto já historicamente marcado pela violência contra esses grupos. Incomodados por coberturas, comentários e posicionamentos críticos, esses atores não medem esforços para mobilizar o aparato estatal com o objetivo de intimidar, perseguir e até criminalizar jornalistas. A postura reativa, quando não abertamente agressiva contra a imprensa por parte dos governos tem impacto, por um lado, na vontade política necessária para a valorização dos mecanismos de proteção e, por outro, na desconfiança generalizada por parte dos potenciais beneficiários na hora de recorrer aos programas. Quando autoridades públicas são encaradas como a principal fonte das agressões, buscar garantias de proteção junto ao Estado se apresenta para muitos como um dilema.

Para aprofundar a capacidade de garantir proteção, os mecanismos não podem ser entendidos como engrenagens isoladas, cuja única função seria assegurar a integridade física dos beneficiários. É fundamental que o desenvolvimento dessas políticas envolva de forma efetiva outros órgãos do governo e instituições, a fim de fortalecer as frentes de prevenção da violência e de responsabilização judicial quando esta ocorre. A valorização do direito à liberdade de expressão e o combate à impunidade de crimes contra jornalistas devem ser entendidos como aspectos essenciais das políticas de proteção.

A violência contra jornalistas e comunicadores não constitui apenas um ataque à integridade de um indivíduo, mas um atentado contra o direito coletivo à liberdade de expressão de toda uma sociedade. O exercício do jornalismo só pode acontecer livremente quando as pessoas que o realizam não são vítimas de ameaças ou de agressões físicas, psíquicas e morais, ou de outros atos de hostilidade. Sem garantias para o livre exercício do jornalismo, não há democracia.

A RSF está integralmente comprometida com o fortalecimento das políticas de proteção a jornalistas e comunicadores na América Latina. Este estudo visa a contribuir com as discussões sobre a necessidade de aperfeiçoamento dessas políticas, e aponta uma série de recomendações para cada um dos países, delineando caminhos para melhorias em curto e médio prazo. Este documento é um instrumento de incidência para que a RSF, assim como outras organizações da sociedade civil e outros atores que acompanham o tema possam seguir pressionando os Estados a qualificar seus mecanismos.

Por fim, destacamos que esta pesquisa não teria sido possível sem o trabalho vital das organizações da sociedade civil que atuam na região e que lutam há anos pela garantia da proteção de defensores e defensoras de direitos humanos, jornalistas e comunicadores na América Latina. Da mesma forma, agradecemos a todos e todas que participaram direta ou indiretamente do estudo, entre os quais gestores e técnicos responsáveis pela operacionalização dessas políticas públicas em seus respectivos países e, em particular, aos jornalistas e comunicadores no Brasil, na Colômbia, em Honduras e no México que, apesar das ameaças e dos riscos, seguem comprometidos com a sua missão de informar.

# 2 O DIREITO DOS JORNALISTAS À PROTEÇÃO: PADRÕES INTERNACIONAIS E REGIONAIS



Ação contra o assassinato de Margarito Martínez e Lourdes Maldonado em Guadalajara/México, em janeiro de 2022. © Ulises Ruiz/AFP

Os assassinatos e outras formas de violência contra jornalistas e defensores de direitos humanos sempre foram objeto de atenção e preocupação por parte das Nações Unidas e de sistemas regionais de proteção a direitos humanos, como a CIDH. A proteção de comunicadores é historicamente considerada fundamental para a garantia do exercício da liberdade de expressão, direito assegurado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e, regionalmente, pela Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Entre os anos 1990 e 2000, a violência contra jornalistas ganhou mais atenção dentro

dos organismos internacionais e passou a ser tratada de maneira mais específica em declarações e resoluções. Uma série de padrões se consolidou então, internacionalmente, neste campo, em ações lideradas sobretudo pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da ONU e pela UNESCO.

Em 1997, a Conferência Geral do organismo aprovou a Resolução 29, intitulada “Condenação da violência contra jornalistas”, que destacou reiteradas violações em grande escala contra a liberdade de imprensa e fez um chamado aos países para que cumpram seu dever de prevenir, investigar e julgar os responsáveis por esses crimes, aperfeiçoando legislações do

setor e adotando medidas como o princípio da imprescritibilidade dos crimes contra a liberdade de expressão e a conversão da difamação em um delito cível, e não penal.

Em 2007, no dia Mundial da Liberdade de Imprensa, a Declaração de Medellín<sup>1</sup>, lançada em uma conferência organizada pela UNESCO, chamou a atenção para o fato de que a maioria dos assassinatos de trabalhadores da imprensa ocorria – e ainda ocorre – fora de zonas de conflito e que a segurança dos jornalistas era um problema global urgente. Assim, conclamou os Estados membros das Nações Unidas a:

- prevenir crimes contra jornalistas, profissionais e trabalhadores da mídia;
- investigar todos os atos de violência contra esses grupos, protegendo testemunhas e levando suspeitos e mandantes a julgamento;
- reparar as consequências, para que esses crimes não fiquem impunes;
- sensibilizar e treinar suas forças de segurança para respeitar e promover a proteção de jornalistas em situação de risco e para garantir que eles possam desenvolver o seu trabalho em total segurança e independência.

O Conselho de Segurança da ONU também aprovou uma resolução específica<sup>2</sup> orientando medidas de proteção a jornalistas em situações de conflito armado. Desde então, o Secretário Geral das Nações Unidas apresenta um informe anual à Assembleia Geral sobre a aplicação dessa resolução.

No âmbito regional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos emitiu, em 2000, a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão<sup>3</sup>. O documento reconhece a liberda-

de de imprensa como essencial para a realização do pleno e efetivo exercício da liberdade de expressão e afirma que “o assassinato, o sequestro, a intimidação e a ameaça aos comunicadores sociais, assim como a destruição material dos meios de comunicação, violam os direitos fundamentais das pessoas e limitam severamente a liberdade de expressão”. A CIDH então afirma que “é dever dos Estados prevenir e investigar essas ocorrências, sancionar seus autores e assegurar reparação adequada às vítimas”.

Em 2013, a Comissão publicou um extenso e detalhado estudo, intitulado “Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça”. No documento, que se tornou uma referência para os países em termos da constituição de regras e políticas públicas de proteção, a CIDH sistematiza uma série de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e declarações da sua Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão que, de forma incremental, construíram jurisprudência e consolidaram direitos de jornalistas e deveres dos Estados em relação a eles ao longo das últimas décadas.

No informe, a Comissão afirma que o assassinato de jornalistas e membros de meios de comunicação constitui a forma mais extrema de censura existente. E que tais ações não só violam de modo especialmente drástico a liberdade de pensamento e expressão da pessoa atingida, mas também prejudicam a dimensão coletiva desse direito. Daí o dever dos Estados de atuarem positivamente no sentido de proteger a vida, a integridade pessoal e a liberdade de expressão de jornalistas, mas também negativamente, considerando que muitos atos de agressão e hostilidade contra a imprensa na região são praticados por agentes estatais – sobretudo policiais e militares.

A obrigação de adotar medidas concretas de proteção está subordinada ao conhecimento de que existe uma situação de risco real e iminente para um indivíduo ou grupo de indivíduos determinado e à possibilidade razoável de prevenir ou evitar esse dano. “Assim, quando em um determinado país existe uma situação estrutural sistemática e grave de violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação, os Estados devem criar programas especiais de proteção para atender a esses grupos”, afirma

1 UNESCO. Medellín Declaration (2007). Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedom-day2009000/medellin-declaration/>>

2 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Resolución S/RES/1738 (2006). Disponível em: <[https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1738\(2006\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1738(2006))>

3 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (2000). Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.liberdade.de.expressao.htm>>

a CIDH<sup>4</sup>, considerando as especificidades de cada vítima e seu desejo de seguir desenvolvendo suas atividades jornalísticas<sup>5</sup>.

De acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o exercício jornalístico só pode acontecer livremente quando as pessoas que o realizam não são vítimas de ameaças ou de agressões físicas, psíquicas ou morais, ou de outros atos de hostilidade. Assim, “cabe às autoridades estatais que tomam conhecimento da situação de risco especial identificar ou avaliar se a pessoa objeto de ameaças e hostilidades necessita de medidas de proteção ou encaminhar a questão à autoridade competente para fazê-lo, bem como oferecer à pessoa em risco informações oportunas sobre as medidas disponíveis”<sup>6</sup>.

A mesma linha foi seguida pelo relator especial das Nações Unidas para a Liberdade de Opinião e Expressão, pela representante da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, pela relatora especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para

4 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

5 De acordo com a Relatoria Especial da CIDH, jornalistas são aquelas pessoas que observam, descrevem, documentam e analisam acontecimentos, declarações, políticas e qualquer proposta que possa afetar a sociedade, com o propósito de sistematizar essa informação e reunir fatos, análises e opiniões para informar setores da sociedade ou esta em seu conjunto. A definição inclui aqueles que trabalham em meios de informação e trabalhadores de apoio, assim como aqueles que trabalham em meios de comunicação comunitários, os e as “jornalistas cidadãos/ãs” e outras pessoas que contribuam em novos meios de comunicação para que eles cheguem ao público, assim como formadores de opiniões que se tornam alvos pelo exercício de sua liberdade de expressão.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Mulheres jornalistas e liberdade de expressão – Discriminação e violência baseada em gênero contra as mulheres jornalistas pelo exercício de sua profissão (2018). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=1132&IID=4>>.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colômbia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Série C, N° 248 (2012).

a Liberdade de Expressão e pela relatora especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), que, em uma declaração conjunta em 2012<sup>7</sup>, afirmaram que os Estados devem “criar programas de proteção especializados, que considerem as necessidades e os obstáculos locais, em ambientes onde existir um risco contínuo e grave de que ocorram crimes contra a liberdade de expressão”.

Para que esses mecanismos de proteção sejam efetivos, a CIDH considera como fundamental, entre outros pontos, que tais políticas públicas contem com o compromisso político do Estado, para que haja recursos financeiros e humanos suficientes, assim como coordenação com autoridades locais e estaduais; com a plena participação dos jornalistas, da sociedade civil e dos beneficiários no seu funcionamento; com uma definição adequada dos potenciais beneficiários e dos critérios para concessão das medidas de proteção, e com análises de risco e medidas idôneas e individualizadas.

A Comissão também aponta como estratégica a efetiva coordenação entre as entidades responsáveis pela implementação de medidas de prevenção, proteção e realização de justiça. E a importância de se considerar a questão de gênero no estudo da violência contra jornalistas, medida reforçada pela obrigação dos Estados de também combater com a devida diligência todas as formas de discriminação e opressão contra as mulheres. Entende-se que o contexto particular em que as jornalistas realizam seu trabalho pode gerar um duplo risco para elas.

Por fim, os padrões interamericanos de proteção recomendam que os Estados adotem as medidas necessárias para que as pessoas que trabalham em meios de comunicação e precisaram se exilar por uma situação de risco possam regressar a seus lares em condições de segurança. Quando o regresso não for possível, os Estados devem adotar medidas para que essas pessoas possam permanecer no lugar que escolherem em condições dignas, com medidas de segurança e com o apoio econômico necessário para conservar seu trabalho e a vida familiar.

7 Relator especial das Nações Unidas sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão et al. Declaração Conjunta sobre Delitos contra a Liberdade de Expressão (2012). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=905&IID=4>>.

Em 2016, ampliando ainda mais a visão de proteção, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, em sua Resolução 33/2<sup>8</sup>, afirmou que a proteção de comunicadores também deve incluir: i) a condenação pública, inequívoca e sistemática dos Estados a violências, entendendo que o silêncio pode significar concordância e legitimar tais agressões; ii) ações regulares de monitoramento e informação sobre ataques contra jornalistas, e iii) medidas contra o encerramento forçado do funcionamento de veículos. O Conselho ainda recomendou aos países que apoiem iniciativas de organizações da sociedade civil e da mídia relacionadas à garantia da segurança dos jornalistas, como treinamentos, oferta de equipamentos, planos de proteção e capacitações sobre segurança digital, entre outras.

Ou seja, os organismos internacionais entendem que o dever de proteção dos Estados não se limita a adotar medidas reativas – como proteção policial ou instalação de equipamentos de infraestrutura –, mas deve compreender ações integrais e constantes como as tratadas na Resolução 33/2.

A Resolução destaca também as ameaças de gênero enfrentadas por jornalistas do sexo feminino, incluindo a violência e a discriminação sexual e de gênero, assim como a intimidação e o abuso, tanto online quanto offline. E reconhece o aumento das ameaças para todos em períodos de eleição, e contra aqueles que realizam cobertura de protestos e de conflitos armados.

Vale ressaltar que tanto a Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidas, das Nações Unidas (A/RES/53/144, 8 de março de 1999<sup>9</sup>), quanto o informe de 2011<sup>10</sup> da CIDH sobre a situação de defensoras e defen-

8 Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos. Resolução 33/2 sobre segurança de jornalistas (2017). Disponível em: <[https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/safety\\_of\\_journalists\\_guide\\_PT.pdf](https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/safety_of_journalists_guide_PT.pdf)>.

9 Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución A/RES/53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1999) Disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf)>.

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas (2011) Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>>.

soras de direitos humanos nas Américas entendem comunicadores e jornalistas como “defensores de direitos humanos”, devendo os Estados também levá-los em conta para efeito de cumprimento de acordos, tratados e resoluções internacionais relacionados a defensores e defensoras.

Em 2019, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos e a CIDH lembraram o papel essencial que as pessoas defensoras de direitos humanos cumprem para o fortalecimento e a consolidação das democracias, reiterando a obrigação dos Estados de proteger integralmente o direito de se defender direitos:

“Neste sentido, é urgente que os Estados americanos adotem medidas positivas que fomentem uma cultura de direitos humanos e um ambiente livre de violências e ameaças, reconhecendo o valor e a importância do trabalho das pessoas defensoras de direitos humanos, e realizando investigações sérias e efetivas sobre qualquer violação de direitos humanos contra as mesmas”<sup>11</sup> – o que requer, segundo os organismos, resoluta vontade política dos Estados. Quando tais crimes permanecem impunes, fomenta-se a reiteração de atos violentos semelhantes, o que pode resultar no silenciamento e na autocensura dos comunicadores.

## PLANO DE AÇÃO GLOBAL E MECANISMO CONJUNTO

Em 2011, a UNESCO convocou uma reunião interinstitucional das Nações Unidas com o objetivo de discutir a questão da segurança dos jornalistas e a impunidade diante de casos de violência contra comunicadores em todo o mundo. Indo além dos informes e das resoluções já em curso, uma das conclusões do encontro foi o anúncio de um plano de ação global<sup>12</sup>, para o conjunto da ONU, sobre o tema. A estratégia interagências, que visa ao estabe-

11 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Comunicado de Imprensa. CIDH e os Escritórios da ONU Direitos Humanos expressam a sua preocupação pela situação de pessoas defensoras de direitos humanos no primeiro trimestre do ano (2019). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/132.asp>>.

12 Nações Unidas. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade (2013). Disponível em: <[https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists\\_po.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_po.pdf)>.

lecimento de um ambiente livre e seguro para jornalistas e trabalhadores de meios de comunicação, foi lançada no ano seguinte e busca aproveitar os pontos fortes de cada organismo, fundo e programa do sistema ONU, a fim de promover sinergia e evitar repetição de esforços em torno da proteção de jornalistas.

Com um enfoque baseado em resultados em prol da incorporação da segurança dos jornalistas e da luta contra a impunidade nos objetivos de desenvolvimento mais amplos das Nações Unidas, o Plano de Ação passou a impulsionar os dois temas nas estratégias da ONU para os países. Assim, tem guiado os Estados-membros a implementarem princípios e padrões internacionais de proteção, como os mencionados anteriormente, e a desenvolverem marcos normativos e políticas públicas favoráveis à liberdade de expressão e de informação – como a exigência de que os países investiguem de modo eficaz e processem penalmente os crimes perpetrados contra a imprensa.

A iniciativa se propõe a trabalhar a partir de um enfoque multidisciplinar, que leve em conta as causas das ameaças a comunicadores, e reafirma a importância de dar às políticas e estratégias uma perspectiva que tenha em vista as disparidades entre homens e mulheres.

Também traz recomendações sobre medidas com o objetivo de prevenir ataques, que devem ser colocadas em prática de modo ativo pelos países, em processos coordenados entre governos, veículos de comunicação, associações profissionais e organizações da sociedade civil. Entre elas, campanhas de comunicação e sensibilização acerca de convenções e tratados internacionais sobre a importância da proteção e da liberdade de imprensa para as democracias, sobre novas formas de agressão a serem combatidas, respostas institucionais rápidas diante de casos de violência e guias práticos de segurança para jornalistas.

O Plano de Ação ainda encoraja os Estados-membros a apresentarem informações periódicas e sistemáticas à UNESCO sobre o andamento de investigações de assassinatos de jornalistas – o que tem sido respeitado por uma parte importante dos países, incluindo os quatro analisados neste estudo – e a cumprirem plenamente a Resolução 29 da Conferência Geral do organismo, mencionada anteriormente. Em 2013,

a UNESCO elaborou indicadores de segurança para avaliar os avanços alcançados em função do Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade. No mesmo ano, a ONU proclamou o dia 2 de novembro como o “Dia internacional contra a impunidade de crimes contra jornalistas”.

Durante o 159º período de sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, os representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (sessão Américas e escritórios nacionais na região) decidiram implementar uma série de ações em conjunto com a CIDH para o enfrentamento dos riscos aos exercício da defesa de direitos. Em 2016, três quartos dos assassinatos de defensores de direitos humanos no mundo tinham ocorrido no continente americano, e a proteção de defensores havia sido definida como tema prioritário do trabalho conjunto das organizações.

Foi criado assim um Mecanismo de Ações Conjuntas<sup>13</sup> para a promoção e a proteção de jornalistas e pessoas defensoras de direitos humanos, articulado com as relatorias temáticas dos sistemas regional e universal. O mecanismo passou a integrar o Plano Estratégico 2017-2020 da Comissão e o Plano Estratégico 2018-2021 do Alto Comissariado, tendo suas atividades avaliadas de maneira periódica. Em seu primeiro ano de operação, o Mecanismo Conjunto realizou uma consulta pública com organizações da sociedade civil, Estados e usuários do Sistema Interamericano de Direitos Humanos sobre os principais fatores e situações de risco que deveriam ser objeto de preocupação da iniciativa, a fim de orientar a futura agenda de trabalho e formas de colaboração das entidades com o mecanismo.

Sem oferecer novas medidas de proteção, no dia a dia o instrumento tem funcionado para a troca periódica de informações entre a CIDH e o Alto Comissariado acerca da implementação de medidas cautelares da Comissão e de procedimentos urgentes do sistema universal sobre pessoas defensoras de direitos humanos já adotados pelos dois organismos.

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “CIDH y Oficinas de Derechos Humanos de la ONU se comprometen a desarrollar mecanismo conjunto para personas defensoras de derechos humanos y periodistas” (2016). Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/185.asp>>.

Reuniões para a discussão de casos e situações paradigmáticas e missões em conjunto também têm ocorrido, além da divulgação de comunicados sobre marcos legais, políticas públicas e situações que atentem contra a vida, a integridade e a segurança dos defensores na região. O objetivo é evitar a duplicação de esforços e potencializar iniciativas já desenvolvidas pelos dois organismos.

Em 2018, por exemplo, em um posicionamento conjunto sobre o México<sup>14</sup>, os relatores para a liberdade de expressão e os defensores de direitos humanos da ONU e da CIDH chamaram a atenção para a insuficiência de recursos do mecanismo federal mexicano e para os escassos avanços em termos de erradicação da impunidade dos crimes contra jornalistas no país. O mecanismo também promoveu uma reunião de especialistas em proteção, prevenção e investigação de crimes contra defensores de direitos humanos, visando ao debate de boas práticas regionais.

Em 2019, contribuiu com a elaboração do diagnóstico específico realizado pelas Nações Unidas sobre o mecanismo mexicano e manifestou preocupação com o alto número de assassinatos de defensores e líderes sociais naquele país – mencionando, em específico, o caso da morte do comunicador comunitário e defensor indígena Samir Flores. Conjuntamente, denunciou<sup>15</sup> a continuidade de homicídios de pessoas que contavam com medidas cautelares outorgadas pela Comissão Interamericana ou que estavam sob proteção de seus respectivos países, como o indígena Salomón Matute, de Honduras, que contava com medidas da CIDH desde 2013. Sobre o Brasil<sup>16</sup>, destacou os diversos assas-

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Comunicado de Prensa R236/18. “Expertos internacionales llaman a México a que asegure un financiamiento continuo y suficiente para el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México” (2018). Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1124>>.

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Imprensa. “CIDH e os Escritórios da ONU Direitos Humanos expressam a sua preocupação pela situação de pessoas defensoras de direitos humanos no primeiro quadrimestre do ano” (2019). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/132.asp>>.

16 Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. “CIDH y ONU Derechos Humanos llaman a la creación de un ambiente propicio y seguro para personas defensoras de derechos humanos” (2019). Disponível em: <<http://www.oacnudh.org/cidh-y-onu-derechos-humanos-llaman-a-la-creacion-de-un-ambiente-propicio-y-seguro-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos/>>.

sinatos e as intimidações contra integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e contra líderes sociais no campo, além de campanhas de difamação articuladas pelo governo contra ambientalistas e de ataques a defensores integrantes da comunidade LGBTQIA+ e ao jornalista Glenn Greenwald.

Em 2020, entre outras ações, o mecanismo se reuniu com o escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos em Genebra para debater, junto com os mecanismos nacionais do Brasil, da Colômbia e de Honduras, os desafios da proteção a jornalistas e defensores no contexto da covid-19. Atualmente, entre as medidas em desenvolvimento pelo Mecanismo de Ações Conjuntas, também está a realização de um diagnóstico regional sobre políticas de proteção de defensores adotadas em diferentes países e sua efetividade na prevenção de fatores de risco, incluindo uma análise sobre como as medidas cautelares outorgadas pela CIDH, assim como as medidas provisórias da Corte Interamericana e as recomendações internacionais sobre o tema, vêm sendo implementadas.

A partir do diagnóstico, o Mecanismo Conjunto vai elaborar um manual de boas práticas que destaque ações de proteção positivas adotadas pelos países, focando em planos de mitigação e/ou eliminação de riscos. Estão previstas ainda ações de capacitação e apoio técnico para o fortalecimento de mecanismos e programas nacionais de proteção no continente e para o treinamento de jovens defensores sobre o uso dos sistemas universal e regional de proteção de direitos humanos. Uma dessas ações já aconteceu em Chihuahua, no México, em 2019.

Por fim, cabe mencionar que outros relatores especiais das Nações Unidas – como o para execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias; sobre violência contra a mulher, suas causas e consequências, e sobre a questão da tortura –, assim como os grupos de trabalho sobre desaparecimentos forçados ou involuntários e sobre detenções arbitrárias, também têm produzido informações e recomendações sobre proteção de jornalistas no âmbito da ONU.

# 3 | BRASIL



Policial agride repórter durante manifestação reprimida com violência no Rio de Janeiro, em 2014. Foto: Midia Ninja

Na última década, o Brasil se tornou um país particularmente violento para a imprensa. Ao menos 30 comunicadores e jornalistas foram assassinados em função do exercício da profissão entre 2011 e 2020. De acordo com levantamento da RSF, na América Latina, o Brasil é o segundo país com o maior número de jornalistas assassinados nesse período. Na maioria dos casos, esses repórteres, locutores de rádio, blogueiros e outros profissionais da informação cobriam histórias relacionadas a corrupção, políticas públicas ou crime organizado em cidades de pequeno e médio porte – 19 assassinatos aconteceram em cidades com menos de 100 mil habitantes –, nas quais costumam estar mais vulneráveis. Agressões físicas, ameaças, assédios judiciais e campanhas massivas de difamação são algumas das outras violações que compõem um cenário particularmente hostil ao exercício do jornalismo no país.

O trabalho da imprensa brasileira, no entanto, tornou-se particularmente complexo depois

que Jair Bolsonaro foi eleito presidente, em 2018. Insultos, difamação, estigmatização e humilhação de jornalistas passaram a ser a marca registrada do presidente brasileiro. Qualquer revelação da mídia que ameace os seus interesses ou os interesses de seu governo desencadeia uma nova onda de ataques verbais violentos, que fomentam um clima de ódio e desconfiança em relação aos jornalistas no Brasil. Somente no primeiro semestre de 2021, foram 331 ataques da família Bolsonaro e de ministros de seu governo contra a imprensa. Não à toa, o país caiu quatro posições no Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa 2021 e, pela primeira vez, entrou na zona vermelha da classificação da RSF, que sinaliza países onde o livre exercício do jornalismo é considerado “difícil”.

A pedido de organizações da sociedade civil brasileira, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA) realizou duas audiências públicas sobre a situação da liberdade de

expressão no país em 2020. Na ocasião da primeira, o então relator especial para a Liberdade de Opinião e Expressão da OEA, Edison Lanza, pediu explicações ao governo. E declarou: “Nenhuma política de proteção à liberdade de expressão pode ser consolidada sem haver política de prevenção. E prevenir ataques à liberdade de expressão inclui promover e valorizar o trabalho jornalístico. O que o governo tem feito é apostar numa retórica anti-imprensa. Não há política efetiva se propaga-se, de forma sistemática, que tudo que a imprensa faz é fake news e mentira.”

O jornalismo e os jornalistas têm estado, portanto, entre as principais vítimas da crise político-institucional que o Brasil atravessa, crise essa que contribuiu para o crescimento dos discursos de ódio e contrários aos direitos humanos. E, apesar do significativo trabalho de monitoramento das organizações que atuam em defesa da liberdade de expressão e de imprensa, em função da significativa subnotificação sobre violações de direitos humanos, o quadro pode ser ainda mais sério.

De acordo com o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos<sup>1</sup>, que reúne cerca de 25 organizações da sociedade civil e também acompanha casos de violência contra comunicadores e jornalistas, o trabalho do Estado brasileiro é muito frágil nesse sentido. E, para qualificar o registro feito pela sociedade civil, “é preciso enfrentar diversos desafios, como as dimensões continentais do país, a enorme complexidade dos casos, o isolamento e a fragilidade de comunicação dos grupos, comunidades e povos, a diversidade e especificidade dos diferentes grupos de defensoras e defensores, a ausência de recursos e a fragmentação das organizações da sociedade civil, sem falar das manipulações nas investigações, que, muitas vezes, buscam descaracterizar a motivação política da violência sofrida por defensoras e defensores de direitos humanos”.

De atentados contra a vida e a integridade pessoal aos mais diferentes tipos de ameaça e intimidação, passando por ataques a redações, violações de domicílios, agressões sofridas durante coberturas jornalísticas

e processos judiciais abusivos, a violência sistemática contra comunicadores e jornalistas no Brasil tem sido uma arma poderosa para silenciar essas vozes. Em cidades distantes dos grandes centros, as agressões também geram um opressivo ambiente de autocensura e impactam a saúde psicológica dos comunicadores. Ao analisar essas agressões, constatamos que políticos – principalmente no âmbito local – e agentes do Estado (como membros das forças de segurança pública) estão entre os principais autores, ao lado de cidadãos comuns e de anônimos que praticam ataques por meio das redes sociais, um fenômeno também crescente no país<sup>2</sup>.

Por fim, cabe destacar que o contexto de impunidade diante dessas violências contribuiu para a perpetuação de um círculo sistemático de agressões ao trabalho da imprensa no Brasil. De acordo com um balanço<sup>3</sup> publicado em 2019 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), somente 50% dos casos de assassinato de jornalistas praticados entre 1995 e 2018 haviam sido solucionados pela Justiça. Em mais de 10% dos casos, o CNMP nem sequer conseguiu obter informações sobre as investigações. Em 2020, o Brasil apareceu, pelo décimo ano consecutivo, no Índice Global de Impunidade do Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ), que aponta os países onde mais jornalistas são mortos sem que a investigação sobre os assassinatos seja concluída e os responsáveis, punidos pela lei. No ano passado, o Brasil ocupava a oitava posição no ranking, com duas subidas consecutivas no estudo.

Segundo dados do Relatório Anual 2019-2020 da ong Artigo 19, dos 27 comunicadores que relataram ter sofrido graves violações de direitos humanos em 2019, apenas dois passaram a receber proteção após o episódio – em ambos os casos, proteção privada. E 17 já tinham sofrido violações anteriores (em sua grande maioria, ameaças de morte), o que demonstra a falta de estrutura do Estado para garantir sua segurança.

<sup>2</sup> Artigo 19. Violações à Liberdade de Expressão: Relatório anual 2019-2020 (2020).

<sup>1</sup> Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Vidas em luta: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (2017).

<sup>3</sup> Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Violência contra comunicadores no Brasil: um retrato da apuração nos últimos 20 anos (2019).

## 3.1 | O PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, COMUNICADORES E AMBIENTALISTAS (PPDDH)

Apesar de já enfrentar um contexto de violência contra comunicadores, quando o Estado brasileiro lançou o Programa de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), em 2004, com base na resolução 14 do então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, a população jornalística não recebeu atenção especial. O foco naquele momento – algo que se reflete até hoje no perfil dos beneficiários atendidos pelo PPDDH – foram os defensores de direitos fundamentais relacionados à terra e ao território, a partir da reivindicação das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais que atuavam nesse campo. Naquela época, havia na América Latina uma pressão para que os países da região se adequassem à Declaração da ONU sobre Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, publicada em 1998 e ratificada pelo Brasil, e às diretrizes da Unidade de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 2001.

O Brasil apresentava um número crescente de morte de defensores no campo e na floresta, e a repercussão internacional dos casos de assassinato levou o governo brasileiro a implementar a iniciativa do PPDDH, a partir de debates realizados em um grupo de trabalho que já funcionava dentro do então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. O país já contava com outros dois programas de proteção – o Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) e o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte (PPCAAM) –, e completou a tríade com o programa para os defensores de direitos humanos, dentre os quais se incluíam os jornalistas.

O PPDDH passou a funcionar de fato depois do assassinato da missionária Dorothy Stang, em 2005, em Anapu, no estado do Pará. Em função do contexto político e do desenho federativo nacional, o programa já nasceu com pilotos esta-

duais no Pará, no Espírito Santo e em Pernambuco, onde, além da União, os governos estaduais também se comprometeram com a política.

Em fevereiro de 2007, o governo federal publicou o Decreto nº 6.044<sup>4</sup>, que aprovou a Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e definiu prazo de 90 dias para a elaboração de um Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. Entre as diretrizes gerais da política, o decreto previu medidas como articulação com a sociedade civil; formação de agentes do Estado; prestação de assistência social, médica, psicológica e material; transferência de residência para defensores em situação de risco ou vulnerabilidade, e cooperação entre os órgãos de segurança pública e o Poder Judiciário. O decreto também autorizou o governo federal e os estados, diante da ausência do Plano Nacional, a adotar medidas urgentes de proteção imediata, provisória, cautelar e investigativa a fim de garantir a integridade física, psíquica e patrimonial dos defensores dos direitos humanos sob risco.

A partir do decreto, a então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República lançou o “Manual de Procedimentos dos Programas de Proteção a Defensores dos Direitos Humanos”, estabelecendo as regras operativas para a sistematização do PPDDH na Política Nacional e sua expansão a todos os estados da federação. O programa passou a contar com uma Coordenação Nacional de Proteção, criada pelo então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e composta por diversos órgãos do Estado e cinco entidades da sociedade civil. Tais entidades, entretanto, consideravam que era necessário estabelecer metodologias e parâmetros

4 Brasil. Presidência da República. Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007 (2007). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm)>.

de capacitação, além de garantir recursos orçamentários antes de o programa ser lançado. A conjuntura política, no entanto, impôs urgência, de forma que a fraca institucionalidade do PPDDH é uma realidade até hoje.

Normativamente, o PPDDH foi instituído no Estado brasileiro somente em 2016, com a publicação do Decreto nº 8.724<sup>5</sup>. Nesse momento, foi criado o Conselho Deliberativo do PPDDH, composto apenas por dois membros da então Secretaria de Direitos Humanos e por um membro do Ministério da Justiça. Nesse intervalo de tempo, diversos estados da federação publicaram leis ou aprovaram decretos instituindo o PPDDH também no âmbito estadual, de modo a regulamentar a articulação entre as duas esferas (União e estados) na implementação do programa<sup>6</sup>. E, como uma diretriz, o programa passou a ser executado por equipes técnicas de entidades gestoras, da sociedade civil, conveniadas às secretarias estaduais por meio de chamadas públicas e editais e da assinatura de um plano de trabalho. No mesmo ano, um novo manual de procedimentos<sup>7</sup> foi editado, com orientações e documentos para aprimorar o monitoramento de casos.

Em setembro de 2018, considerando a necessidade de disciplinar e aperfeiçoar os procedimentos para a execução do Programa de Proteção, o então Ministério dos Direitos Humanos editou a Portaria nº 300. De acordo com o texto, o programa deve garantir a segurança

5 Brasil. Presidência da República. Decreto nº 8.724, de 27 de abril de 2016 (2016). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm)>.

6 Espírito Santo - Lei nº 8.233, de 21 de dezembro de 2005; Bahia - Decreto nº 12.003, de 10 de março de 2010; Ceará - Decreto nº 31.059, de 22 de novembro de 2012; Pernambuco - Lei nº 14.912, de 27 de dezembro de 2012; Minas Gerais - Lei nº 21.164, de 17 de janeiro de 2014; Rio Grande do Sul - Decreto nº 51.594, de 20 de junho de 2014; Rio de Janeiro - Lei nº 9.322 de 14 de junho de 2021.

7 PPDDH. Manual Orientador de Procedimentos do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos 2016 (2016).

necessária para que o defensor de direitos humanos continue exercendo suas atividades no seu local de atuação, salvo nos casos em que a manutenção da atividade agrave o risco à sua integridade física. Uma inovação da portaria foi que o nome do PPDDH passou a ser Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, explicitando formalmente sua destinação também a esses dois últimos públicos. A medida visava a contribuir para o reconhecimento, pela própria categoria de jornalistas, de seu direito de participar da política pública.

Ao fazê-lo, a portaria definiu como comunicador social o indivíduo “com atuação regular em atividades de comunicação social, seja no desempenho de atividade profissional ou em atividade de

caráter pessoal, ainda que não remunerada”, ampliando positivamente a definição de comunicadores. Entretanto, restringiu a proteção àqueles que atuam “para disseminar informações que objetivem promover e defender os direitos humanos e que, em decorrência da atuação nesse objetivo, estejam vivenciando situações de

ameaça ou violência que vise a constranger ou inibir sua atuação nesse fim”. Ou seja, ao contrário dos padrões internacionais de proteção à liberdade de expressão, o direito a participar do programa foi condicionado ao tipo de conteúdo que o comunicador social produz.

Pouco depois da mudança, o PPDDH realizou oficina em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública, organizações da sociedade civil e representantes de governos, a fim de discutir a violência contra comunicadores. Durante o III Encontro Nacional das Equipes Técnicas dos Programas de Proteção, em dezembro de 2018, as equipes técnicas dos programas receberam capacitação para o atendimento voltado a comunicadores. Foram lançadas, ainda, nas redes sociais, a campanha #RespeiteoComunicador e uma cartilha com padrões internacionais de proteção dos direitos humanos de jornalistas e comunicadores.

**Ao contrário dos padrões internacionais, a Portaria nº 300 condicionou o direito do comunicador participar do programa de proteção ao tipo de conteúdo que ele produz.**

No ano seguinte, o PPDDH foi inserido no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, como parte da reestruturação ministerial da nova gestão do governo federal, via Decreto nº 9.937/2019<sup>8</sup>, que revogou o Decreto nº 8.724/2016, mas manteve suas previsões originais, apenas detalhando o funcionamento do Conselho Deliberativo (Condel).

Em 2021, pouco antes da finalização desta pesquisa, um novo decreto (nº 10.815/2021<sup>9</sup>) alterou o funcionamento do programa, principalmente no que diz respeito à composição do Condel. De 3 vagas antes ocupadas somente por representantes do Executivo federal, o Conselho passou a contar com 9, sendo 3 destinadas à sociedade civil. As outras são: 2 para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2 para o Ministério da Justiça e Segurança Pública (1 da Polícia Federal e outra da Secretaria Nacional de Segurança Pública) e 2 novas vagas para a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Até hoje, entretanto, não há uma lei regendo o PPDDH em âmbito nacional, o que resulta em diversos obstáculos à sua plena execução.

## DESENHO INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO

Para fins de ingresso no programa – mediante solicitação do próprio beneficiário ou de outros órgãos e entidades que tenham conhecimento de situações de ameaça –, é analisado o nexo de causalidade entre as atividades do defensor e a ameaça, “a qual deve estar estritamente relacionada à sua atividade de promoção ou defesa dos direitos humanos”. O programa deve estender as medidas protetivas à comunidade do defensor ou comunicador. Como ameaça, o PPDDH entende “toda e qualquer conduta atentatória que tenha como objetivo impedir a continuidade de sua atividade pessoal ou institucional e que se manifeste, ainda que indiretamente, sobre

8 Brasil. Presidência da República. Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019 (2019). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9937.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9937.htm)>.

9 Brasil. Presidência da República. Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021 (2021). Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.815-de-27-de-setembro-de-2021-348154009>>.

sua pessoa ou familiares”, podendo ser atentados contra a integridade física, psíquica, moral ou econômica, e atos de caráter discriminatório de qualquer natureza.

A porta de entrada acontece nos estados onde o programa funciona e, no caso dos demais, via governo federal. Seu caráter é temporário e, via de regra, a proteção oferecida tem duração de dois anos. Persistindo as ameaças, ela pode ser autorizada, nos casos de estados onde não há programa, pelo Condel, órgão que também aprova o ingresso de beneficiários com base em parecer elaborado pela equipe técnica federal. Nos estados onde há programa, é a Coordenação Estadual que responde pelos casos.

O programa conta também com uma Coordenação Geral, à qual cabe decidir, em caráter provisório e diante de situações emergenciais, ad referendum do Conselho Deliberativo, sobre a adoção de medidas urgentes de proteção à integridade física, acolhimento provisório e inclusão ou desligamento do protegido atendido pela equipe técnica federal.

Em abril de 2021, 636 pessoas eram atendidas em todo o Brasil pela política pública, sendo 517 casos de indivíduos já incluídos no programa e sob proteção, e 119 casos em análise pelas equipes técnicas. Desse total, a maioria (495) encontrava-se atendida pelas equipes técnicas de sete estados onde o PPDDH tem atuação estadual: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco e Rio de Janeiro. Os outros 141 eram atendidos pela equipe federal, localizada em Brasília e responsável pelo acompanhamento de 19 estados e do Distrito Federal. Do total de pessoas atendidas, 216 eram mulheres e somente 7 comunicadores sociais.

Quando questionado sobre o total de atendidos até hoje, o PPDDH não foi capaz de responder do ponto de vista nacional. Os dados disponibilizados pelo governo federal incluem apenas os casos atendidos pela equipe federal, o que não compreende todos os estados, e estão consolidados por ano somente a partir de 2014 – ou seja, não há registro sistemático e centralizado dos casos atendidos pelo PPDDH em sua quase primeira década de funcionamento. Além disso, no período registrado, o número de comunicadores atendidos

(incluídos no programa e em análise) pela equipe federal nunca ultrapassou 3 por ano.

Com uma estrutura pensada para operar prioritariamente em parceria com os estados, o PPDDH na realidade nunca conseguiu alcançar esse arranjo institucional. Até hoje, menos da metade dos 26 estados aprovou normativas para o funcionamento do PPDDH em âmbito local em parceria com o governo federal. Nos estados onde a parceria existe, a União repassa parte dos recursos, o governo estadual complementa com uma contrapartida, e uma organização da sociedade civil implementa o programa.

O modelo se justifica porque, em sua origem, o programa, baseado na Política Nacional de Proteção, tinha como diretriz desenvolver iniciativas que visassem a combater as causas das situações de violência e vulnerabilidade enfrentadas por defensores de direitos humanos. E também fortalecer o pacto federativo, por meio da atuação conjunta de todas as esferas de governo e políticas públicas relacionadas à proteção, como Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Justiça Federal e Estadual, Ministério Público Federal e Estadual, entre outros.

O PPDDH não conta, entretanto, com a participação da sociedade civil de modo institucionalizado. Até 2016, cinco organizações da sociedade compunham a instância deliberativa da política, mas desde o Decreto nº 8.724 essa participação foi extinta. A interlocução é mantida somente via Comissão Permanente de Defensores de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e também no âmbito do Fórum Nacional de Entidades Gestoras (FNEG), instância integrada pelas organizações executoras dos três programas de proteção do país.

Para se ter uma ideia da importância da histórica participação social no PPDDH, até hoje mais de 28% dos casos que chegam ao governo federal são demandas de organizações da sociedade civil. Cerca de 12% são solicitações dos próprios defensores e 8%, do Ministério Público. O próprio Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos é responsável por menos de 4% dos casos encaminhados ao PPDDH. Não há, entretanto, busca ativa de casos por parte das equipes técnicas – o que seria fundamental, de acordo com a própria entidade gestora do programa federal: “A Coordenação Geral tem interesse em avançar neste sentido, mas hoje

não há estrutura nem critérios para a busca ativa, o que seria necessário, considerando que diariamente o noticiário é repleto de casos de violações contra defensores.” Os eventuais pedidos do governo federal por uma busca ativa por parte da equipe federal, muito esporádicos, resultam de casos que alcançam ampla repercussão nacional e internacional.

Quando um caso chega ao PPDDH, seja via governo federal<sup>10</sup>, seja via programas estaduais, o solicitante é contatado para uma análise da pertinência do pedido, que precisa conter um relato da situação de risco e ameaça e um breve histórico da atuação militante do indivíduo em risco. Por vezes, nesse primeiro contato, são solicitados documentos que possam viabilizar uma análise mínima do contexto e do risco alegado. Havendo pertinência, o caso é encaminhado para que a equipe técnica qualifique a demanda, o que é feito por meio de um questionário padrão disponibilizado pelo PPDDH.

No caso da equipe federal, os coordenadores definem quem ficará responsável pelo caso. Em função da limitação de pessoal, não há divisões internas por área de processamento das demandas. No primeiro contato telefônico, a equipe apresenta o programa, as medidas possíveis e como se dá sua execução, via entidades da sociedade civil conveniadas. Questionam-se a voluntariedade do defensor em ingressar no programa, suas expectativas, os registros das últimas ameaças e as demandas emergenciais. As violências mais recorrentes são ameaças, intimidações, criminalizações e perseguições, injúria, calúnia ou difamação e, em alguns casos, agressões físicas. Com base nessas informações, a equipe determina se o caso requer ou não uma ação emergencial. Caso a ação seja necessária, articula-se a demanda com a Secretaria de Segurança Pública (SSP) do estado onde vive o defensor. Em situações excepcionais, promove-se o acolhimento provisório, cuja aprovação exige uma análise expressa do caso e a aprovação da Coordenação Geral do programa.

Sendo um caso ordinário, é agendado um atendimento qualificado do defensor por técnicos de todas as áreas (direito, psicologia e assistência

10 A solicitação de inclusão pode ser feita no site do PPDDH. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitacao-de-inclusao-no-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas>>.

social) para definir a intervenção mais adequada. Antes da pandemia, a equipe técnica federal ia até o estado de origem do defensor ou providenciava sua ida a Brasília. Diálogos com órgãos públicos e organizações da sociedade civil reconhecidas na região fazem parte dessa análise, além de buscas na internet e entrevistas com pessoas próximas indicadas pelo defensor. Uma análise do risco propriamente dito também é solicitada à SSP correspondente, mas os retornos são raros.

O resultado desse trabalho, que idealmente, segundo o PPDDH, leva dois meses, é um parecer com possíveis cenários de ocorrência de agressões, cobrindo hipóteses e possibilidades de risco, assim como as estratégias de intervenção necessárias. Para sua elaboração, não há metodologia específica de acordo com o público atendido, e os estados que executam o programa diretamente têm uma maior discricionariedade para definir que medidas aplicar. Em geral, dentre os elementos considerados para a análise estão o perfil da pessoa atendida (gênero, idade, local de moradia), o perfil do ameaçador, as redes de apoio disponíveis, as possibilidades de articulação com o poder público local, a origem e a motivação das ameaças. Desde 2019, em função de cobranças da sociedade civil, o programa tem buscado aprimorar seu processo de análise de risco para além do questionário no qual hoje se baseiam os pareceres. Houve diálogos com organizações internacionais de proteção e outros mecanismos da região. No momento, o programa busca consultoria para o desenho de uma matriz de risco.

O parecer é, então, apresentado pela equipe técnica federal na reunião bimestral do Condel, que delibera sobre a inclusão ou não do caso. Em geral, a recomendação feita pela equipe técnica é acolhida. Incluído o caso, a equipe elabora, em diálogo com o defensor, um Plano de Articulação de Ação Protetiva (PAAP), identificando os aspectos que podem vulnerabilizar ou potencializar a proteção e as medidas a serem adotadas.

O PAAP é reavaliado a cada três ou seis meses, de acordo com o risco detectado. E, de acordo com o artigo 13 da Portaria nº 300/2018, entre as medidas protetivas oferecidas estão:

- solicitação de proteção aos órgãos de segurança pública, em caso de grave ameaça;

- acolhimento provisório (quando é necessário retirar o defensor emergencialmente de sua cidade e abrigá-lo temporariamente em local alternativo);

- realização de audiências públicas, mesas de diálogo, reuniões e outras ações que possam contribuir para sanar ou diminuir os riscos e ameaças;

- articulação de ações para adoção de providências com quaisquer dos poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios, que visem à superação ou à diminuição das causas que possam gerar ou agravar a ameaça;

- articulação com outros órgãos e entidades de quaisquer das esferas federativas, para a implementação de políticas públicas, ações ou programas que tenham relação

com a área de militância do defensor, com o objetivo de reduzir o risco ou de superar a ameaça;

- articulação de ações que deem visibilidade às atividades dos defensores na promoção, proteção e defesa dos direitos humanos perante sociedades empresariais e quaisquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, salvo quando tais medidas agravarem a situação de risco ou ameaça do defensor;

- monitoramento periódico da atuação do defensor, a fim de verificar a persistência do risco e da situação de ameaça;

- acompanhamento de inquéritos, denúncias e processos judiciais e administrativos em que o defensor figure como parte e/ou que tenham relação com sua atuação.

Outras medidas também podem ser aplicadas com base em indicação do Condel ou

da Coordenação Estadual, como a disponibilização de equipamentos de segurança como câmeras e circuito fechado de TV para instalação na residência do defensor, infraestrutura comunitária, atendimento e acompanhamento jurídico-psico-social, vínculo comunitário e militância.

Os casos que apresentam risco acentuado são acompanhados pelas organizações policiais no território de atuação do defensor, por meio de rondas ou, quando necessário, escoltas. Segundo a equipe técnica federal, no entanto, depois que um caso é incluído, o programa busca saber se o defensor já conta com uma rede de proteção e algum contato na Secretaria de Segurança Pública, o que é comum. Em caso positivo, articula para que esse contato seja designado dentro do órgão policial para acompanhar o caso. Quando não há nenhum apoio prévio, a equipe solicita que o governo federal estabeleça o contato com a SSP e que um profissional seja designado para atender ao programa. Essa pessoa deverá ser contatada diretamente pelo defensor ou comunicador, caso receba qualquer nova ameaça. Mas o programa também mantém contato frequente com o beneficiário e as equipes técnicas atuam em regime de plantão para atendimento dos defensores.

Como nos casos atendidos pela equipe federal não há atribuição, mandato ou obrigação de as forças policiais responderem ao PPDDH, a intermediação do governo federal – e não apenas da entidade gestora – se mostra necessária. Em casos em que nem o governo federal é atendido, busca-se o Ministério Público – que, por lei, no Brasil, tem a atribuição de fazer o controle externo das polícias – e, em último caso, o Poder Judiciário para garantir a proteção do defensor. Na avaliação da Coordenação Geral do programa, isso não fragiliza a execução, mas gera uma situação de cobrança contínua para que as medidas fluam à luz da tempestividade que a proteção dos defensores requer. Seria necessária uma celeridade processual maior. Para enfrentar o problema, o governo federal está elaborando acordos de cooperação técnica com cerca de 30 órgãos nacionais e estaduais, a fim de que as demandas que orbitam a proteção possam ser mais bem conduzidas.

De acordo com dados do PPDDH de abril de 2021, as medidas de articulação com órgãos da União, dos estados e municípios repre-

sentavam em média 21% das medidas adotadas. As medidas de visibilidade, 9%, e as de solicitação de proteção aos órgãos de Segurança Pública, 10%. A articulação entre os órgãos é feita para garantir que o defensor permaneça em seu local de atuação, e a diretriz geral do PPDDH é para que todos os estados firmem acordos com o governo federal no sentido de executar o programa de maneira descentralizada. Há um consenso de que o atendimento mais próximo do local de atuação do defensor ou comunicador aumenta a efetividade de sua proteção. E os números mostram que, quando há execução estadual, o total de defensores atendidos cresce.

Em 2018, quando um convênio foi firmado com uma entidade gestora no Rio de Janeiro, por exemplo, a equipe federal atendia 13 defensores do estado. Em junho de 2021, a equipe estadual já contava com 65 beneficiários. Da mesma maneira, em 2017, a equipe técnica do Espírito Santo atendia 65 casos. Em junho de 2021, depois da federalização, o número caiu para 23. De acordo com o PPDDH, os estados que apresentam maiores índices de violência contra defensores são priorizados no que diz respeito a firmar acordos, havendo, assim, uma relação natural com o fato de haver mais atendidos proporcionalmente pelas equipes estaduais do que pela equipe federal, que cuida de 19 estados e do Distrito Federal. Quando o programa foi restabelecido no Pará, em 2018, houve uma redução de um terço nos casos atendidos pela equipe federal. Mas também há um consenso de que o trabalho local dá mais visibilidade ao programa e faz com que os defensores se sintam mais confiantes para procurá-lo.

Há estados, entretanto, que não têm recursos para a necessária contrapartida financeira ou onde falta vontade política para assumir o compromisso dessa agenda. Outros ainda que já executaram o programa em algum momento e, por diferentes razões – de déficit orçamentário a trocas de gestão –, deixaram de fazê-lo. Em junho de 2021, estavam em processo avançado de acordo com o governo federal os estados de Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Sul e Amazonas. E, em diálogo, os estados de Rondônia e Mato Grosso do Sul.

Os estados que contam com o programa são responsáveis por sua execução, via entidade da sociedade civil conveniada. Em

âmbito nacional, no entanto, todos são acompanhados mensalmente pela Coordenação Geral via encontro virtual, durante o qual são apresentados relatórios e demandas referentes ao período. Nessas reuniões periódicas, casos específicos são debatidos e novas estratégias de defesa e minimização da situação de risco podem ser adotadas. Um sistema de compartilhamento de dados sobre os casos incluídos e desligados, que permita ao PPDDH ter uma visão nacional da política pública, ainda está em desenvolvimento. Uma vez por ano, o programa também realiza visitas presenciais aos estados e reúne todas as equipes técnicas em um encontro presencial.

## RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS

A equipe técnica federal, desde 2010 sob responsabilidade da organização Vida e Juventude, é que capacita as novas equipes estaduais e coordena o processo de transição de casos. Conta, atualmente, com 27 pessoas. Nos estados, o tamanho médio das equipes é de 10 funcionários, entre coordenadores, técnicos, gestores financeiros e assistentes. Em geral, são profissionais com formação em Direito, Psicologia e Assistência Social. O programa informa que também realiza seminários nacionais, regionais e estaduais e oficinas de formação e capacitação contínua das equipes. Para acompanhar todas as equipes técnicas nos estados e a equipe federal da Vida e Juventude, o governo federal conta com apenas 4 servidores. Em 2018, uma portaria estabeleceu a parametrização da gestão do programa, também em termos salariais. Mas ainda há discrepâncias internas que requerem equalização.

É do orçamento anual do PPDDH e da contrapartida dos estados com os quais foram firmados acordos que saem esses recursos. Desde 2007 (primeiro ano do dado fornecido à pesquisa), o orçamento do programa cresceu. Foi de 2,21 milhões de reais a um pico de mais de 14 milhões de reais em 2018. Em 2021, entretanto, o valor solicitado para empenho foi de apenas 5,5 milhões de reais (cerca de 1 milhão de dólares, na cotação de dezembro de 2021). Para a Direção de Proteção e Defesa de Direitos Humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, os recursos atualmente investidos

pela União e pelos estados nos convênios vigentes são suficientes para atender às demandas dos planos de trabalho atuais. Mas há aprimoramentos desejados, como um projeto de atendimento regionalizado dos defensores e comunicadores, que requerem mais investimentos para sua implementação.

Os recursos destinados para cada estado variam de acordo com as demandas e também com o fato de a unidade da federação ter ou não acordo firmado com a União. Havendo, os valores destinados via convênio de 36 meses de duração são repassados pelo governo estadual à entidade da sociedade civil gestora, sendo constituídos por uma parcela de recursos da União e outra da contrapartida do estado. A prestação de contas das entidades, nesse caso, também é feita para o ente estadual. A maior dificuldade, entretanto, é garantir o fluxo do repasse dos recursos, que muitas vezes é mais lento do que o necessário para garantir a continuidade do atendimento aos defensores. A entidade gestora na Bahia, por exemplo, demorou 10 meses para receber os repasses referentes ao último convênio.

No estado do Rio de Janeiro, o programa passou por dificuldades nos últimos anos. Após a repercussão do assassinato da vereadora e defensora Marielle Franco, em março de 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos cobrou do Estado brasileiro proteção à viúva dela, Monica Benicio, e o governo federal buscou, então, a implementação do PPDDH diretamente no estado. Mas não havia interesse do governo estadual na agenda. O então governador Wilson Witzel chegou a vetar o projeto de lei aprovado pela Assembleia Legislativa do estado estabelecendo o programa no Rio de Janeiro. Foi necessário que os parlamentares derrubassem o veto para que a Lei Defensora Marielle Franco fosse finalmente promulgada. Durante mais de dois anos, a entidade gestora – o Centro dos Direitos Humanos de Nova Iguaçu – recebeu apenas os recursos do governo federal, em convênio excepcional feito diretamente com a União. A Assembleia Legislativa do Rio já aprovou orçamento de 1 milhão de reais para o programa estadual e, no final de 2021, organizações da sociedade civil e parlamentares buscavam a liberação dos recursos.

## 3.2 | ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA PÚBLICA

Em seus mais de 15 anos de funcionamento, o PPDDH ainda não conseguiu se consolidar como um programa de proteção a defensores efetivamente nacional, presente em todos os estados, capaz de atuar com celeridade e de garantir a integridade física do conjunto dos beneficiários incluídos na política pública e, principalmente, dos defensores e comunicadores ainda desprotegidos no Brasil – muitos dos quais nem sequer sabem sobre a existência do programa. Se é verdade que o número de atendidos pelo PPDDH cresceu nesse período, é importante constatar que a imensa maioria dos beneficiários é de defensores ligados à luta pelo direito à terra e ao território, além de ambientalistas. Em um país que apresenta índices preocupantes de violência contra jornalistas e onde as agressões à liberdade de expressão, principalmente por agentes políticos, têm sido objeto de frequentes discussões promovidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ter apenas 7 comunicadores sob proteção do programa – sendo 4 somente no estado do Rio de Janeiro – revela o tamanho do desafio existente.

A começar pela segurança institucional do PPDDH, até hoje estabelecido somente via decreto presidencial e, portanto, passível de mudanças estruturantes em decorrência das trocas de governo. Todas as organizações da sociedade civil e a maioria dos gestores ouvidos pela RSF para este estudo apontaram a ausência de um marco legal como um obstáculo relevante para a expansão e consolidação da proteção a defensores e comunicadores no Brasil como política pública de Estado. Sem uma lei nacional, há entes federados que desconhecem o PPDDH e outros onde a política não conta com apoio efetivo. Durante muitos anos, o Pará, por exemplo, estado que concentra um dos maiores números de atendidos pelo PPDDH, ficou sem programa porque não era do interesse político do governador em exercício. Assim, a mesma fragilidade nacional se repete nos estados: apenas a minoria conta com lei regulamentando o programa.

Desde 2009, tramita no Parlamento brasileiro o Projeto de Lei nº 4.575, que visa

a estabelecer uma base legal para o PPDDH. O PL está pronto para votação na Câmara dos Deputados desde 2011, mas não avança. Uma das principais mudanças trazidas no texto é a paridade de representação entre Estado e sociedade civil no Conselho Deliberativo do programa. Com o assassinato de Marielle Franco, o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), ao qual a defensora era filiada, pediu urgência na votação do texto, mas as próprias organizações da sociedade civil temem uma análise da proposta na atual conjuntura política nacional, marcada pelo avanço do conservadorismo e pela desvalorização do trabalho dos defensores de direitos humanos. Teme-se que o PL seja rejeitado ou que o programa seja institucionalizado de forma ainda mais frágil do que a atualmente em funcionamento. O projeto de lei é considerado insuficiente diante das demandas conhecidas, com problemas que vão da definição do conceito de defensor à forma de contratualização entre Estado e organizações sociais. A atual gestão do PPDDH entende que o projeto requer ajustes, mas não tem atuado para dar celeridade à sua tramitação no Parlamento.

Sem previsão legal em nível nacional, o compromisso de outros órgãos federais e estaduais com o PPDDH é reduzido e muitas vezes impactado pelo fato de a gestão ser realizada na ponta com uma organização da sociedade civil. Sem a parceria com o governo estadual, uma das maiores dificuldades da entidade gestora no Rio de Janeiro, por exemplo, foi garantir o apoio da Polícia Militar e da Polícia Civil, que poderiam implementar medidas de segurança mais duras como escoltas e rondas. Coube à sociedade civil procurar os batalhões e construir uma estratégia de relacionamento com a polícia, estratégia essa que envolveu também o Ministério Público. A presença de representantes do PPDDH nacional em visita ao estado em 2020, no entanto, foi muito importante para a estratégia se consolidar. Somente depois disso a primeira escolta foi garantida no Rio. Uma das entidades gestoras do PPDDH na Bahia, em outro caso, nunca conseguiu garantir uma

escolta com a Polícia Militar. Já no Pará, houve casos com mudanças sucessivas de operacionalização das escoltas.

“No início houve várias trocas dos policiais. Quando retiraram a escolta, não conversaram comigo antes. Simplesmente a Secretaria disse: ‘Não tem mais proteção.’ Procurei o programa federal e foi necessária uma intervenção política e uma articulação das entidades em Brasília. Voltaram, mas aí foi cortada a diária dos policiais, para desestimulá-los a me acompanhar. Um abandonou o trabalho e outro ficou comigo, porque compreendeu minha situação. Mas não foi fácil. Depois, dois me acompanharam muitos anos à paisana. Nos últimos anos, uma nova regra disse que minha proteção tinha que ser via escolta da Polícia Militar, e não de policial à paisana no carro junto comigo. Foi um baque até me acostumar com aqueles policiais fardados, um carro da polícia atrás e outro na frente. Peço a Deus que sempre me mande policiais responsáveis e profissionais, porque não sou só eu que convivo com eles, mas toda a minha família.”

Organizações da sociedade civil também apontam limitações de um desenho institucional como esse. Se, por um lado, há um aspecto positivo de autonomia política e confiança maior dos defensores em uma política executada pela sociedade civil, por outro, fica claro que essas entidades não têm estrutura para garantir a proteção no nível que muitos desses casos necessitam e também podem ser questionadas do ponto de vista da sua legitimidade.

Na avaliação do Departamento de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos do governo brasileiro, não é possível afirmar que haja um menosprezo geral das Secretarias de Segurança Pública ao PPDDH, mas onde há programa estadual, a tendência é que o programa funcione melhor. Uma das primeiras defensoras a ingressar no programa e que até hoje conta com medidas de escolta permanente relata diversos episódios em que os policiais designados para acompanhá-la não tinham recursos para gasolina e alimentação. Segundo o Departamento de

“O benefício de haver um programa público é exatamente você poder articular por dentro do Estado. Proteção pela sociedade civil já é algo feito em vários projetos, mas há limites institucionais. Ao terceirizar a execução para a sociedade civil você perde o benefício da institucionalidade do programa.”

“Já temos uma rotatividade dentro da gestão pública muito grande. Se hoje firmamos uma articulação com um Secretário de Segurança Pública, amanhã ele pode não estar lá, e toda a articulação cai por terra. Precisamos de uma lei que permita a continuidade desses processos nos estados. Hoje há uma desorganização muito grande. Troca o gestor, troca toda a lógica de gestão, se perde história e se perdem processos.”

“O programa só terá sucesso se for executado por parte da sociedade civil. Muitos policiais atuam para criminalizar lideranças, e por isso a sociedade civil não tem confiança. A PM da Bahia chegou a dizer que não tinha efetivo e nem pessoal capacitado. A maioria das delegacias não aceitava denúncias de ameaças. Chegamos a pedir socorro à Secretaria de Segurança, mas nunca chegaram a intervir. Tínhamos que notificar tudo com 15 dias de antecedência. Neste prazo, a pessoa já tinha morrido.”

“Nos últimos anos o governo federal passou a se eximir. A partir do momento que é firmado um convênio com o estado, joga a responsabilidade para ele. Antes a lógica era de um acompanhamento mais integral do território nacional. Se um estado não dá informações, vai atrás para entender, porque precisa avaliar a política pública. Hoje isso não acontece mais.”

Proteção, no limite o PPDDH pode apoiar de alguma forma com recursos dessa natureza, mas não pode, por exemplo, pagar diárias a policiais.

E, apesar de não haver dados que comprovem a eficácia das ações de articulação com as Secretarias de Segurança Pública, o governo federal acredita que o fato de o programa acio-

nar e mobilizar outras instituições públicas com frequência também impacta na segurança do defensor. Mas de fato seria necessária uma instância de governança política capaz de fazer os processos andarem de outra forma.

E não é apenas a segurança imediata do beneficiário que sofre com dificuldades de articulação. Como uma das diretrizes da Política Nacional de Proteção é a atuação nas causas do estado de vulnerabilidade dos defensores de direitos humanos, a articulação com os órgãos públicos responsáveis pela garantia de outros direitos também é impactada, perpetuando as situações de risco e as ameaças.

Apesar de essa não ser a prioridade do PPDDH, a possibilidade de oferecer medidas mais amplas, como assistência jurídica e psicológica, ações que propiciem a continuidade do trabalho dos defensores no território e articulações institucionais voltadas para as causas estruturantes da violência estão entre os aspectos mais valorizados do programa. Sua execução, entretanto, é limitada pela fragilidade e pelo desenho institucional do PPDDH, o que é objeto de críticas há muito tempo. Não há, por exemplo, um indicador sobre a implementação das medidas de apoio solicitadas a outros órgãos públicos. Como descreveu uma defensora que participou por muitos anos da extinta Coordenação Nacional do programa, “a política de proteção exige uma legislação que supere as limitações do arranjo institucional dos nossos Poderes e integre os órgãos responsáveis para atuar nas causas estruturantes, se não seguiremos colando band-aid em fratura exposta”.

Fazem falta ainda um marco metodológico para o programa e a normatização de sua governança, de modo que a transferência de casos entre a equipe federal e as equipes estaduais em diferentes momentos não resulte em perdas no acompanhamento e na execução das medidas de proteção. A própria centralização dos dados da política pública é incompleta, ficando, no caso dos estados onde o programa está presente, a cargo apenas das entidades gestoras – o que prejudica sua avaliação permanente.

Por fim, o desenho do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, previsto no Decreto nº 6.044 há mais de 14 anos, precisa sair do papel. A União já foi condenada

em segunda instância, em uma ação interposta pelo Ministério Público Federal em 2017, a adotar as medidas necessárias para a elaboração do plano. A decisão da Justiça prevê a criação de um grupo de trabalho com composição paritária, contando também com representantes da sociedade civil, mas até a conclusão desta pesquisa esse grupo não havia sido criado.

## MEDIDAS IMPLEMENTADAS

A ausência de um marco metodológico nacional também interfere no processo de inclusão do atendido no programa. Se é verdade que um dos parâmetros internacionais para realização de análises de risco é considerar a especificidade de cada caso, a não existência de uma matriz de risco e de parâmetros estruturados que conduzam a elaboração dessa análise e uma adequada avaliação do risco se mostra um grande problema. Sobretudo quando se considera que os pedidos de inclusão de defensores de mais de dois terços do país são analisados pela equipe técnica federal, que fica em Brasília – e que, no contexto da pandemia, tem conduzido essas avaliações somente à distância.

“A fonte oficial do programa para a análise de risco pela Segurança Pública é um delegado, encarregado para o Brasil inteiro, que demonstrou que esta análise está sendo feita com base em todos os estigmas e preconceitos presentes na sociedade brasileira sobre defensores e jornalistas e nos ideais clássicos de polícia e das forças de segurança. Foi assustador. Por que aquela pessoa era uma referência naquele assunto? É essa [a] lógica de entendimento de ameaça e de risco no país?”

Parte da ausência de uma visão mais ampla do contexto era suprida, até 2015, pela participação de organizações de defesa de direitos humanos na extinta Coordenação Nacional do PPDDH, que definia inclusões e exclusões de casos e permitia uma integração maior da política, uma vez que era no âmbito da coordenação que a equipe federal, as equipes estaduais e a sociedade civil dialogavam com frequência sobre os desafios do programa. Desde então, a análise de contexto

cabe exclusivamente às entidades gestoras, que contam apenas com o questionário disponibilizado no manual de procedimentos. Consequentemente, diferentes organizações gestoras desenvolvem, por sua conta e com o apoio de outras, metodologias próprias de análise de risco.

Vale lembrar que uma análise distanciada e não aprofundada pode resultar em um Plano de Articulação de Ação Protetiva inadequado às necessidades do defensor ou comunicador. Em um dos casos citados na pesquisa, o PAAP foi elaborado sem a participação do defensor e da organização a que ele pertencia, e o policial que era responsável pelas ameaças a esse ativista tomou conhecimento da denúncia feita por intermédio de um ofício enviado pelo próprio PPDDH à Secretaria de Segurança Pública do estado. No mesmo dia, o policial foi à casa do defensor questionar a denúncia. Seu risco, em vez de ser reduzido pela ação do programa, foi ampliado. Daí a importância do conhecimento detalhado de cada caso a ser incluído. Beneficiários também criticam as dificuldades enfrentadas para dar continuidade ao trabalho de defesa de direitos humanos, assim como a ausência, nas medidas oferecidas, de uma perspectiva coletiva de proteção.

Uma medida de proteção que tem sido considerada positiva pelos defensores e comunicadores é a visibilidade. Há um consenso dentro do PPDDH que quanto mais visibilidade estadual e nacional um beneficiário tem, menores e menos frequentes são as ameaças que recebe. O acompanhamento dos casos, entretanto, no que diz respeito à equipe federal, ocorre apenas a cada três meses, e principalmente por telefone e e-mail. Inicialmente, a cada período, o programa definia um território do país para visitar in loco – o que resultava, em média, em um lugar por região do país monitorado por ano, algo bastante insuficiente para um território do tamanho do brasileiro. Com a covid-19, as visitas cessaram. A equipe técnica federal acredita que encontros virtuais de acompanhamento têm surtido efeito, mas sabe que muitas informações são impossíveis de se obter sem o contato presencial. Não sabe, entretanto, se o atendimento in loco será restabelecido como rotina.

De acordo com o Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos<sup>11</sup>,

11 Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Vidas em luta: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (2017).

muitas vezes, quando recorrem ao programa por telefone, solicitando apoio em uma situação urgente, os beneficiários são orientados pela equipe federal a procurar redes locais. Outros casos, de alto risco – envolvendo milícias, por exemplo –, podem não ser aceitos se o programa concluir que não tem condições de garantir a segurança do defensor. Daí a urgência da implementação e do funcionamento do PPDDH em todos os estados, algo reivindicado há tempos.

Enquanto isso não ocorre, o programa dá orientações genéricas de autoproteção aos beneficiários: fazer deslocamentos mais arriscados em grupo e descaracterizado, andar com pessoas de confiança, sempre compartilhar informações sobre os deslocamentos com a equipe técnica. A ideia é tentar instrumentalizar o defensor ou comunicador para que consiga avaliar de maneira autônoma o risco da atividade que vai realizar. Muitas vezes, essa é a ferramenta mais confiável que o defensor tem à disposição.



“As ameaças não diminuíram quando entrei no programa. Pelo contrário, aumentaram. Nunca vamos nos sentir totalmente protegidos, e me sinto impotente de ter que confiar minha vida a estranhos. Vemos histórias horríveis de alguns policiais, então me sinto muito vulnerável. Mas a visibilidade ajuda. Tenho dito isso a outros defensores que sofrem e que, assim como eu, ficaram calados por muito tempo. Se há pessoas e organizações acompanhando, parece que a resposta da polícia é mais rápida. E a proteção policial que recebo acaba ajudando toda a comunidade.”

“A realidade é que o governo brasileiro usa a existência do programa pra dizer lá fora que está fazendo algo para proteger as pessoas ameaçadas no país. Usa como argumento para que elas não recebam proteção internacional diante de solicitações de medidas cautelares na CIDH. Mas protegido mesmo ninguém está”, relata uma defensora.

## CORPO TÉCNICO E PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

A falta de condições para uma resposta ágil e integral do ponto de vista da proteção também resulta do tamanho das equipes das

entidades gestoras – seja a federal, sejam as estaduais – e do orçamento disponível. Organizações da sociedade civil que historicamente acompanham o PPDDH sempre foram críticas ao fato de que estados muito díspares em termos territoriais e nível de violência contassem com equipes técnicas do mesmo tamanho. A própria seleção das entidades gestoras por vezes não garante a contratação de organizações com histórico de defesa de direitos humanos, o que afeta muito a construção das ações a serem implementadas, sobretudo em um quadro de ausência de marco pedagógico para o PPDDH. E os momentos de capacitação interna das equipes, para aperfeiçoamento das estratégias, são reduzidos, dependendo na maior parte das vezes de iniciativa das próprias entidades, não existindo como diretriz da política pública.



“Quando foi assinado o convênio, recebemos dois dias de capacitação da equipe federal para análise de casos, medidas protetivas e o que fazer em caso de ataques. Foi só essa a capacitação oferecida. Depois nós buscamos por conta própria pessoas e organizações que tinham histórico de defesa dos direitos humanos para nos dar oficinas. Depois nós é que fomos ajudar outros estados a se capacitar.”

“Era muito positivo quando havia entidades da sociedade civil na coordenação nacional. Essas entidades dialogavam conosco, tentando melhorar o programa. Hoje temos pouco recurso para capacitação e há entidades que não confiam no governo e não querem socializar suas estratégias de proteção. É um fio que pode ser muito facilmente cortado.”

A forma de conveniamento das entidades gestoras também é um problema antigo. Em primeiro lugar, porque seu prazo de vigência inicialmente era muito curto para o desenvolvimento de ações de proteção que requerem continuidade no tempo. Hoje, apesar de os convênios terem duração de 36 meses, é muito comum o atraso de repasses por parte do governo federal e/ou do governo estadual durante os processos de renovação, o que impacta seriamente a proteção dos beneficiários. Afinal, não são todas as entidades gestoras que têm condições de manter a contratação de equipes de em

média 10 pessoas com o pagamento de salários por diversos meses, até os recursos chegarem.

Nessas situações, há o risco de o convênio ser encerrado e de defensores passarem a ser atendidos emergencialmente pela equipe federal, que, como já mencionado, não tem condições de garantir a proteção a partir da perspectiva territorial dos estados. Muitos dados e informações sobre os casos ainda se perdem nesses processos de transferência, mesmo quando ocorrem de uma entidade gestora para outra dentro do mesmo estado, já que não há protocolos de gestão e de compartilhamento de informações estabelecidos em âmbito nacional.

A metodologia de trabalho também pode mudar de uma entidade para outra, afetando a execução das próprias medidas de proteção. Uma das defensoras ouvidas pela pesquisa disse que ficou meses sem assistência jurídica para acompanhar a investigação do assassinato de outro defensor de sua comunidade durante a troca de entidades gestoras na Bahia. Outra teve seu caso enviado para a equipe federal durante o tempo que o governo do Pará deixou de executar o PPDDH no estado, e em seguida devolvido para o estado. “Era uma queda de braço, indo e voltando. Foi muito difícil pra mim”, disse.

Um segundo problema dos convênios é que essa modalidade de parceria com órgãos públicos envolve muitos procedimentos, um extenso controle de etapas e, até muito pouco tempo, era regida por outras normas brasileiras que, aplicadas a uma política que requer celeridade de resposta e flexibilidade do ponto de vista do custo, poderia inviabilizar a efetiva proteção de defensores e comunicadores. Em último caso, as entidades gestoras podem não ter suas contas aprovadas pelos governos, tendo sua sustentabilidade permanentemente comprometida. Pelo menos duas das que executaram programas estaduais seguem, depois de anos, enfrentando problemas junto ao Tribunal de Contas da União, órgão de fiscalização dos gastos públicos.

Por conta da burocratização e do risco também institucional que correm, muitas entidades não têm interesse em executar o programa na ponta. “É uma estrutura que desresponsabiliza totalmente o Estado e joga a bomba no colo da sociedade civil”, afirmou uma organização que acompanha o PPDDH desde a sua criação.

Do ponto de vista do orçamento nacional, a crítica é ao fato de o número de pessoas ameaçadas no país ter crescido nos últimos anos, e o orçamento do PPDDH não ter aumentado. Nos estados, as entidades gestoras são praticamente unânimes em afirmar que faltam recursos para ampliação das equipes e garantia de atendimento em todo o território.

Em função dessas limitações, diversas organizações optaram por criar redes de proteção próprias, como o Fundo Emergencial do Comitê Brasileiro de Defensores, que, a partir de 2015 e diante da identificação de um recrudescimento das agressões a ativistas, construiu uma alternativa para manter a luta por direitos em curso. Muitas vezes, as organizações retiraram emergencialmente o defensor do local de risco e solicitam posteriormente a ação do Estado, que não dá conta de responder na velocidade necessária, mas que precisa, na avaliação das entidades, se responsabilizar de alguma forma pelos casos de risco.



“Às vezes ocorriam coisas que não tínhamos como prever e não havia abertura no plano de trabalho para executá-las. Por exemplo, não tínhamos um carro para ir até o local de atuação dos defensores. Fora isso, a previsão dos salários era muito baixa, o que dificultava encontrar profissionais com certa qualificação. As organizações acabavam tendo que contratar profissionais jovens e dedicar muito tempo para sua formação. Sem falar que a equipe era pequena para cuidar de centenas de municípios.”

“Há uma rigidez muito grande para a execução dos planos de trabalho. Se conseguimos um convênio mais longo, o plano de trabalho fica defasado muito rápido, porque a velocidade de transformação do mundo e das ameaças e riscos é muito grande. E tentar fazer adaptações ao plano é muito desgastante; às vezes leva dois meses só de convencimento. Se não percebemos hoje algo que possa ser uma necessidade futura, teremos problema. É um modelo de trabalho muito desgastante, muito problemático e oneroso.”

O governo federal concorda que programas como esse são serviços de prestação continuada de proteção e que um outro marco normativo é necessário para a gestão do PPDDH no contexto federativo. A Coordenação Geral do programa afirma, entretanto, que ele não tem impedido a execução da política e que uma implementação realizada totalmente pelo Estado exigiria servidores contratados e operaria com menor celeridade.

De acordo com a última pesquisa de satisfação realizada pela equipe técnica federal, em 2020, 83,3% dos beneficiários que participaram do levantamento disseram se sentir seguros em continuar com sua militância após ter entrado para o programa. “Minha avaliação é que valeu a pena. Com todas as dificuldades, de falta de responsabilidade do poder público federal e estadual, vale a pena alguém dizendo que o Estado tem que proteger alguém que tem que viver. Isso mostra que não estou só; estou acompanhada”, disse uma defensora à pesquisa. A atual gestão do Ministério dos Direitos Humanos declara estar garantindo uma “proteção simbólica” aos defensores, em uma leitura de que bastaria integrar formalmente o PPDDH para os defensores estarem protegidos.

## TRATAMENTO DE JORNALISTAS E COMUNICADORES

O desafio de incorporar efetivamente comunicadores e jornalistas à política de proteção oferecida pelo Estado brasileiro é antigo. Em 2012, quando o PPDDH já existia mas ainda não tinha esse público explicitado em suas normas de funcionamento, o então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – que em 2014 foi transformado no Conselho Nacional de Direitos Humanos – criou um grupo de trabalho específico para discutir os direitos dos profissionais de comunicação no Brasil. Formado por autoridades do governo federal e da Procuradoria Geral da República e por representantes de associações e organizações de jornalistas, o grupo tinha, entre suas atribuições, propor o aperfeiçoamento de políticas públicas e diretrizes para a segurança de jornalistas e comunicadores diante das situações de risco surgidas em função do exercício da profissão.

O grupo chegou a se reunir com autoridades da UNESCO, com o relator especial das Nações Unidas sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão e especialistas que trabalham com o tema de proteção a jornalistas no México e na Colômbia. E, em seu relatório final, divulgado em 2014, ressaltou a necessidade de fortalecer as ações de segurança para esse público. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos chegou a apontar, em referência ao PPDDH, que, “para que o atual programa de proteção atenda às necessidades dos jornalistas, além dos defensores de direitos humanos, é fundamental, entre outros pontos, adotar de forma expressa as medidas de adequação necessárias para a proteção desse grupo de pessoas e difundir sua existência entre os comunicadores do país”<sup>12</sup>.

Entretanto, mesmo depois da Portaria no 300, de 2018, as duas orientações não foram plenamente incorporadas, e a equipe atual declarou que não dispõe do histórico dessas recomendações. Além de os jornalistas não terem clareza sobre como acessar o programa, não houve nenhuma revisão metodológica nos procedimentos do PPDDH para atender comunicadores a partir da compreensão das especificidades do contexto de atuação e das violações relacionadas à liberdade de expressão no país – como a existência de muitos ataques difusos e não organizados, a prevalência de ataques virtuais contra mulheres comunicadoras e a compreensão de que, a fim de dar continuidade ao trabalho do defensor no território, muitas vezes um jornalista precisa trabalhar anonimamente e até mesmo se colocar em risco.

A dinâmica de trabalho é diferente, como explicou um jornalista incorporado ao programa: “Eles queriam que eu avisasse o programa antes de viajar ou de fazer qualquer deslocamento. Aí expliquei que isso acontecia o tempo todo, que não seria possível avisá-los a cada passo, que era uma dinâmica diferente do conjunto dos defensores de direitos humanos.” Na prática, as organizações do setor acreditam que a alteração no nome do PPDDH foi mais uma formalidade utilizada pelo governo para se legitimar no cenário internacional. Na avaliação da Federação

<sup>12</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

Nacional dos Jornalistas, há inadequação e insuficiência no atendimento oferecido, na medida em que o programa não considera a proteção de jornalistas que não estejam sob sério risco iminente, mesmo que os danos que podem ser causados por formas não extremas de violência sejam amplamente conhecidos.

No estado do Rio de Janeiro, onde está a maioria dos comunicadores que hoje participam do PPDDH, a demanda por uma metodologia específica para tratar esse público também ficou clara. E foi algo que a entidade gestora estadual nunca recebeu do programa nacional. Há o reconhecimento de que a atual Coordenação Geral do PPDDH está mais interessada no tema, mas a própria divulgação do programa e a atração de novos beneficiários tem cabido aos comunicadores já incluídos. Para o Departamento de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos do governo brasileiro, o baixo número de jornalistas incluídos no PPDDH acaba resultando em uma experiência limitada do programa para lidar com esse grupo específico, e o desejo é que se construa uma estrutura melhor. Mas o órgão admite que não há esforços específicos no sentido de aproximar jornalistas do programa neste momento.

Há também, por parte da equipe do programa, a leitura de que, em geral, jornalistas não se veem como defensores de direitos humanos – o que procede em parte –, e que, por isso, o esforço de ajustar a nomenclatura do PPDDH em 2018 teve menos resultados do que o **esperado**.



“Naquele momento, no final de 2018, parecia que poderia dar certo. Os gestores do programa gostaram muito da atividade de capacitação na Enap, mas acabou sendo uma iniciativa isolada. Muitas pessoas que participaram não estão mais no PPDDH. Fica muito claro, e o próprio programa reconhece, que eles não têm experiência para lidar com este público; e isso é muito grave. Quem trabalha com este grupo já tem dificuldades para entender as diferenças entre um comunicador popular e um jornalista que trabalha numa grande redação. Para eles, sem ter essa formação, deve ser praticamente impossível alcançar os comunicadores.”

Seria necessário ampliar com urgência a interlocução do programa e de suas entidades gestoras com organizações de defesa do jornalismo e da liberdade de expressão no país. O fato de o programa também estar restrito a jornalistas que trabalham com direitos humanos está em contradição com os padrões internacionais de proteção a comunicadores em risco e com a realidade dos jornalistas em risco no país. Grande parte da violência perpetrada no Brasil atinge exatamente um público de comunicadores que não poderia ser atendido pelo PPDDH, reduzindo muito as possibilidades de novos casos. Um dos esforços de divulgação do programa para comunicadores, empreendido pela entidade gestora do Maranhão, acabou se transformando mais em um espaço de afirmação da importância de os jornalistas brasileiros defenderem os direitos humanos do que em orientação para sua proteção.

Para os beneficiários, o PPDDH funciona menos como uma política de proteção à integridade física e mais como um apoio institucional, que consideram importante para a continuidade do seu trabalho. Uma comunicadora, que tem câmeras de segurança instaladas na redação, diz que não é isso que vai protegê-la. “Não quero escolta e não quero andar com policial no meu pé. Não confio. Hoje eu vejo uma viatura da Polícia Militar e me sinto desconfortável, porque vi policiais se orquestrando para me descredibilizar. Mas institucionalmente tem um peso; faz com que os envolvidos se sintam de certa forma menos à vontade para me intimidar. São mudanças de paradigma que não tenho como fazer sozinha”, disse à RSF.

“Me perguntaram se eu achava que o programa era útil, em função da rede de contatos que já tenho. Sim, é bem importante meu nome constar dessa lista. A primeira coisa que a ONU me perguntou foi se eu estava sendo acompanhado pelo governo. O reconhecimento da condição é fundamental. Além disso, não tenho como fazer todas as articulações; uma coisa sou eu cobrar uma delegada sobre a investigação dos meus ataques, e outra é o governo federal cobrar. Então esse suporte institucional é complementar, e é importante saber que há alguém que eu posso acionar. Só isso não vai resolver nada; o programa não tem condições de dar respostas rápidas, e minhas informações sobre riscos digitais são mais completas que as deles. Mas em conjunto com outras coisas o PPDDH pode fazer diferença”, acredita um dos jornalistas atendidos pela equipe federal.

Diante da falta de perspectiva de uma mudança no funcionamento do programa a fim de atender público, o Instituto Vladimir Herzog lançou, em agosto de 2021, a Rede de Proteção de Jornalistas e Comunicadores, que contará com um articulador por região e estado do Brasil e oferecerá visibilidade, apoio jurídico e psicológico. Como uma parte dos recursos da Rede é obtida por meio de emenda parlamentar, que no Brasil precisa ser executada em parceria com algum órgão público, o PPDDH tem a expectativa de que a Rede contribua para facilitar e viabilizar o ingresso de jornalistas no programa e para que, no futuro, seja possível aumentar a capacidade do Estado de construir uma política pública estruturada para esse grupo de defensores no Brasil.

## TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A não existência de procedimentos nacionalizados e de um marco metodológico para o programa interfere ainda na falta de transparência sobre as ações, tomadas de decisão e medidas de proteção oferecidas pelo PPDDH. Além de não haver um processo de transparência ativa por parte do programa, com divulgação periódica e sistemática dos dados e do impacto da política pública, as próprias informações fornecidas em diferentes espaços pelo governo federal acerca do PPDDH – via Lei de Acesso à Informação, para a imprensa; nas redes sociais do Ministério, ou até mesmo para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – são conflitantes.

Os dados disponibilizados no site do Ministério são escassos, e algumas entidades alertam para a falta de transparência no que diz respeito ao emprego do orçamento: “Não sabemos o quanto foi executado, para onde foram os recursos e quais as ações de proteção realizadas”, disse o representante de uma das ongs ouvidas na pesquisa.

O mesmo vale para as informações sobre as iniciativas em curso com o objetivo de aproximar jornalistas e comunicadores do programa. “Nas reuniões, sempre ouvimos que eles estão divulgando o programa, mas nunca sabemos exatamente o que está sendo feito. A sensação é que os próprios funcionários não sabem o caminho que será seguido”, aponta uma organização que integra a Comissão Permanente de Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Depois de o Decreto nº 8.724/2016 extinguir a **institucionalidade** da participação social no programa em nível nacional (que havia durado 12 anos), e das mudanças de governo que se seguiram, o espaço do CNDH é um dos únicos em que a interlocução do PPDDH com as organizações da sociedade civil segue em curso. Naquele momento, as organizações de defesa dos direitos humanos resistiram<sup>13</sup> fortemente à mudança e, ainda em 2016, o Conselho criou um grupo de trabalho para tratar do retorno das entidades ao acompanhamento, monitoramento e deliberação da política pública de proteção a defensores.



“O Estado brasileiro, mesmo em governo populares, tinha dificuldades em incorporar críticas e incorporar no programa o que a sociedade civil elaborava como saídas para superar os problemas. Infelizmente não entendia nosso papel legítimo de acompanhar a política e pressionar o Estado para melhorá-la, e isso foi criando uma certa animosidade dentro da Coordenação Nacional.”

Entre 2016 e 2018, muitas organizações deixaram de indicar casos ao PPDDH, por temerem como eles seriam analisados e o que seria feito com as informações sobre os defensores, considerando a mudança de linha política do governo federal. Mas seguiram alimentando o poder público com dados sobre episódios de agressão e cobrando que o Estado cumprisse seu papel de garantir a proteção dos defensores e comunicadores. Depois das eleições de 2018, essa ruptura foi ainda **maior**.



“A interlocução se cortou totalmente. Não sabíamos quem ocuparia este espaço no Ministério e se usariam 14 anos de informações para criminalizar ainda mais os defensores. Chegamos a dialogar com as entidades gestoras sobre a necessidade de proteção dos dados.”

13 Ação Educativa et al. Alterações no decreto 8724/2016 de 27 de abril de 2016 – Programa de Proteção a Defensores e Defensores de Direitos Humanos (2016). Disponível em: <<https://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Of%20c3%a2adicio-mudan%20c3%a7as-no-decreto-8724.pdf>>.

Uma parte dos gestores do programa entende que havia problemas na coordenação executiva que funcionava com a participação da sociedade, sobretudo em função da dificuldade de desligar alguns beneficiários que, na avaliação da equipe técnica, não estavam mais em situação de risco. Isso contribuiu, por exemplo, para que a equipe federal chegasse a ter 400 casos em bancos de análise, uma vez que as organizações optavam por conceder ou manter medidas de proteção em casos que, para a equipe técnica, eram dúbios ou apenas tangenciavam alguma violação de direitos. Como nunca houve condições, em termos de recursos humanos e financeiros, de a equipe federal atender a essa quantidade de casos, a proteção buscada era oferecida apenas na teoria.

Em 2019, uma alteração promovida pelo Decreto nº 9.937 foi um passo na direção das reivindicações e recomendações feitas por diversas organizações nesse sentido. O decreto previa a participação da sociedade civil em grupos temáticos ou comissões temporárias do Conselho Deliberativo do programa. Um convite chegou a ser feito a entidades para que compusessem esses grupos, mas a resposta foi muito baixa, já que a demanda era pela atuação em um espaço efetivamente deliberativo da política pública, em que houvesse paridade com os órgãos de governo, nos moldes de funcionamento do próprio **CNDH**. Na outra ponta, houve questionamento de órgãos do governo acerca da “ideologia” de entidades que seriam chamadas para compor os grupos.



“A participação da sociedade civil em alguma instância é fundamental porque não há receita de bolo para proteger defensores. Cada caso é um caso, cada região é uma situação. Não se consegue formular medidas protetivas sem um diálogo muito fino com o sujeito que está sofrendo a violação e com a sociedade civil organizada daquela região. Por isso sempre reivindicamos um lugar para a sociedade civil, mas que não pode ser confundido com o lugar do Estado.”

“O dia-a-dia nos mostra onde estão os problemas. Mas já não nos é dado um lugar de acesso à informação para tecermos nossa própria análise crítica sobre o que dando certo e o que não está. Fazemos isso entrevistando os defensores atendidos, acompanhando o programa na ponta, mas não a partir de um diálogo institucional.”

Depois da publicação do decreto de 2021, que devolvia a presença das organizações ao Condel, diversas entidades da sociedade civil se pronunciaram<sup>14</sup> criticando o método e o mérito das mudanças implementadas, sobretudo no que dizia respeito ao desequilíbrio entre a representação do governo e a da sociedade civil e à falta de autonomia na escolha dos representantes das entidades. O Departamento de Proteção e Defesa de Direitos Humanos entende que a participação popular é necessária, benéfica e legítima e que aumenta a confiança no PPDDH. Mas, hoje, as próprias organizações acreditam que a possibilidade de voltar a participar do programa precisaria ser muito debatida, em função de quem comanda o governo federal no momento. A avaliação é de que a nova medida também será usada pela atual gestão para responder às diversas críticas internacionais que tem recebido devido à ausência de participação popular no desenvolvimento das políticas públicas no país.



“É nosso papel lutar pelo reconhecimento de que este é um programa do Estado e não do governo. Não podemos abandonar esta história por causa da atual gestão, até porque a situação de vulnerabilidade Brasil afora é cada vez maior. Para muitas pessoas, talvez esse Programa seja a única alternativa. Então nosso desafio é não desistir do PPDDH enquanto ferramenta do Estado brasileiro.”

## CONFIABILIDADE

Considerando a crescente violência contra jornalistas no país, o PPDDH acredita que um dos fatores para o baixo número de comunicadores no programa é a falta de conheci-

14 Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Nota técnica do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBD-DH) referente às alterações no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) pelo Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021 (2021). Disponível em: <<https://comitetedh.org.br/wp-content/uploads/2021/11/CBDDH-Nota-Tecnica-Decreto-10815-2021.pdf>>.

mento sobre sua existência. Entretanto, poucos esforços têm sido feitos a fim de aumentar a visibilidade da política pública em âmbito nacional. Alguns diálogos institucionais com operadores da Justiça – como promotores, procuradores e defensores públicos – têm como objetivo disseminar informações sobre a política pública, mas ações mais focadas nos jornalistas não devem avançar na atual gestão do governo federal.

Quando questionado se tem atuado para modificar o discurso oficial do Planalto de deslegitimação e ataque ao trabalho da imprensa, o PPDDH respondeu que é voltado para casos específicos de comunicadores sob risco e que não há protocolos para atuação em relação a jornalistas não incluídos no programa. Há, porém, reconhecimento por parte da equipe de que o PPDDH vive um quadro de desconfiança – apesar de a Coordenação Geral afirmar não compreender as razões para isso. Aos poucos, a equipe tem buscado recuperar a confiança dos defensores, tentando mostrar que não há interferência política na gestão e no atendimento dos casos. Mas restam muitas dúvidas. Há dois anos, foi feita uma investigação sobre o nível de segurança da informação nas entidades gestoras nos estados, o que preocupou muitas organizações. Como mencionado, o programa não conta com protocolos para tratamento, acesso e armazenamento dos dados.



“Qual a leitura que essas pessoas fazem sobre se as pessoas são defensores ou não? Quais razões estão levando as pessoas a terem seus casos arquivados? A situação de risco raramente muda, então por que, neste governo, as pessoas estão sendo excluídas. As ameaças pararam? O defensor não quer mais estar no programa? Quais razões estão levando as pessoas a terem seus casos arquivados? Não temos essas informações, não há como confiar.”

Dissociar o programa da prática da gestão Jair Bolsonaro em relação ao jornalismo não

será um processo simples. Para organizações de defesa dos direitos humanos e da liberdade de expressão ouvidas ao longo da pesquisa, a falta de credibilidade do governo resulta justamente do fato de um dos principais incentivadores e perpetradores de ataques a jornalistas no país ser o próprio presidente da República. “Se não tiver acompanhamento da sociedade civil, neste governo, o programa não vai ter credibilidade nenhuma”, acredita um jornalista. Todos os defensores ouvidos no estudo que hoje encontram-se sob proteção de entidades gestoras nos estados afirmaram que, se fossem transferidos para o programa federal, em Brasília, considerariam pedir o desligamento do PPDDH: “No atual contexto, se o programa do meu estado termina, eu peço para sair, por medo.”



“Em termos de discurso, há um retrocesso sim, porque perdemos muito quando o presidente rechaça a atuação de ONGs, de ambientalistas, de órgãos de imprensa. Tudo isso deslegitima, torna nossa atuação mais difícil e o trabalho de articulação institucional esquizofrênico. O chefe do Executivo fala uma coisa e o Ministério dos Direitos Humanos, outra. Qual o sentido disso tudo?”

## ONDE MUDANÇAS SÃO PRIORITÁRIAS E MAIS URGENTES

- Marco normativo
- Desenho institucional
- Metodologia e procedimentos
- Tratamento de jornalistas
- Confiabilidade
- Previsão orçamentária
- Medidas implementadas
- Transparência e participação social
- Articulação com órgãos públicos
- Corpo técnico

# 4 | COLÔMBIA



Jornalistas colombianos protestam contra o sequestro e assassinato de três repórteres em Cali, em 2018. © Christian Escobar Mora/AFP

A obrigação dos Estados de adotar medidas de proteção a jornalistas e comunicadores está vinculada, de acordo com os padrões internacionais, ao conhecimento de situações de risco real e iminente para esse grupo e à possibilidade de os governos evitarem que esse risco se concretize em dano. Quando, em um determinado país, há uma situação estrutural de violência sistemática e grave, o Estado deve implementar políticas públicas permanentes para enfrentar o problema. Na Colômbia, o conflito armado, cujas origens remontam ao final dos anos 1940 e que persiste apesar do Acordo de Paz de 2016, segue tirando muitas vidas. Somado ao narcotráfico, à corrupção e à conduta irregular das forças de segurança do Estado, tal conflito tornou a Colômbia, entre o final do século XX e os dias de hoje, um país extremamente perigoso para o exercício do jornalismo<sup>1</sup>. De acordo com

1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação:

o barômetro da RSF, o país se encontra entre os 5 mais perigosos da América Latina.

Foi com base em casos de agressão e assassinato de jornalistas colombianos que parte importante da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre proteção a comunicadores foi construída. Por exemplo, a sentença condenatória do país no caso movido por Luis Gonzalo Vélez Restrepo – atacado em 1996 por soldados do Exército Nacional enquanto filmava uma manifestação –, levou a Corte a determinar, em 2012, que os Estados “têm o dever de proporcionar medidas de proteção da vida e da integridade dos jornalistas que estejam submetidos a [um] risco especial”<sup>2</sup>.

Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Série C, N° 248 (2012).

Mas nem a legislação do país nem a jurisprudência internacional conseguiram impedir o assassinato de 163 jornalistas colombianos entre 1997 e 2021<sup>3</sup>. Tampouco evitaram as escutas, o monitoramento e casos de espionagem por parte do Estado contra jornalistas que investigam denúncias de corrupção. Menos ainda garantiram pluralidade e diversidade de vozes ou liberdade para a imprensa em casos de denúncias sobre empresas privadas que exploram recursos públicos.

Nem mesmo com o Acordo de Paz, que buscou reforçar instituições que ofereciam proteção ou efetivar ferramentas como os sistemas de alerta precoce para prevenir violações massivas de direitos, se conseguiu preservar a vida de defensores de direitos humanos, líderes sociais e jornalistas. A transição de poder de Juan Manuel Santos, que havia firmado o acordo, para Iván Duque Márquez, afilhado político do ex-presidente Álvaro Uribe, opositor público das negociações de paz com a guerrilha, mostrou-se um grande obstáculo para o avanço da sua implementação<sup>4</sup>.

Na avaliação de organizações de direitos humanos, Duque elegeu outras prioridades para seu governo, e o crescimento de novos grupos armados, da violência entre eles no intuito de ocupar territórios abandonados pela guerrilha das FARC e os assassinatos de líderes sociais não tiveram a devida atenção. O período das eleições de 2018 e do novo governo registrou, assim, um recorde nos dados do Sistema de Informação sobre Agressões contra Pessoas Defensoras de Direitos Humanos na Colômbia (SIADDHH), com 155 assassinatos e 805 casos de violência, 43,75% a mais do que em 2017. Desses, mais da meta-

3 Mais informações disponíveis em: <<https://flip.org.co/index.php/en/impunidad-casos/item/2187-estos-son-los-periodistas-asesinados-en-colombia-por-causas-asociadas-a-su-oficio>>.

4 SIADDHH y Programa Somos Defensores. Informe 2018 - Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (2019).

de (55,5%) teria sido cometida por grupos ou estruturas paramilitares.

Em visita à Colômbia naquele ano, o relator especial das Nações Unidas sobre a Situação dos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Michael Forst, declarou que o contexto colombiano era dramático. E conclamou a Procuradoria Geral da Nação a investigar e processar os casos de agressão e assassinato de defensores praticados antes do Acordo de Paz.

Em 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) registrou um aumento de assassinatos, ameaças e ataques contra líderes sociais, destacando a persistente atividade de grupos armados ilegais, a diversificação de interesses da criminalidade organizada e as disputas pelo controle de atividades econômicas, como a mineração clandestina<sup>5</sup>. Naquele ano, foram 108 defensores assassinados, segundo a ONU.

**Nem mesmo com o Acordo de Paz de 2016, se conseguiu preservar a vida de defensores de direitos humanos, líderes sociais e jornalistas na Colômbia.**

Para o governo colombiano, a “convergência de fenômenos criminais com a cadeia do narcotráfico, a exploração ilícita de depósitos minerais e recursos naturais, a desapropriação de terras e todas as atividades derivadas

de economias ilícitas facilitam as condições de risco para que se originem e incrementem violações contra direitos da população em geral; com o agravante de que quem exerce liderança e visibiliza sua causa (problema, obstáculo ou não cumprimento) para a lógica delitiva, o objetivo é eliminar essa pessoa”<sup>6</sup>.

Para as organizações da sociedade civil colombiana, os riscos são fruto não apenas dos atores armados ou grupos criminosos, mas também de ações e omissões do Esta-

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “La CIDH reitera su preocupación por la situación de derechos humanos en Colombia” (2020). Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/062.asp>>.

6 Colombia. Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos. Respuesta Oficial EXT\_S20-00033888-PQRSD-033812-PQR (2020).

do e das forças públicas de segurança. Em 2019, por exemplo, a CIDH e sua Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão manifestaram preocupação com as denúncias de uma suposta rede de espionagem e vigilância ilegal de meios de comunicação, jornalistas, defensores, juízes e dirigentes políticos posta em funcionamento por agentes militares na Colômbia<sup>7</sup>. O caso das “Carpetas Secretas” do Exército até hoje não foi suficientemente investigado, e os indícios de ação coordenada, com uma cadeia de mando identificada e consciente da ilegalidade das ações, não levaram à responsabilização dos coronéis, majores e generais, além dos integrantes de unidades de inteligência e contrainteligência suspeitos.

O conjunto de violações fez com que a Comissão instalasse, no âmbito de sua Secretaria Executiva, uma Sala de Coordenação e Resposta Oportuna e Integrada, com o objetivo de monitorar de perto e em tempo real a situação dos direitos humanos na Colômbia. O ano de 2020 não foi diferente. Entre os assassinados encontravam-se, dessa vez, pessoas que contavam com medidas de proteção por parte do Estado e medidas cautelares concedidas pela CIDH<sup>8</sup>. Segundo o Estado colombiano, mais de dois terços das mortes teriam sido praticados, dessa vez, por grupos armados ou criminosos.

A chegada da pandemia e o consequente confinamento social não reduziram as agressões ao trabalho jornalístico. Pelo contrário, de acordo com a Fundação para a Liberdade de Imprensa (FLIP), as ameaças e intimidações cresceram 10% em 2020, e dois jornalistas foram assassinados: Abelardo Liz e Felipe Guevara, mantendo a média anual desde a assinatura do Acordo de Paz e consolidando o quadro de autocensura no país. Os comunicadores assassinados desde 2016 têm um perfil similar: a maioria recebeu ameaças prévias que

7 Este não foi o primeiro caso de espionagem por parte do Estado colombiano. Durante o período mais intenso do conflito armado, também foram denunciadas diversas interceptações ilegais.

8 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Comunicado de Imprensa. “A CIDH reitera sua preocupação pela situação de violência registrada durante o ano de 2020 contra os que defendem direitos humanos na Colômbia” (2021). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/013.asp>>.

não foram investigadas, era repórter de meios indígenas ou comunitários, e trabalhava em regiões desprotegidas pelo Estado. Outros cobriam temas como corrupção, crime organizado e envolvimento de agentes políticos com o narcotráfico, longe dos grandes centros.

Para o diretor executivo da FLIP, Jonathan Bock, a violência contra a imprensa ocorre hoje com a mesma sistemática e a mesma permissividade de décadas passadas, durante os anos de conflito armado mais intenso na Colômbia. E faltam esforços claros e contundentes por parte do governo para responder ao que a fundação considera “o retorno aos piores anos da história do país para o jornalismo”. Entre as principais formas de ataque em curso estão assédio e intimidação contra mulheres jornalistas, principalmente por meio das redes sociais, com a utilização de conteúdos de conotação sexual; violação do sigilo da fonte; ameaças; criminalização e estigmatização (incluindo acusações de envolvimento com as guerrilhas); deslocamentos forçados dentro do país, e necessidade de exílio, em função da ausência de respostas sobre pedidos de proteção.

A violência sofrida por comunicadores e jornalistas durante a cobertura de protestos também é característica dos ataques à atuação da imprensa na Colômbia – principalmente aquela que registra abusos das forças policiais contra ativistas. Em 2021, em função de ordem expedida pela Corte Suprema de Justiça, o governo publicou o Decreto 003 de 2021, estabelecendo um protocolo para o uso da força em mobilizações sociais. A normativa não impediu, entretanto, que mais de 200 jornalistas e meios de comunicação fossem agredidos durante a cobertura dos protestos sociais que ganharam o país entre abril e junho de 2021. Juntas, FLIP e Repórteres sem Fronteiras enviaram um pedido urgente às Nações Unidas, à Unesco e à Organização dos Estados Americanos, para que cobrassem do governo de Iván Duque respostas imediatas aos ataques contra a imprensa e a garantia do exercício do jornalismo no país<sup>9</sup>.

9 Reporteros sin Fronteras. “Estallido de violencia contra la prensa en Colombia: RSF y la FLIP interpelan a la ONU, OEA y UNESCO” (2021). Disponível em: <<https://rsf.org/es/noticias/estallido-de-violencia-contra-la-prensa-en-colombia-rsf-y-la-flip-interpela-la-onu-oea-y-unesco>>.

## 4.1 | A UNIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO

O extenso marco normativo, desenvolvido nas últimas décadas na Colômbia para a proteção de diferentes populações, tem sua origem na reivindicação de organizações sindicais e da sociedade civil em busca de proteção para líderes sociais, da qual resultou a Lei 418 de 1997<sup>10</sup> – chamada de Lei da Ordem Pública. Nos últimos 25 anos, o texto foi modificado diversas vezes, em geral a cada novo governo, via aprovação de outras leis e de decretos-leis. Mas manteve sua espinha dorsal original: o foco na segurança física e individual, que caracteriza até hoje o mecanismo colombiano.

Em seu artigo 81<sup>11</sup>, a Lei 418 estabeleceu a obrigação do governo nacional de implementar um programa de proteção para pessoas em situação de risco contra sua vida, integridade, segurança ou liberdade, resultante da violência política ou ideológica ou do conflito armado. Os interessados em ser acolhidos pelo programa devem comprovar um nexo causal entre a ameaça recebida e a atividade que realizam na organização ou grupo político. O texto também prevê que as medidas têm caráter temporário e que estão sujeitas a revisão periódica. Se uma nova análise constatar a extinção do risco, as medidas não serão renovadas.

No início, a lei foi voltada às seguintes categorias:

- dirigentes ou ativistas de grupos políticos e especialmente grupos de oposição;
- dirigentes ou ativistas de organizações sociais, cívicas e comunitárias, associativas, sindicais, camponesas e de grupos étnicos;
- dirigentes ou ativistas de organizações de direitos humanos;
- testemunhas de casos de violações de direitos humanos e de infrações ao direito humanitário internacional.

10 Colombia. Ley 418 de 1997 (1997). Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372>>.

11 Modificado posteriormente pelo artigo 28 da Lei 782 de 2002. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6677#28>>.

Ao longo dos anos, novas populações foram incorporadas à política pública, até chegar às 16 atualmente atendidas. O grupo de jornalistas foi incluído como população objeto de proteção em 2000, com o Decreto 1592<sup>12</sup>, que criou, a cargo da Direção Geral para os Direitos Humanos do Ministério do Interior, o Programa de Proteção a Jornalistas e Comunicadores Sociais que “assumam a divulgação, a defesa, a preservação e o restabelecimento dos direitos humanos”.

Por meio do decreto, também foi criado um Comitê de Regulamentação e Avaliação de Riscos (CRER), formado por cinco representantes do Estado e três de organizações de jornalistas indicadas pelo ministro do Interior.

Sendo ainda recente a criação do programa, decisões da Corte Constitucional da Colômbia também tiveram impacto na política de proteção. Em 2003, a Decisão T-719 delimitou em quais situações o Estado tem o dever de adotar medidas específicas de proteção, estabelecendo uma escala de riscos: “risco mínimo, no qual a pessoa somente se vê ameaçada em sua existência ou integridade por fatores individuais e biológicos; o risco ordinário, que pode decorrer de fatores externos à pessoa – a ação do Estado, a convivência com outras pessoas, desastres naturais – ou dela mesma; o risco extraordinário, que as pessoas não estão obrigadas a suportar; o risco extremo, ou seja, grave e iminente, dirigido contra a vida ou a integridade da pessoa com o propósito evidente de violar tais direitos; e o risco consumado, ou seja, que já se concretizou e materializou na pessoa afetada”<sup>13</sup>.

Pela decisão da Corte, quanto maior for o número de características confluentes, maior deve ser o nível de proteção oferecido pelas autoridades.

12 Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 1592 de 2000 (2000). Disponível em: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1314526>>.

13 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-719/03. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm#:~:text=El%20derecho%20a%20la%20seguridad%20personal%20de%20los%20individuos%20reinsertados,Estado%2C%20tendiente%20a%20garantizar%20las>>.

des. Os magistrados entenderam que os jornalistas estão entre as categorias de pessoas que, em razão do tipo de atividade que desenvolvem, “estão expostas a riscos de uma intensidade tal que é altamente factível que preencham todas ou a maioria das características [de um risco extraordinário]”, e que por isso devem ser objeto de especial atenção por parte das autoridades estatais.

Em 2004, a Decisão T-025 ordenou que o governo elaborasse um instrumento técnico a fim de realizar a avaliação de risco e adotar medidas de proteção específicas de acordo com a natureza dos perigos enfrentados por cada população protegida. A Corte Constitucional reiterou a decisão em 2009, obrigando o governo a desenhar um instrumento próprio para a avaliação de risco de grupos, coletivos e comunidades. Em 2008, a Corte havia reconhecido, na Decisão T-1037, o direito do jornalista de ingressar em um programa de proteção que permitisse a continuidade de suas atividades profissionais.

Em 2010, a estrutura do programa precisou ser modificada quando o Departamento Administrativo de Segurança (DAS), um dos encarregados da proteção, teve que ser fechado após entrar em descrédito por denúncias de mais de 10 anos de espionagem, atos de sabotagem e intimidação de 16 jornalistas e diversos meios de comunicação, além de políticos e juízes. O caso ficou conhecido na imprensa como “Las ChuzaDAS”<sup>14</sup>.

Após o escândalo, acontece, em 2011, a mudança mais estrutural na política pública de proteção no país. A Lei 1448 passou a falar do caráter integral de segurança nos programas de proteção, definindo que os critérios para realizar a avaliação de risco e decidir as medidas a serem implementadas deviam ser previamente conhecidos pelos beneficiários da política pública. De acordo com a mesma lei, esses critérios passaram a ter que levar em conta especificidades de gênero, deficiência, idade e cultura – as entrevistas com mulheres, crianças e adolescentes passam a ter que ser realizadas, por exemplo, em ambientes seguros. Por fim, passou a haver um comando legal para que os programas de

proteção se articulassem com os programas de atenção às vítimas em operação na Colômbia.

Os Decretos 4065 e 4912<sup>15</sup> de 2011 criaram então a Unidade Nacional de Proteção (UNP), estabelecendo seus objetivos e sua estrutura e definindo responsabilidades também para autoridades locais e nacionais em relação à implementação das medidas. O Decreto 4065 estendeu ainda o alcance de quem poderia ser incluído na política pública de proteção, para “quem o Governo Nacional determinar que, em virtude de suas atividades, condições ou situações políticas, públicas, sociais, humanitárias, culturais, étnicas, de gênero, de condição de vítima de violência, deslocado, ativista de direitos humanos, se encontre em situação de risco extraordinário ou extremo de sofrer danos contra sua vida, integridade, liberdade e segurança pessoal ou em razão do exercício de um cargo público ou de outras atividades que possam gerar risco extraordinário, como a liderança sindical, de ONGs ou de grupos de pessoas deslocadas”.

No ano seguinte, o Decreto 1225 de 2012 concretizou o “Programa de Prevenção e Proteção dos Direitos à Vida, à Liberdade, à Integridade e à Segurança de Pessoas, Grupos e Comunidades”, unificando todos os programas de proteção específicos dentro da UNP, que passou a atender 16 populações-objeto, incluindo jornalistas e comunicadores. Para cada uma, o Decreto 4912 já havia responsabilizado o Ministério do Interior pela adoção de protocolos e regulamentos específicos, considerando uma abordagem diferenciada.

Em 2011, o Decreto 4800 também havia determinado a obrigatoriedade de prestação de contas semestrais pelos programas; de desenvolvimento de iniciativas de divulgação da política e de capacitação dos servidores, e de adoção de medidas de proteção coletivas dirigidas a comunidades indígenas e afrocolombianas e a organizações de mulheres. Mas foi só entre 2015 e 2017 que a proteção coletiva entrou de fato na agenda da política pública colombiana, que passou a oferecer medidas como fortalecimento organizativo e comunitário, apoio para infraes-

14 Reporteros sin Fronteras. “*ChuzaDAS : las grandes orejas de inteligencia vueltas contra la prensa*” (2010). Disponível em: <<https://rsf.org/es/informes/chuzadas-las-grandes-orejas-de-inteligencia-vueltas-contra-la-prensa>>.

15 Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 4065 de 2011 (2011). Disponível em: <<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1541025>>.

trutura de proteção, intensificação da presença institucional e promoção de medidas jurídicas e administrativas com o objetivo de enfrentar os fatores geradores de situações coletivas de risco.

Em 2018, essas comunidades ganharam um programa específico, voltado para os territórios e também sob responsabilidade da UNP, em conjunto com a Polícia Nacional. Atualmente, a normativa também prevê atenção psicossocial coletiva e com enfoque de gênero e medidas materiais e imateriais para fortalecer a autoproteção e combater a estigmatização de coletivos.

A atualização mais recente na estrutura e na gestão da UNP aconteceu em setembro de 2021, com a edição do Decreto 1139<sup>16</sup>, que teve como prioridade reduzir os prazos para o fluxo interno da tramitação dos casos e para a oferta das medidas. O desenho institucional descrito adiante já corresponde a essas últimas mudanças.

## DESENHO INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO

Para dar conta de seus objetivos, o Programa de Prevenção e Proteção conta com um órgão interinstitucional de apoio: o Corpo Técnico de Análises de Risco (CTAR), integrado por funcionários da UNP e da Polícia Nacional e vinculado à Subdireção de Avaliação de Risco da UNP. Há um CTAR para analisar casos individuais e outro para casos de proteção coletiva. De acordo com a norma, entre suas principais funções estão:

- Monitorar e analisar documentos de órgãos governamentais ou não governamentais sobre a situação de risco de pessoas, grupos e comunidades que forneçam dados para as análises de risco realizadas pela Unidade Nacional de Proteção;

- Coletar informações in loco sobre as variáveis geradoras de risco para os beneficiários atendidos pela UNP, tanto no momento de seu ingresso quanto nos momentos de reavaliação no programa de proteção;

- Desenvolver metodologias e estratégias de ava-

16 Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional. Decreto 1139 de 2021 (2021). Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171486>>.

liação de risco para casos extraordinários e extremos. Incorporando a decisão anterior da Corte Constitucional, os riscos a serem analisados pelo programa estão categorizados em ordinário, extraordinário e extremo<sup>17</sup>.

O órgão deliberativo do programa é o Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas (CERREM). Sua missão, com base nos estudos e recomendações do CTAR, é avaliar de maneira integral o risco de cada caso, definir medidas de proteção e recomendar medidas complementares. É presidido pelo Ministério do Interior e integrado pelo Programa Presidencial para os Direitos Humanos, pela Direção de Proteção e Serviços Especiais da Polícia Nacional, pela Unidade Administrativa Especial de Atenção e Reparação Integral às Vítimas e pelo Ministério da Defesa. São convidados permanentes das sessões do CERREM um representante da Procuradoria Geral da Nação, da Defensoria do Povo, da Promotoria Geral da Nação, do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e também do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), quando há casos de populações deslocadas em análise. Quando o CERREM considerar pertinente, também poderá convidar um representante de algum ente privado para acompanhar a sessão.

Diferentemente de como acontecia no CRER, atualmente as organizações de representação das populações objeto do programa de proteção figuram apenas como convidadas, sem direito a voto, no CERREM, que se reúne pelo menos uma vez ao mês. Quatro delegados de cada população podem participar da análise dos casos do grupo que representam, tanto no momento de outorga de medidas como no processo de reavaliação da situação dos beneficiários.

No início dos trabalhos do Comitê, as organizações representativas dos jornalistas eram a FLIP, a Federação Colombiana de Jornalistas (Fecolper), a Associação Colombiana de Editores de Jornais e Meios de Comunicação (Andiarios) e a Associação Nacional de Meios de Comunicação (Asomedios). Em 2017, a FLIP decidiu parar de acompanhar o CERREM, por

17 Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 1066 de 2015 (2015). Disponível em: <<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019912>>.

entender que o mecanismo não considerava de fato as contribuições da Fundação no tratamento de jornalistas beneficiários e sob risco.

O programa de proteção colombiano conta ainda com um CERREM específico para analisar os casos coletivos, formado pelos membros e convidados citados anteriormente, e outro para os casos de mulheres, que conta também com entidades vinculadas aos direitos das mulheres, como a Defensoria dos Direitos da Infância e da Juventude e o Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar. A beneficiária do Programa de Proteção pode escolher se seu caso será analisado pelo CERREM Mulher ou pelo CERREM geral.

Entre as medidas de prevenção e proteção oferecidas pelo Comitê estão cursos de autoproteção; patrulhas policiais; dispositivos de comunicação para contato rápido com órgãos do Estado; blindagem de imóveis e instalação de sistemas de segurança no local de trabalho ou residência do beneficiário; escoltas e veículos blindados; passagens terrestres, fluviais, marítimas ou aéreas; realocação temporária, com direito a auxílio econômico (de 1 a 3 salários mínimos) por até 3 meses e traslado de artigos pessoais; e apoio psicossocial. Considerando o enfoque diferenciado, o nível de risco e fatores territoriais, o CERREM também pode determinar outras medidas de proteção. E cabe ao Comitê determinar seu prazo de vigência e quando o beneficiário deve passar por uma reavaliação.

Apesar de não contar com uma lei própria regulando sua criação, a Unidade Nacional de Proteção nasceu em 2011 com autonomia administrativa e financeira, diferentemente dos demais mecanismos de proteção analisados neste estudo. Sua estrutura atual está descrita no Decreto 1066 de 2015<sup>18</sup>, e sua operação abarca todo o território colombiano – há grupos regionais da UNP em funcionamento, como os grupos de Barranquilla, Medellín, Cali, Cúcuta, Neiva, entre outros. Trata-se da Unidade responsável pela operacionalização da maior parte das medidas de proteção oferecidas pelo Estado.

Seu organograma<sup>19</sup> é bastante complexo

18 Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 1066 de 2015 (2015). Disponível em: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019912>>.

19 Disponível em: <<https://www.unp.gov.co/la-unp/organograma/>>.

– inclusive em função do tamanho do órgão, que contava, em agosto de 2021, com 6.632 funcionários (incluindo servidores e terceirizados). Mas pode ser resumido em: Direção Geral da Unidade, que tem diversos órgãos assessores; Subdireção de Avaliação de Risco; Subdireção de Proteção; Subdireção Especializada em Segurança e Proteção<sup>20</sup>; Subdireção de Talento Humano e Secretaria Geral. As duas últimas são responsáveis por recursos humanos e funções administrativas e financeiras. Já as demais estão diretamente relacionadas à oferta das medidas de proteção aos cerca de 8 mil beneficiários atendidos atualmente pela UNP.

A Subdireção de Avaliação de Risco, como o próprio nome diz, é responsável pela realização das análises. É o órgão que recebe e verifica se os pedidos se enquadram nos critérios para concessão de medidas protetivas previstos no marco jurídico da Colômbia. As solicitações podem ser feitas por diferentes órgãos, como a Defensoria do Povo e o próprio governo, e por canais de comunicação da UNP, inclusive por meio de formulários disponíveis no site da Unidade<sup>21</sup>, que devem ser enviados junto com documentos de identificação do peticionário e documentos que atestem sua vinculação a uma das populações atendidas.

A UNP não age ex officio, fazendo busca ativa de possíveis beneficiários. Mas o conhecimento sobre essa política pública é crescente: em 2018, os pedidos de proteção se aproximavam de 35 mil ao ano; atualmente, podem ultrapassar 70 mil. A Polícia, por exemplo, tem obrigação de reportar à UNP todos os casos envolvendo jornalistas de que tem conhecimento. Segundo a Direção, de janeiro a julho de 2021, foram aproximadamente 27.300 pedidos, dos quais cerca de 20 mil feitos pelo governo; cerca de 5.800 feitos diretamente pelos peticionários, e 1.500 por organizações da sociedade civil. A maioria das solicitações, entretanto, não se enquadra nos critérios denexo causal exigidos pela lei, o que gera uma alta carga operativa na etapa

20 A Subdireção Especializada em Segurança e Proteção nasceu somente em 2017, em cumprimento ao Acordo de Paz firmado com as FARC, para oferecer segurança aos ex-integrantes da guerrilha e ao novo partido ou movimento político nascido da transição das FARC para a atividade legal durante o processo de cessar-fogo e até o fim das hostilidades internas a este grupo.

21 Disponíveis em: <<https://www.unp.gov.co/atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/tramites-otros-procedimientos-administrativos/>>.

de recebimento de casos pela Unidade. Em média, menos de 20% dos pedidos têm a rota de avaliação de risco iniciada, e outra parcela não chega à aprovação de medidas.

Recebido o pedido de proteção, ele é enviado para um dos 180 analistas contratados, que realiza uma primeira entrevista de contato. Esses analistas integram o CTAR, que coleta de maneira permanente informações sobre situações de risco envolvendo populações atendidas pela UNP para, nesse momento, subsidiar as análises dos casos individuais. Analisa-se, por exemplo, qual a situação de risco para determinadas populações em determinada região do país. Confirmado o nexocausal das agressões, passa-se à coleta de informações junto às autoridades, para verificar se há registros da situação relatada pelo peticionário.

Se, com base nos dados preliminares coletados, o analista observa que há iminência no risco relatado, ele pode solicitar ao diretor da UNP a aprovação de medidas imediatas de proteção, enquanto o processo de análise de risco é concluído. O trâmite de emergência, que entra em vigor em 3 dias, não interrompe o fluxo da análise, mas garante a segurança imediata do peticionário por um prazo de até 3 meses – período previsto para a realização das avaliações de risco. A Polícia também pode solicitar medidas emergenciais ao diretor da UNP, que, levando em conta características de iminência, excepcionalidade e vulnerabilidade, as encaminha diretamente para a rápida implementação. Se, após a finalização da análise de risco, a conclusão do analista for de que se trata, na verdade, de um caso ordinário, as medidas são revogadas.

Utilizando o chamado Instrumento Padrão de Avaliação, o analista indica se o nível de risco constatado é ordinário, extraordinário ou extremo. Em 2018, mais de 25% das análises determinaram risco ordinário – portanto, sem necessidade de implementação de medidas de proteção. Cerca de 73% apontaram para um risco extraordinário e apenas 1% para risco extremo, duas classificações de risco que apresentaram taxas constantes de crescimento desde o início da criação da UNP<sup>22</sup>. A análise se fundamenta em três pilares: os fatores de risco

22 Colombia. Ministerio del Interior. Reingeniería del Programa General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP (2019).

da ameaça e sua gravidade (reportada pela pessoa e certificada pelas autoridades); o risco específico (situação do peticionário em função de sua condição, incluindo ameaças e agressões prévias); e as vulnerabilidades (que têm a ver com o entorno do peticionário, seja ele territorial, laboral ou residencial).

Até o início da pandemia, todo esse trabalho era feito em campo, para verificar os fatores de risco de modo preciso. Atualmente, cerca de 50% das análises já voltaram a ser feitas de maneira presencial, o que foi facilitado pela presença de diversos analistas nos territórios, resultado de uma política de descentralização que tem sido implementada desde 2020. A presença local, além de permitir maior celeridade na análise, possibilita também que a avaliação seja feita com a participação de pessoas com maior conhecimento da realidade da região.

Em paralelo, se considerar necessário, a Subdireção de Avaliação de Risco pode ainda gerar um pedido de medidas preventivas, em coordenação com outras instituições que também têm a missão de oferecer segurança à população, como a Polícia Nacional, o Exército Nacional, as prefeituras e os governos estaduais, entre outros. Por fim, a análise passa por uma mesa de trabalho, para efeitos de controle de qualidade, ocasião em que os parâmetros estabelecidos para a realização do estudo são checados e verifica-se se há algo a aprimorar.

O resultado da avaliação de risco deve então ser apresentado ao CERREM em um prazo máximo de 30 dias úteis, contados a partir do momento em que o solicitante expressou seu consentimento para ingresso no programa. O CERREM analisa o caso, faz uma avaliação do nível de risco e recomenda medidas, que são então adotadas pelo diretor da UNP. O CERREM pode ainda sugerir, com base nas contribuições feitas pelas organizações que discutem o caso na sessão do Comitê, ações complementares e recomendações a diferentes órgãos do Estado colombiano que possam contribuir para a proteção integral daquele beneficiário.

A Direção Geral informa que tem trabalhado com o prazo de apenas 8 dias para colocar em prática os esquemas de proteção recomendados pelo Comitê. Quem cuida dessa etapa é a Subdireção de Proteção, que também

pode receber pedidos diretos do diretor geral, no caso dos trâmites de emergência e de medidas cautelares derivadas de decisões judiciais. A Subdireção funciona com base em vários grupos de trabalho, como os que coordenam a atuação das escoltas terceirizadas e a operação dos carros blindados (próprios ou alugados), e os que monitoram as medidas de infraestrutura outorgadas e os esquemas protetivos de beneficiários realocados. A Subdireção coordena ainda os grupos regionais da UNP e tem também grupos de apoio à proteção geral da sociedade, como o responsável por revisar técnicas contra explosivos e armas químicas.

A análise de risco de cada beneficiário é refeita uma vez por ano ou em caso de novos episódios de ameaças e agressões. O desligamento do programa de proteção ocorre a pedido do beneficiário ou por decisão do CERREM, em caso de cessação do risco ou de uso indevido das medidas outorgadas.

Em agosto de 2021, a UNP atendia 7.947 beneficiários, implementando um total de 24.169 medidas, divididas da seguinte forma: cerca de 29% das medidas correspondiam a escoltas; 27%, a meios de comunicação; 24%, a coletes à prova de balas; 6%, a botões de apoio; 10%, a carros blindados, e 5%, a carros convencionais. Entre a população de jornalistas e comunicadores protegidos – 175 no total –, mais de 40% contavam com escoltas, a medida mais presente nesse grupo atendido pela UNP.

## RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS

Para atender esse enorme contingente de beneficiários, a Unidade Nacional de Proteção da Colômbia conta com o maior orçamento anual dentre os programas analisados, tanto em total de recursos quanto em valor médio destinado por pessoa atendida. Trata-se de um montante que subiu exponencialmente desde o início do funcionamento da UNP, mais do que quadruplicando dos 240,5 bilhões de pesos colombianos em 2012 para 975,6 bilhões em 2019. Em 2021, esse orçamento foi de mais de 1 trilhão de pesos colombianos (superior a 263 milhões de dólares na cotação de dezembro de 2021), sendo que aproximadamente 70% desse valor foram destinados à aquisição de bens e serviços.

Nesse montante entram todos os gastos com a contratação, via empresas terceirizadas, de escoltas, carros blindados e equipamentos de comunicação e segurança, que representam a maior parte das medidas de proteção outorgadas. O gasto com pessoal (como gestores, analistas, diretores e pessoal administrativo) corresponde a cerca de 10% do orçamento.

Em 2014, a UNP se viu envolvida em denúncias de corrupção<sup>23</sup> relacionadas aos contratos com as empresas terceirizadas, incluindo superfaturamento e gastos desnecessários com a prestação dos serviços temporários de segurança nos territórios – por exemplo, aluguel de coletes à prova de balas quando outros já haviam sido comprados e aquisição de três vezes mais pistolas do que o necessário para o número de escoltas em operação. A situação foi revelada pela Controladoria Geral da Nação, que apontou um desvio de mais de 5 milhões de dólares, na taxa de conversão da época –, recurso que posteriormente fez falta ao orçamento, resultando inclusive em uma greve de escoltas em função de salários atrasados, o que deixou beneficiários desprotegidos<sup>24</sup>.

As denúncias resultaram em mudanças internas na gestão da Unidade, mas não na alteração de seu modelo de funcionamento, baseado na contratação de pessoal terceirizado e na consequente rotatividade das equipes que atendem os beneficiários. Segundo o governo colombiano, uma operação dependente somente de servidores públicos seria inviável, por conta da obrigatoriedade de criação de novos cargos e da celeridade exigida na implementação das medidas de proteção.

A terceirização, entretanto, não tem suprido as necessidades de pessoal para a gestão da UNP. Em 2019, cada analista do Corpo Técnico recebia de 12 a 15 casos para processar por mês, quando o recomendado seriam apenas 5, resultando em um atraso das análises de risco. Na época, a previsão era de que fosse necessário contratar mais 175 avaliadores de risco e 25 analistas de controle de qualidade<sup>25</sup>.

23 Mais informações disponíveis em: <<https://pacifista.tv/entrevistas/no-he-negado-que-exista-corrupcion-en-la-unp-director-de-la-unidad-nacional-de-proteccion/>>.

24 Fecolper y Reporteros sin Fronteras. Colombia: Actividad Periodística em Riesgo (2015).

25 Colombia. Ministerio del Interior. Reingeniería del Progra-

## O PLANO DE AÇÃO OPORTUNA E A REENGENHARIA DA UNP

Em agosto de 2018, o então recém-empossado presidente Iván Duque assinou com o Ministério Público o chamado Pacto pela Vida e Proteção de Líderes Sociais e Pessoas Defensoras de Direitos Humanos. O Pacto resultou na edição de um novo decreto, de número 2.137<sup>26</sup>, em novembro do mesmo ano, criando a Comissão do Plano de Ação Oportuna (PAO), voltado para a formulação de uma política pública de prevenção e proteção de defensores de direitos humanos, líderes sociais, líderes comunitários e jornalistas.

Um dos eixos do PAO, fortemente criticado pelas organizações de direitos humanos, por seu enfoque coercitivo e sua perspectiva de defesa militar, prevê uma atuação do governo nos territórios mais afetados pela criminalidade e sem presença institucional do Estado. As entidades acreditam que aumentar a presença militar em regiões de conflito pode potencializar hostilidades entre grupos armados onde já há comunidades em risco<sup>27</sup>.

Outro eixo foca no desenvolvimento de estratégias de comunicação para a divulgação do programa de proteção e o combate à estigmatização do trabalho das populações protegidas. Nesse sentido, o Ministério do Interior realizou, em 2019, um estudo de campo em 5 cidades, com grupos focais de líderes sociais e comunitários, defensores de direitos humanos e jornalistas, para compreender como se dá a estigmatização e suas consequências. O estudo é a base para a estratégia de comunicação que o governo está desenvolvendo a fim de combater esse fenômeno.

O terceiro eixo do PAO está diretamente relacionado à oferta de proteção pela UNP,

e trata de reestruturar a Unidade por meio de um processo de articulação e reengenharia institucional que objetiva dar uma resposta mais robusta, rápida e efetiva ao problema da existência de inúmeros espaços e normas relacionadas ao tema que conversam mal entre si. A proposta, já em andamento, envolve mudanças estruturais e melhoria de ferramentas e de protocolos internos, a fim de diminuir os prazos de resposta e simplificar os processos de controle. A UNP quer reduzir em 50% o tempo de resposta desde o recebimento do pedido até a implementação das medidas de proteção.

Uma estratégia pensada nesse sentido seria a utilização de todos os dados coletados em diferentes processos da Unidade como informações relevantes para a tomada de decisão e para atividades de prevenção. A reengenharia envolve ainda a capacitação das equipes, incluindo a aplicação da perspectiva de direitos humanos e dos enfoques diferenciais de cada população atendida, e o fomento a medidas de proteção coletiva e de autoproteção.

A UNP não ouviu diretamente a sociedade civil ao elaborar o plano de ação para desenvolvimento da reengenharia institucional, que conta com 26 estratégias e 212 atividades. Mas afirma que considerou mais de 80 recomendações feitas por instituições como CIDH, FLIP e Somos Defensores. Entre elas, o fortalecimento da presença institucional da UNP nos territórios, para melhor oferecer medidas de proteção e prevenção em articulação com entidades regionais e locais, ampliando a cobertura da política pública. Uma das maneiras de fazer isso seria por meio da realização de sessões territoriais do CERREM, já que as autoridades locais e estaduais também firmaram o Pacto pela Vida. Curiosamente, duas das estratégias agora no horizonte tratam da promoção da participação cidadã na gestão da UNP e na elaboração de medidas de proteção com enfoque diferencial.

No final de 2019, o presidente Iván Duque apresentou a proposta da Política Pública de Proteção Integral e Garantias para líderes sociais, comunitários, jornalistas e defensores de direitos humanos que, liderada pelo Ministério do Interior, segundo o governo, foi discutida com 370 defensores de 17 departamentos, em mais de 100 mesas de trabalho. Ela seria fruto do trabalho iniciado em 2018 pela Comissão do PAO.

ma General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP (2019).

26 Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 2137 de 2018 (2018). Disponível em: <<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202137%20DEL%2019%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202018.pdf>>.

27 SIADDHH y Programa Somos Defensores. Informe 2018 - Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (2019).

## 4.2 | ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA PÚBLICA

O programa de proteção colombiano e sua implementação pela UNP deixaram clara a responsabilidade do Estado e de diferentes governos de proteger líderes sociais e comunitários, defensores de direitos humanos e jornalistas, além das outras populações atendidas por lei. Trata-se do mais longínquo, maior e mais bem estruturado programa da região, com medidas de segurança física individual que certamente contribuíram para uma redução do número de atentados e assassinatos contra seus beneficiários nesta quase uma década de funcionamento da UNP.

Nos últimos anos, o número de atentados a integrantes do programa de proteção caiu de 45, em 2019, para 13, até agosto de 2021. Em relação ao assassinato de beneficiários, o total caiu de 8, em 2019, para 2, em 2021, sendo um deles jornalista. Por conta desses números, uma parcela significativa dos atendidos diz se sentir mais segura dentro do programa e, em se tratando daqueles que precisaram ser retirados rapidamente de seus locais de residência e trabalho, a Unidade de Proteção é vista por boa parte deles como a responsável por estarem vivos hoje.

Os aspectos positivos, entretanto, parecem não ir muito além dos acima mencionados. Do ponto de vista normativo, o amplo conjunto de leis e decretos vinculados de alguma forma à política de proteção não tem servido para concretizar o que se mostra como mais urgente atualmente na Colômbia: a interrupção de ciclos históricos de violência provocados por grupos armados, organizações criminosas, organizações paramilitares e também integrantes de forças de segurança do Estado. A grande quantidade de normas pode dificultar, inclusive, a apreensão por parte da população de seu direito à proteção integral e do dever do Estado de garanti-la, e de que maneiras – apesar de tudo isso já estar previsto em lei.

A interrupção de um caminho pavimentado pela assinatura do Acordo de Paz – que sinalizava para a adoção de políticas de prevenção e redução de riscos nos territórios, com um olhar para as causas da violência – e a volta de uma linha de intervenção baseada na segurança

física **imediate** preocupam fortemente as organizações de defesa de direitos humanos na Colômbia. “Não há nem haverá políticas de fundo para evitar o crescimento do risco; pelo contrário, se seguirá com a brincadeira cruel de salvar vidas com coletes, carros blindados, escoltas, telefones etc., e assim prolongar o problema de maneira perversa, no lugar de solucioná-lo”, afirmou o programa Somos Defensores em 2019<sup>28</sup>.



“A análise de risco se faz sempre buscando qual é a resposta em termos de medida de proteção e nunca o que terá que ser feito em matéria de prevenção ou de um acompanhamento pelo conjunto das instituições. Nos últimos anos, muito tem se falado sobre a reengenharia do programa, houve mesas de trabalho e esforços para prevenir riscos. Mas as respostas seguem sendo muito policiais, reativas e muito caras também. Um esquema de escolta e carro blindado custa 10 mil dólares/mês. Se você tem jornalistas que ficam 5, 10 ou 15 anos no programa, é um custo infinito, principalmente se não se avança na investigação sobre se o risco permanece ou não nem se captura quem fez determinada ameaça.”

De lá pra cá, essa lógica reativa, material e instrumental só fez se intensificar dentro da UNP e do próprio governo, por meio do PAO. Na prática, o que as medidas de caráter duro fazem é legitimar que há um estado de guerra no país, mas elas não resolvem os contextos de risco em que defensores, líderes sociais e jornalistas trabalham. E, por isso, tantos seguem perdendo a vida.

Em janeiro de 2021, a CIDH<sup>29</sup> declarou

28 SIADDHH y Programa Somos Defensores. Informe 2018 - Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (2019).

29 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Comunicado de Imprensa. “A CIDH reitera sua preocupação pela situação de violência registrada durante o ano de 2020 contra os que defendem direitos humanos na Colômbia” (2021). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/013.asp>>.



“O programa existe desde 1997 e sua resposta é a mesma desde então: a proteção armada. É um problema estrutural, porque o programa surge num contexto de guerra forte, em que o Exército buscava reconhecimento por meio da beligerância e da proteção de pessoas. Hoje a essência é a mesma: carros blindados, armas, coletes a prova de balas, rádios. As mudanças feitas foram pra aumentar os públicos dentro do programa. Outro problema é que o Estado, há mais de 15 anos, delegou a função da proteção a empresas privadas de segurança, que são dirigidas e controladas por ex-funcionários do Estado, que passaram a agir para conseguir cada vez mais contratos e mais orçamento. Não haverá dinheiro que dê conta. Se a política de proteção tivesse um enfoque de direitos humanos, te asseguro que as demandas diminuiriam.”

que era urgente que o Estado colombiano reforçasse as estratégias de prevenção e estabelecesse medidas de proteção integral, culturalmente adequadas e especializadas, considerando enfoques diferenciais, interseccionais e **coletivos**, a fim de garantir que defensores de direitos humanos possam realizar seu trabalho em um ambiente livre de todas as formas de violência. Apesar disso, as avaliações de risco se construíram sob uma perspectiva individualista, e as medidas outorgadas seguem sendo principalmente individuais, desconsiderando aspectos como gênero, faixa etária, comunidade, e se o beneficiário pertence à população indígena, o que pode acentuar o risco dos protegidos em zonas de conflito armado.



“Há decretos que tratam da proteção coletiva, mas na prática funciona muito mal. Entregam duas caminhonetes para uma organização de 40 pessoas e pronto. Construir um plano coletivo deveria começar pelo diálogo com essas comunidades, com enfoque no aspecto preventivo.”

Na avaliação de um comunicador indígena ouvido pela RSF que precisou ficar 4 anos fora do país e já teve 21 membros de sua família assassinados por paramilitares, a ideia de segu-

rança oferecida pela UNP não dialoga com os princípios de proteção dos povos indígenas colombianos, baseados em valores espirituais e na família. “Isso o Estado nunca vai conseguir entender. Para eles, estamos em guerra, então temos que usar coletes à prova de balas, carro, escoltas armadas, e ter horários para sair. Seguimos nos opondo a essa lógica, mas chegou num ponto em que eles publicaram um comunicado dizendo que, se não aceitássemos o que ofereciam, não seriam responsáveis por nossa segurança”, **conta**.



“Passamos a pleitear então um esquema coletivo. Nos deram 10 coletes, 6 escoltas armadas e 3 caminhonetes para toda a comunidade. No início, chegamos a estabelecer um diálogo com um dos diretores da UNP, mas ele só durou 6 meses lá. Hoje, o que existe é uma série de protocolos por e-mail, petições, formulários que tornaram a interação com eles muito complexa. Não há um contato mais direto e a sensação é [de] que temos que nos conformar. Todos os meses, uma pessoa da comunidade recolhe as queixas e formaliza por e-mail, no formato em que pedem. Mas nunca temos uma resposta.”

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a adoção de enfoques diferenciais em programas de proteção tem um duplo significado: deve ser um método de análise, capaz de enxergar as diferentes formas de discriminação sofridas por um grupo populacional, e um guia para a ação, oferecendo a adequada proteção aos direitos daquela população<sup>30</sup>. Mas há uma dificuldade permanente da UNP em implementar essa perspectiva em sua atuação, fazendo com que críticas e recomendações se repitam ao longo dos anos.

Uma delas trata da demanda por apoio psicossocial e familiar, principalmente nos casos de extração e refúgio temporário. Esses casos

30 Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. Comunicados de prensa. “Colômbia debe reformar de manera urgente la gestión de protestas para prevenir más violaciones a los derechos humanos” (2021). Disponível em: <<https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/ano-2021/10247-colombia-debe-reformar-de-manera-urgente-la-gestion-de-protestas-para-prevenir-mas-violaciones-a-los-derechos-humanos-informe-de-naciones-unidas>>.

envolvem beneficiários que sofrem traumas significativos e raramente conseguem a implementação de medidas urgentes que envolvam também sua família, o que dificulta ainda mais a continuidade do trabalho e a adaptação em outra cidade – geralmente, a capital do país, Bogotá. A lei estende as medidas de proteção a familiares, mas somente quando esses também se encontram em um nível de risco extraordinário. Além disso, a concepção de família adotada nos decretos que regulam o trabalho da UNP desconhece composições distintas da tradicional. De acordo com o decreto mais recente (número 1139 de 2021), a definição de “núcleo familiar” faz referência ao cônjuge ou companheiro(a) permanente, aos filhos e aos pais do beneficiário protegido.

Uma das jornalistas ouvidas pela RSF ao longo desta pesquisa, que passou por um sequestro e recebeu várias ameaças de morte, além de conseguir proteção apenas para o filho menor, disse ter implorado por apoio psicológico depois de ser escoltada pela UNP e receber abrigo em Bogotá. Só conseguiu um ano e meio **depois**.



“Eles me deram duas escoltas em período integral, para tudo que eu precisava fazer na rua. Mas eu gritava por ajuda psicológica. Só chorava, não tinha como tomar decisões. Meus filhos também estavam muito abalados. Achei que teria que sair do país e fazer uma cirurgia estética para poder sobreviver. Ia às reuniões com a UNP e a Unidade de Vítimas e pedia ajuda para uma agenda com um psiquiatra. Depois de ter um ataque de pânico, a médica da UNP disse que pediria um atendimento prioritário, mas não aconteceu. Uma amiga teve que pagar no privado. A primeira reunião virtual que ofereceram, por conta da pandemia, era de 20 minutos com 8 pessoas. Disse que jamais abriria a câmera e contaria minha situação porque não sabia quem estava atrás das outras telas. É uma falta de respeito absurda. Saí da reunião e denunciei por Twitter. Graças a isso tive o primeiro atendimento psicológico, quase que um ano e meio depois de chegar a Bogotá. Continuo muito impactada. Meus pais seguem recebendo ameaças em minha cidade, sem qualquer proteção. Morreria de pânico se tivesse que voltar para lá, não estou preparada.”

Questionada sobre a importância de uma visão integral de proteção aos beneficiários, a UNP declarou que, de acordo com a lei e com sua missão institucional, a Unidade foi criada para proteger a vida e a integridade. “Essas outras coisas acessórias, como oportunidade de trabalho, tratamento psicológico, tratamento médico e ajuda à família competem a outras entidades do Estado criadas para isso”, explicou o coronel Alejandro Murillo, responsável pelo atendimento a jornalistas e comunicadores sociais.

Sobre a relevância de a UNP trabalhar em articulação com esses outros órgãos do Estado, ele disse que a certificação oferecida pela Unidade sobre o nível de risco a que o beneficiário está exposto é suficiente para obter acesso a esses outros serviços. “O que nos cabe é a questão da proteção à integridade e à vida. Não nos cabe cuidar de tratamento psicológico de um beneficiário. Para isso existem o sistema de saúde e as entidades que podem atendê-lo. Não é nossa competência, nem pela lei, nem pela Constituição. Cuidamos do que nos cabe. Se essas entidades nos pedem informações, nós oferecemos, mas não temos como dar atenção a uma família que sai de uma zona de violência”, completa.

## MEDIDAS IMPLEMENTADAS

Independentemente de oferecer ou não medidas de proteção integral, a UNP enfrenta desafios para garantir de maneira célere e eficiente a própria segurança física de seus quase 8 mil beneficiários. Uma primeira dificuldade diz respeito ao cumprimento dos prazos de cada etapa do programa de proteção. Em abril de 2021, as 812 análises realizadas pela Subdireção de Avaliação de Risco no período anterior tinham levado, em média, 67 dias para serem concluídas. É verdade que o tempo médio para cada estudo vem caindo desde 2019, mas também é fato que, a cada mês, a Subdireção precisa realizar um número maior de avaliações. Sem a contratação de mais pessoal para essa função, a perspectiva da produção de análises insuficientes também cresce. Para a maior parte dos jornalistas sob a proteção da UNP ouvidos pela RSF, as avaliações de risco são superficiais, demoram para ficar prontas e são elaboradas por analistas com pouco conhecimento da realidade nos territórios.

A Direção da UNP nega que exista um problema de pessoal ou de volume de demanda, e credita a demora principalmente a órgãos como as promotorias e as polícias, que tardam para remeter aos analistas informações individualizadas sobre os petionários. Há casos em que decorrem entre 60 e 70 dias somente para o recebimento das respostas, consideradas primordiais, uma vez que essas instâncias são os primeiros lugares onde denúncias de ameaça e agressão devem ser registradas. O procedimento da UNP determina que todos os órgãos do Estado relacionados à segurança devem ser oficiados para verificação de informações coletadas na entrevista com os petionários.

“Não temos como dizer para a Promotora que eles têm que dedicar um funcionário para nos responder em 5 dias, porque eles também têm uma quantidade enorme de trabalho acumulado. O que tentamos fazer é nos organizar para conseguir a informação o mais rápido possível. Já conseguimos melhorar muito o fluxo com a Polícia Nacional, o Exército e a Defensoria do Povo. E isso está pautado no processo de reengenharia”, explica o coronel Murillo. Algumas etapas internas têm sido suprimidas para que os casos cheguem ao CERREM mais rapidamente e, de acordo com a Subdireção de Avaliação de Risco, alianças feitas pelo CTAR com outros órgãos têm possibilitado que as informações estejam mais acessíveis aos analistas.

A Unidade também acredita que a demora nas análises não deixa petionários sob risco, por conta da possibilidade de se acionarem trâmites emergenciais nos casos em que isso se mostra necessário. Organizações da sociedade civil, entretanto, são unânimes em relatar que esses trâmites raramente são acionados ou, ainda, que as medidas outorgadas são revogadas posteriormente, sob a justificativa de que se constatou apenas um risco ordinário. Em alguns casos, jornalistas tiveram que recorrer à Justiça para obter a proteção imediata diante de risco iminente.

Em relação à adequação das medidas, uma pesquisa de satisfação feita pela própria UNP com beneficiários apontou que, em 2019, cerca de 90% dos ouvidos estariam satisfeitos, em geral, com os serviços prestados. A enquete concluiu que os atendidos com níveis de satisfação mais baixos (da ordem de 58%) são aqueles que contam com esquemas de proteção brandos

(como equipamentos de comunicação e coletes), considerados por eles insuficientes para proteger sua vida e sua **integridade**. Para a Direção da UNP, todos gostariam de ter carro blindado com motorista, escolta e combustível para realizar suas atividades, o que não é possível.



“Essas decisões são tomadas a partir de um escritório em Bogotá, e são muito poucos os jornalistas em Bogotá que foram ameaçados desta maneira. O problema maior acontece nas regiões, onde estamos mais vulneráveis. A UNP disse que daria um celular para um jornalista em Tumaco, mas o sinal não pega lá. Para outra disseram que dariam um colete à prova de balas, mas ela vive na selva tropical, não tem como usar. As medidas são ultrapassadas porque são tomadas a partir de Bogotá, e os trâmites são paquidérmicos, é demoradíssimo. Se você não preenche bem os papéis, te devolvem; se não tem acesso a e-mail, não consegue avançar.”

Aqui é importante destacar um aspecto da política colombiana que afronta diretamente os padrões internacionais de proteção a jornalistas e defensores de direitos humanos e uma decisão da própria Corte Constitucional do país: o direito que cada indivíduo tem de participar do processo de definição das medidas protetivas que receberá. Ao contrário de países como o México e o Brasil, onde os beneficiários são ouvidos diretamente na elaboração de seus planos de proteção, na Colômbia eles só podem se fazer representar indiretamente, por organizações da sociedade civil de defesa dos direitos do grupo social no qual se enquadram – por exemplo, jornalistas e comunicadores sociais.

Essas organizações, que não têm direito a voto no CERREM, podem apenas fornecer aos titulares do Comitê informações relevantes que porventura não tenham sido consideradas na avaliação de risco. Para isso, no entanto, precisam conhecer em detalhes cada caso a ser analisado em cada sessão. O direito do próprio beneficiário de participar da definição de seu plano de proteção está baseado no princípio da individualização das medidas e na adequação das mesmas, para que o trabalho jornalístico e de defesa de direitos possa continuar.

“Os casos chegam com uma brevíssima descrição. Eles esperam as organizações falarem para trazer mais informações de contexto e depois resolvem o que fazer, quando não estamos mais na reunião. A análise inicial não traz informação, por exemplo, sobre se o jornalista, por medo, parou de registrar ameaças que recebeu. Precisam da gente para trazer isso no momento do CERREM, e confiam na nossa análise. Mas, se não estamos lá, é certo que podem retirar esquemas de proteção pela falta de informações. Durante vários anos fizemos um trabalho de levantamento de informações muito cuidadoso, com cruzamento de dados. Cada caso levava pelo menos dois dias para ser analisado”, relata Adriana Hurtado, representante da Fecolper no CERREM.

A ausência desse processo de definição conjunta fez, por exemplo, com que mais de 760 recursos contra medidas aprovadas pelo CERREM tenham sido apresentados em 2020. Somente 5,5% foram aceitos. A prática também faz com que uma parte dos beneficiários – mesmo que bastante minoritária – posteriormente não autorize a implantação das medidas aprovadas. No caso das escoltas, cerca de 5% não concordaram com sua adoção, correspondendo a 424 negativas de beneficiários atendidos atualmente.

A implementação das medidas em si também é um desafio para a UNP. Em um estudo feito em 2015 pela RSF em conjunto com a Fecolper<sup>31</sup>, cerca de um terço dos comunicadores



“Me concederam dois homens, um colete à prova de balas e um carro convencional que, em um ano, me deixou na rua 8 vezes. Meus próprios escoltas disseram que este carro não traz qualquer segurança. Fui ameaçado por grupos paramilitares. Reportei tudo isso, mas é necessário ter influência política para conseguir um carro blindado. Há alguns meses, recebi um panfleto com novas ameaças e pedi uma reavaliação de risco. Disseram que tudo estava bem. Realmente não sei como realizam essa análise. Quando acharem que não corro mais risco, vão retirar o esquema.”

31 Fecolper y Reporteros sin Fronteras. Colombia: Actividad Periodística em Riesgo (2015).

que estavam sob proteção naquele ano afirmou que as medidas não haviam sido implementadas de forma eficiente, sendo recorrente a entrega parcial dos recursos de proteção aprovados. Em julho de 2021, a Direção da Unidade disse à RSF que os esquemas de proteção estavam sendo implementados 15 dias após o término da análise de risco ou 8 dias após a deliberação do CERREM. As organizações falam em até 2 meses.

Mas esse processo tampouco se dá sem problemas. São diversas as críticas relacionadas principalmente com a capacitação e a disponibilidade das escoltas, com o funcionamento e o custo de operação dos veículos (blindados ou não), que por vezes chega a não ser assumido pela UNP, e, principalmente, com o botão de apoio, também chamado de botão de pânico.



“A pessoa que faz minha escolta vive muito longe de onde eu moro. Precisa saber com um dia de antecedência quando vou precisar sair. É uma dinâmica que não funciona. A cada três meses, ele me escreve para saber se estou bem. Esta é a segurança. Sequer vem aqui me ver, dar uma volta etc. Por isso, me fechei em casa e construí minha própria rede de apoio. Aviso a minha família quando tenho que sair, para onde vou e quando chego. Também não uso o colete à prova de balas porque é muito grande. Quero passar despercebida e, se uso isso, é impossível. Antes queria ser famosa; agora quero ser invisível.”

“Eu andava com o botão na mão o tempo todo, e uma vez meu filho o apertou. Isso foi às 9h. Me ligaram às 15h perguntando se eu estava bem. Aí me dei conta de que era uma farsa. Foi uma decepção e registrei uma queixa”, conta um jornalista. Diversos comunicadores desistiram de usar o equipamento depois de denúncias feitas por uma das beneficiárias de que o botão de apoio, além de um sistema de GPS, também teria microfones que podiam ser acionados sem a autorização do usuário. Conversas estariam sendo gravadas e vendidas por funcionários da UNP a grupos armados, aumentando o risco dos atendidos. A Direção nega a prática.

Os comunicadores ouvidos para este estudo também foram unânimes em dizer que

o acompanhamento das medidas recebidas, quando feito pela UNP ao longo do ano, ocorre de maneira muito esporádica e burocratizada, via formulários que precisam ser preenchidos e enviados por e-mail, sem contato pessoal. Além disso, como não participam diretamente da tomada de decisão sobre seus casos, temem de maneira quase permanente perder as medidas de uma hora para a outra. Na avaliação de diferentes organizações, as reavaliações de risco se concentram sobretudo em novos fatos que possam ter ocorrido no período avaliado, e em geral não consideram informações sobre contexto, enfoques diferenciados e o andamento de investigações abertas sobre agressores, que podem contribuir para manter o nível de risco dos beneficiários elevado.



“As medidas de proteção são importantes. Nestes 4 anos, pude trabalhar porque tinha proteção. Me deram um carro com duas escoltas, um telefone e um colete à prova de balas. E com esse esquema pude seguir exercendo meu trabalho. Me ajudou muito, porque todos os dias sofremos pressão por conta dos temas que cobrimos. Mas se não reportamos para a UNP uma chamada direta, um panfleto, uma mensagem de alguém dizendo que vai te matar, para eles é como se não houvesse mais risco. Usaram isso para retirar minha proteção porque, no último ano, não reportei ameaças. Mandaram fazer um estudo e chegaram à conclusão de que eu não estava sob risco. Nunca me chamaram para perguntar como estava ou pelo que tinha passado. No início deste ano, dispararam contra minha casa e já não tenho mais segurança. Não voltei a solicitar apoio porque sei que, se me tiraram naquele momento, não vão me aceitar de volta agora. Senão, solicitaria.”

Elas criticam ainda o fato de medidas cautelares e provisórias da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que funcionam como instâncias subsidiárias diante da incapacidade do país de garantir proteção a todos, serem retiradas pela UNP sem a autorização dos organismos internacionais.

## ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

O histórico de conflito armado que marcou o país por décadas e o contexto de violência que persiste na Colômbia sempre impuseram, para as políticas públicas de proteção a defensores, líderes sociais e comunitários e jornalistas, o desafio de ir além da oferta de mecanismos de segurança física, fazendo com que a articulação com outros órgãos públicos de prevenção e responsabilização dos perpetradores dessa violência fosse um imperativo para diferentes governos. A relação entre prevenção, proteção e responsabilização será aprofundada no Capítulo 8 deste estudo. Mas, no caso da Colômbia, cabe mencioná-la desde já, pelo fato de essa articulação impactar diretamente a própria concepção e o modelo de proteção oferecidos pelo Estado.

Em 2013, pouco tempo depois da criação da UNP, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH já apontava a “importância de se estabelecer uma coordenação efetiva entre os órgãos estatais encarregados de proteger os jornalistas e comunicadores sociais em situação de risco e as autoridades responsáveis por investigar, processar e punir os responsáveis pelas supostas violações de seus direitos, perpetradas em razão de suas atividades profissionais”<sup>32</sup>. Na época, a Comissão afirmou ser fundamental garantir uma efetiva participação da Promotoria Geral da Nação nas sessões do CERREM, mesmo que na condição de convidada, para que a instituição pudesse contribuir e receber informações chave sobre os casos em análise. Atualmente, é dever da UNP enviar à Promotoria Geral as ameaças reportadas pelos beneficiários e acompanhar o andamento dos processos.

A realidade, no entanto, é que a UNP não atua de fato para impulsionar as investigações, e as dificuldades no funcionamento do CERREM relacionadas à falta de articulação institucional se perpetuaram ao longo dos anos, impactando inclusive nas deliberações sobre as avaliações de risco e nas medidas de proteção a serem concedidas. Além disso, na avaliação

32 Comissão Interamericana de Derechos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

das organizações da sociedade civil, à medida que a UNP foi estabelecendo sua própria capacidade de oferecer segurança física, mediante a contratação de empresas privadas – o que, para a RSF, tem o aspecto positivo de possibilitar respostas rápidas e imediatas, sem depender do engajamento das forças de segurança públicas –, os demais órgãos do Estado foram se desobrigando de seu papel e de sua responsabilidade na política de proteção.

Uma das consequências desse processo foi a consolidação de uma visão, por parte dos governos locais e estaduais, de que eles não são competentes para atuar nesse campo, cabendo ao governo federal o monopólio da proteção, concentrado na UNP<sup>33</sup>. Em um ciclo de retroalimentação, as decisões sobre as medidas de proteção passaram a ser tomadas com pouca ou nenhuma participação de organizações regionais, que conhecem melhor a realidade dos beneficiários.

A regulação em vigor afirma que é dever dos governos e prefeituras adotar ações de proteção a fim de garantir de maneira efetiva e oportuna o direito à vida, à liberdade, à integridade e à segurança pessoal dos beneficiários do Programa de Prevenção e Proteção, considerando os princípios da subsidiariedade, da complementaridade e da imediatez. A norma, entretanto, tem tido pouco resultado na prática.

A pressão das organizações de direitos humanos por uma descentralização do programa de proteção contribuiu para a recente adoção da iniciativa #UNPEnTerritorios, com o estabelecimento de escritórios regionais e analistas em zonas consideradas prioritárias. Falta ainda, entretanto, construir práticas efetivas de colaboração e de coordenação com diferentes atores nesses territórios, sobretudo os próprios movimentos sociais e as organizações da sociedade civil afetadas pela violência, de forma que as medidas adotadas não sejam apenas reativas e policiais. “Enquanto esse diálogo multiatores não se instalar, cada um fará o que lhe corresponder por decreto em detrimento da construção de uma política pública de proteção integral com garantias reais”, acredita a organização Somos Defensores.

33 Programa Somos Defensores. Stop Wars: Paren la guerra contra los defensores (as) – Episodio III – Protección en Colombia: La Amenaza Fantasma (2017).

A resposta do atual governo para essa necessidade histórica de articulação é justamente o Plano de Ação Oportuna, no marco da Política Pública de Proteção Integral e Garantias para líderes sociais e comunitários, jornalistas e defensores. Como mencionado, tanto para organizações de direitos humanos quanto para jornalistas, o PAO representa uma mudança drástica nas políticas aprovadas no Acordo de Paz de 2016, em termos tanto de discurso quanto de operação, transformando a proteção oferecida pelo Estado civil em segurança em termos de defesa, o que resulta na militarização dos territórios.

Na avaliação da FLIP, vários dos estados considerados prioritários pelo PAO continuam sendo centros de ataque a jornalistas, o que mostra que pode ser pouco efetivo atender as necessidades de proteção da imprensa nos territórios da mesma maneira que se atendem as necessidades de outras populações<sup>34</sup>. Para a Fecolper, o diagnóstico apresentado pelo governo para a nova política se concentra em fatores de risco limitados a economias ilegais e à presença de grupos armados. Nada menciona sobre o risco particular associado ao trabalho jornalístico decorrente de coberturas, por exemplo, de corrupção local e nacional, uma das principais causas de ameaças a essa população. Desconhece, assim, o contexto estrutural em que ocorrem as violações à liberdade de imprensa<sup>35</sup>.

Por fim, é importante destacar que o Plano de Ação Oportuna não é um programa de proteção voltado para indivíduos e coletivos específicos – como é a missão da UNP. E sim uma iniciativa do governo que pretende desaguar em uma política de prevenção a episódios de violência contra defensores em geral, o que requer o envolvimento de prefeitos, governadores e demais órgãos públicos. Ela segue em curso, liderada pelo Ministério do Interior, que tem dialogado com as organizações e realizado oficinas em territórios prioritários, a fim de estabelecer interlocuções com as comunidades afetadas. A UNP participa da iniciativa por meio de seus grupos regionais, com foco sobretudo na socialização das rotas de proteção e dos requisitos para inclusão no programa.

34 Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Qué ha pasado con el PAO y la Política Pública para la garantía de la defensa de los DDHH? (2020).

35 Fecolper. Escudo de Plumas: 20 años del Programa de Protección a Periodistas en Colombia (2020).

“Chegamos a mais de 28 departamentos e 400 municípios, entregando medidas de proteção coletiva que consistem em motocicletas, lanchas, rádios, telefones, coletes à prova de balas. Beneficiamos mais de 192 mil pessoas. E isso nos permitiu ter um reconhecimento como entidade não apenas das organizações de direitos humanos nacionais, mas também das internacionais. E mostrar os esforços tão generosos e importantes que essa organização fez para atender à cidadania”, declarou o diretor da UNP, Alfonso Campos Martinez, em entrevista à RSF.

## TRATAMENTO DE JORNALISTAS E COMUNICADORES

O fato dos comunicadores e jornalistas terem sido considerados população objeto de programas de proteção na Colômbia desde o final do século XX possibilitou que a UNP, desde seu início, tenha voltado alguma atenção para as especificidades desse público. O cuidado foi resultado de diferentes fatores, a começar pelo acúmulo de índices alarmantes de violência e assassinatos de comunicadores nos anos 1980 e 1990. Várias sentenças judiciais também robusteceram, ao longo das últimas duas décadas, medidas regulatórias voltadas para a proteção desse público, além de fatos de grande repercussão política, que exigiram respostas contundentes do governo do país.

Foi o caso dos episódios de espionagem e intimidação de jornalistas por funcionários do serviço de inteligência do Estado colombiano, o antigo Departamento Administrativo de Segurança. Em alguns deles, a espionagem ilícita realizada pelo DAS ficou a cargo dos mesmos agentes responsáveis por proteger os jornalistas que participavam do programa de proteção do Ministério do Interior<sup>36</sup>. O DAS foi extinto e substituído por um novo serviço de inteligência, e as funções que antes cabiam ao departamento, como as análises de risco e a implementação das medidas – assim como muitos de seus funcionários –, foram assumidas pela UNP. As denúncias de abusos, entretanto, não cessaram, sendo a mais recente delas

36 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

feita em 2021 pela jornalista Claudia Julieta Duque, que conta com medidas cautelares da CIDH restringindo a coleta de uma série de seus dados pessoais pela UNP. Em agosto de 2021, a jornalista divulgou que informações detalhadas sobre seus deslocamentos estavam sendo armazenadas pelo mecanismo sem seu consentimento.

Em agosto de 2014, o assassinato do repórter Luis Carlos Cervantes, menos de um mês depois de o CERREM revogar suas medidas de proteção, por considerar que o risco que ele corria era ordinário, também fez com que a UNP tivesse que modificar suas variáveis de análise e sua metodologia para estabelecer o nível de risco ao qual está submetido um jornalista. Em 2016, impulsionado pela ação movida por Herley Ramirez Alzate contra a UNP<sup>37</sup>, foi aprovado um protocolo específico para esse público. De acordo com esse protocolo, por exemplo, organizações de defesa da liberdade de imprensa e de expressão passaram a ser ouvidas diretamente nos processos de avaliação de risco (não apenas no momento de discussão do caso no CERREM). Não há, entretanto, protocolos claros no que diz respeito ao tratamento das informações fornecidas pelas entidades, que já denunciaram a UNP por vazamento de informações sensíveis sobre os jornalistas.

Uma busca mais extensiva sobre informações de contexto também passou a ser feita junto a autoridades locais, membros do Ministério Público, Defensoria, entre outros, com o objetivo de avaliar o grau de violência sistêmica a que um jornalista pode estar submetido. Junto à Promotoria Geral da Nação, o protocolo específico prevê o levantamento de processos nos quais o comunicador apareça não apenas como vítima, mas também como denunciante, testemunha ou indiciado, caso isso aumente seu nível de risco. Ao sistema de alertas precoces, questiona-se se há referência a riscos associados às informações que o jornalista publica. O analista deve ainda realizar entrevistas com terceiros, sem que isso exponha o avaliado a maior risco ou o revitalize, e se comunicar com o jornalista antes de finalizar a análise, para saber se há fatos novos a acrescentar ao estudo.

Vários desafios relacionados às especificidades dessa população, entretanto, persistem.

37 Colômbia. Corte Constitucional. Sentencia T-199/19. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-199-19.htm>>.

Um deles diz respeito ao **tempo excessivo** para a avaliação de risco, durante o qual o jornalista muitas vezes precisa continuar o seu trabalho, permanecendo, assim, exposto a ameaças e agressões. Outro tem a ver com esquemas de proteção que, ao restringir deslocamentos em zonas de risco ou em horários não convencionais, ao limitar a presença em determinados lugares e eventos e ao impedir o acesso privado a fontes de informação, podem dificultar significativamente o exercício da atividade jornalística. O mesmo acontece, por exemplo, quando escoltas privadas devem informar à UNP a localização de um repórter ou enviar fotografias de locais frequentados por ele, o que pode interferir em investigações jornalísticas ou resultar em tratamento inadequado de informações sigilosas.



“Sempre dizemos aos jornalistas que, se recebem uma ameaça, registrem a denúncia, porque cabe ao Estado investigá-la. E dizemos que, sim, procurem proteção na UNP. Mas há um desgaste para o jornalista. Às vezes, demoram 6 meses para cumprir todo este processo e, muitas vezes, ter a proteção não significa que estarão de fato seguros. Tem gente que sai do país e, um ano depois, ainda não teve resposta da UNP sobre seu caso. Às vezes, é perda de tempo mesmo.”

Esquemas de proteção coletivos ou compartilhados também podem dificultar o trabalho de um comunicador ou submetê-lo a maior exposição, considerando as diferentes funções dentro de um meio de comunicação ou equipe jornalística. Deslocamentos com escoltas que tenham que ser solicitados com muita antecedência tampouco se adequam à dinâmica da profissão. Se forem concedidos, é possível que o comunicador sob proteção tenha que abrir mão deles para continuar seu trabalho. Ou, sem a proteção adequada, o mais provável é que esses comunicadores deixem de produzir **informação**. “É verdade que salvam sua vida, mas não salvam sua liberdade de expressão”, lamenta uma jornalista há muitos anos inserida no Programa. “Escotar a imprensa não a liberta”, diz a FLIP.

Em 2008, a decisão T-1037 da Corte Constitucional colombiana afirmou que, quando um jornalista sob proteção decide continuar suas investigações, é provável que sejam

necessários esquemas especiais para garantir tanto sua integridade quanto seu trabalho, associado ao direito de acesso à informação da sociedade e ao exercício da liberdade de expressão. Mesmo ciente há muito tempo dessas especificidades, a UNP ainda não conta com esquemas individualizados para **jornalistas**.



“As organizações cansaram de fazer recomendações. Eles as conhecem. O que falta mesmo é vontade política. Este é um país onde os esquemas de proteção se entregam, em algumas ocasiões, mais por exposição midiática do que por nível de risco. Temos dúvidas de por que há algumas pessoas com proteção dentro da população jornalística, sendo que se dedicam a outras atividades. Sabemos que o exercício do direito à liberdade de expressão é amplo, mas essas pessoas estão tirando o direito de um jornalista que está em campo, enfrentando um alto risco, de ter uma melhor proteção. A maior parte das medidas oferecidas são brandas. O número de jornalistas está transbordando e não há medidas adequadas para todos.”



“A maioria dos colegas que são próximos e têm esquema de proteção têm esta opinião: é algo difícil, porque te invade a privacidade, te tira coisas importantes. Temos que reconhecer o resultado imediato. Mas, lamentavelmente, não é suficiente para garantir a liberdade de expressão e de imprensa quando este mesmo governo sai a te deslegitimar por você cumprir com seu dever.”

Parte das dificuldades passa por uma falta de capacitação dos analistas para lidar com leituras de contexto com base na complexidade do trabalho dos comunicadores; para enfrentar os novos desafios do ambiente digital e do jornalismo independente; assim como para compreender de maneira ampla a relevância da imprensa nas democracias. O fortalecimento das competências dos servidores públicos da UNP aparece como um dos objetivos da reengenharia, que propõe a criação de uma Escola de Formação. Entre os temas previstos para as capacitações – para o ano

de 2021 e para a futura escola –, entretanto, não há nada específico para essa **população**.



“Fazer jornalismo gera inimigos e esses inimigos estão dispostos a se vingar quando os esquemas de proteção forem retirados. Esses são elementos que eles deveriam avaliar, com a ajuda da sociedade civil. Eles são obrigados a considerar alguns indicadores para avaliar o risco, mas, frente à realidade do trabalho jornalístico, esse ódio e esse rancor não acabam rápido. Não é correto analisar o risco de um jornalista somente no momento em que ele sofre um atentado ou ameaça, e sim em um contexto mais amplo.”

Outro diferencial desse público tem a ver com seus principais agressores. Segundo a FLIP, além do crime organizado, são agentes políticos, funcionários públicos e membros das forças de segurança os maiores responsáveis pela violência contra jornalistas na **Colômbia**. Esses grupos, entretanto, nem sequer aparecem como categoria na contabilização da origem das ameaças mapeadas pela UNP. No primeiro semestre de 2021, teriam sido 815 ameaças praticadas por grupos armados ilegais, 285 por grupos subversivos, 92 pelo crime organizado, 82 por criminosos comuns e 1.932 por agentes desconhecidos.



“É inegável que, em algumas regiões, a situação é muito crítica. As condições aqui em Bogotá não são as mesmas dos jornalistas no restante do país. Para alguns este sistema de segurança ajuda. Mas quando há uma desconfiança muito grande da Polícia e do Exército, mais do que de grupos criminosos, é mais complicado. Localmente, há muitas relações entre militares e policiais com atores armados ilegais. Há um grupo de vítimas no centro do país, de uma região muito afetada pela violência, cuja proteção pela UNP teve que ser feita com a contratação e capacitação de seus filhos como escoltas, porque não confiam em mais ninguém; não há qualquer confiança nos agentes do Estado.”

Questionada pela RSF sobre a ausência de funcionários públicos e membros das forças de segurança entre os possíveis agressores dos atendidos pela UNP, o coronel Alejandro Murillo, responsável pelo atendimento a jornalistas dentro da Direção, respondeu: “Se há algum risco por parte de alguma autoridade política ou de segurança do Estado, são fatos isolados e mínimos. É uma narrativa de falsos positivos de mais de 19 anos. Tanto o Exército como a Polícia, nos últimos 12 anos, mantiveram uma política de defesa dos direitos humanos. Há muito poucas exceções, e as medidas internas, tanto disciplinares quanto penais, são tomadas rapidamente.” Para o coronel Murillo, a elaboração de dossiês com perfis de jornalistas em 2020, alvo das denúncias no caso das “Carpetas Secretas”, não passou de organização de informações públicas sobre a qual veículo peritencia e que tipo de notícias cobria um repórter. “Algo mais midiático do que real”, afirmou.

Por fim, é importante destacar que a ausência de uma base de dados unificada do Estado colombiano sobre os índices de agressões e os assassinatos de defensores de direitos, jornalistas, líderes sociais e comunitários dificulta a compreensão de suas causas e prejudica as formas de enfrentamento. Atualmente, a UNP oferece medidas de proteção a 180 jornalistas, número que não variou muito nos últimos 5 anos. Nesse período, a média de pedidos de proteção oriundos dessa população foi de 650 por ano. Um total de 373 jornalistas foram atendidos no período, dos quais 106 saíram do programa após suas análises apontarem apenas uma situação de risco ordinário.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E CONFIABILIDADE

No início de 2021, a CIDH emitiu um comunicado sobre a Colômbia no qual reforçava a urgência de se concretizar uma política de proteção integral de defensores e jornalistas elaborada com a participação efetiva das orga-

nizações de direitos humanos<sup>38</sup>. O alerta é fundamental, em um cenário em que os espaços de participação e interlocução dentro da UNP, como mesas de trabalho e grupos de recomendação, foram aos poucos se reduzindo. Em outros momentos, as próprias entidades desistiram de participar, por não acreditarem que suas contribuições eram levadas a sério ou por se sentirem instrumentalizadas pelos agentes políticos. Para organizações que acompanham o CERREM, o governo nacional não vê a sociedade civil como uma aliada na implementação da política e, nos últimos anos, o diálogo tem sido muito esporádico.



“O governo Duque não teve vontade política de fazer as mudanças necessárias e, por mais que tenha proposto esse plano de reengenharia, isso não se tornou real. Nos últimos dois anos, a UNP teve 2 ou 3 diretores diferentes, o que mostra não haver clareza sobre o perfil que a unidade deve ter. Deveria ser uma unidade de direitos humanos, e não tão institucionalizada em termos de segurança. Diante disso, optamos por investir recursos próprios para proteger jornalistas, em vez de ficar esperando respostas do programa.”

“Parece que estão nos fazendo um favor ao dialogar conosco, quando na verdade ajudamos muito em seu trabalho de documentação. Há falta de vontade política para o fortalecimento do trabalho. Nunca houve uma aposta estatal no fortalecimento dessa relação com as organizações”, critica Adriana Hurtado, diretora da Fecolper. “Há 8 anos, quando participávamos de espaços do mecanismo com a sociedade civil, havia uma maior coordenação com outras instituições, como a Procuradoria,

38 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Comunicado de Imprensa. “A CIDH reitera sua preocupação pela situação de violência registrada durante o ano de 2020 contra os que defendem direitos humanos na Colômbia” (2021). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/013.asp>>.

que tinha mais diálogo conosco. Isso não acontece mais e debilita esse panorama”, acrescenta Jonathan Bock, da FLIP.

Para a Fundação, falta ainda transparência sobre medidas outorgadas e sobre os critérios para negar, conceder ou retirar determinado esquema de proteção. “Houve dezenas de casos nos últimos 2 anos em que não sabemos por que determinadas decisões foram tomadas. Ao jornalista chega apenas a decisão de que as medidas serão retiradas. É uma situação que atingiu um ponto de falta de credibilidade muito grande”, relata Bock.



“Entreguei todas as provas de ataques e invasões que sofri nas redes sociais. A UNP disse que não via uma ameaça direta. Perguntaram se alguém tinha dito que ia me matar, se não havia nada mais sério. Desisti, mas os ataques seguiram, via processos na Justiça e também com vídeos de conotação sexual. Se isso não é atentar contra a minha integridade, não sei o que é. A inteligência da Polícia recomendou que eu saísse da cidade rapidamente, porque não poderia me proteger 24 horas por dia e a qualquer momento eu poderia sofrer um atentado. Fui escoltada até Bogotá. Seis meses depois, recebo uma resposta da UNP dizendo que, para o CERREM, meu risco era ordinário. Em muitas ocasiões, pensei em sair do país. Hoje estou literalmente com uma mordada que lutei para não ser colocada em mim. Tentaram me comprar para me calar. Mas dinheiro e ameaças não funcionaram. O único caminho pra eles é me eliminar fisicamente. O que a UNP está esperando? Que aconteça algo para depois chorar e dizer que vão acompanhar minha família? Me parece absolutamente irresponsável.”

A falta de confiança no programa de proteção também é apontada por comunicadores beneficiários, que admitem ter recorrido à política pública mais em função dos altos índi-

ces de ameaças recebidas, sabendo da importância da segurança física que ela provê. Mas muitos criticam o fato de terem sido agredidos por integrantes de órgãos que estão na cúpula diretiva do programa – como a Polícia Nacional, que ocupa mais de 40% dos espaços de decisão –, e de não haver no país um discurso oficial contra a estigmatização de defensores de direitos humanos e jornalistas, o que legitima a perpetuação dos ataques e assassinatos sofridos há décadas por eles.

“Depois de tantos anos você fica apaixonado pelo seu trabalho. Mas todos os dias, a depender do tema que tratamos, estamos gerando inimigos. E o Estado não está olhando para isso, principalmente nas regiões mais afastadas. Hoje, ajudamos uns aos outros porque estamos todos estigmatizados. O que queremos é seguir com nosso trabalho, mas que o Estado nos ajude um pouco mais”, avalia um jornalista. Nos territórios onde há mais conflito, comunicadores populares e líderes sociais vivem sob autocensura, diante do receio de retaliações por denúncias, principalmente a respeito do envolvimento de autoridades públicas com grupos ilegais. Não podem relatar a realidade sem colocar em risco as comunidades que lutam para que esses fatos sejam conhecidos.



“Sempre tive uma relação esquizofrênica com eles, porque o monstro que te ameaça é quem deveria te proteger. Cada medida de proteção que me ofereciam vinha acompanhada de mais risco. Então, deixei registrado que quem me ameaça tem assento no comitê. Só me apresento ao CERREM porque minha situação de perseguição tem se agudizado. Recebo ataques terríveis nas redes; também recebi ameaças em função de artigos que publiquei em 2020 sobre o Exército. Agora, com a paralisação nacional, recebi intimidações. Então meu trabalho segue me gerando riscos. Infelizmente, a gente se acostuma, se adapta e começa a naturalizar. Acho que isso fará parte da minha vida de modo permanente. Mas, como consegui provar que os principais perpetradores de ataques contra mim sempre estiveram nas entidades que integram o CERREM, consegui um esquema de segurança híbrido e excepcional. Hoje, conto com um carro blindado, mas não tenho escoltas; jamais as aceitei. A maneira como submetem colegas jornalistas quando estão sob proteção é terrível: têm que contar quem entrevistam, com quem falam, têm que se submeter à vigilância. Sua vida fica nas mãos deles, tudo o que você faz, o que registra. Então é um mecanismo de controle.”

## ONDE MUDANÇAS SÃO PRIORITÁRIAS E MAIS URGENTES

- Transparência e participação social
- Metodologia e procedimentos
- Medidas implementadas
- Articulação com órgãos públicos
- Corpo técnico
- Desenho institucional
- Tratamento de jornalistas
- Confiabilidade
- Marco normativo
- Previsão orçamentária

# 5 | HONDURAS



Jornalista pede justiça e punição para os responsáveis pela morte de colegas, em Tegucigalpa, em 2011. © Orlando Serra/AFP

Honduras nunca foi um país totalmente seguro para o exercício do jornalismo. Mas as ameaças, as agressões e os assassinatos de comunicadores cresceram depois do golpe de Estado de 2009, que depôs o presidente Manuel Zelaya. Desde então, de acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>1</sup>, as violações do direito à vida e à liberdade de expressão foram acompanhadas pela ausência de instituições capazes de processar denúncias, investigar incidentes, punir os responsáveis e outorgar reparações às vítimas, o que contribuiu para gerar um ambiente propício à perpetuação dos atos de violência – entre eles, ataques contra meios de comunicação, destruição de equipamentos e detenções arbitrárias.

Os jornalistas identificados à época

como “zelayístas”, que cobriram as mobilizações populares e denunciaram violações de direitos decorrentes do golpe, foram os que mais sofreram. Em 2012, a Relatoria das Nações Unidas sobre a Situação de Defensores de Direitos Humanos<sup>2</sup> apontou que comunicadores que reportavam sobre direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, cobrindo conflitos de terra e em comunidades indígenas, também se encontravam especialmente vulneráveis. Uma Comissão da Verdade, criada após o golpe por organizações da sociedade civil, identificou os jornalistas como um dos principais grupos atingidos pela ruptura institucional, destacando, além dos ataques já mencionados, a autocensura entre comunicadores como uma das consequências permanentes do episódio político.

1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

2 Naciones Unidas, Asamblea General. Documento A/HRC/22/47/Add1. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya. Adición: Misión a Honduras (2012). Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5118e9b52.html>>.

“Muitos colegas não denunciam casos de corrupção e não dão cobertura a casos de violência estatal porque não há ninguém que lhes garanta proteção ou que não vão sofrer perseguições. A categoria exerce seu trabalho de informar, e o Estado a vê como inimiga. Então, o que muitos fazem é abdicar de seu papel de cobertura e de denúncias”, relatou uma jornalista à pesquisa.

Os inúmeros casos de agressões a jornalistas praticadas pelas próprias forças do Estado também representam uma prática que não desapareceu, mesmo 12 anos depois do golpe, e que segue silenciando a cobertura de temas como corrupção e tráfico de drogas. Para organizações como a PEN Internacional<sup>3</sup>, o longo histórico de violência praticada pelo Estado e de corrupção nas forças de segurança de Honduras produziu uma percepção comum entre jornalistas e defensores de direitos humanos de que os funcionários públicos são os principais responsáveis por violações de direitos no país.

Na última década, muitos cartéis de droga mexicanos também encontraram facilidade para operar no território hondurenho e conseguiram se infiltrar em órgãos públicos, como a Polícia. A desconfiança pública em relação à Polícia no que diz respeito à investigação de crimes é tão generalizada que, na avaliação da sociedade civil, somente cerca de 20% das agressões são denunciadas e, desse percentual, menos de 4% são investigadas. Fala-se, portanto, de um nível de impunidade de 99% no país. A Promotoria Especial para a Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça (FEPRODDHH), criada em 2018, ainda opera com poucos recursos e tem condições de cuidar de apenas um pequeno número de casos por ano. Não há uma ação que tenha sido julgada e os casos normalmente são arquivados sob a alegação de falta de base legal, sem que uma investigação seja iniciada para chegar a tais conclusões.

3 PEN Internacional, PEN Canadá y el Programa Internacional de Derechos Humanos. Honduras: Periodismo a la sombra de la impunidad (2014).

Nesse contexto, as medidas cautelares da CIDH em benefício de comunicadores hondurenhos aumentaram. Voltadas para prevenir danos irreparáveis em situações graves e urgentes, seu pleno cumprimento, entretanto, nunca se concretizou – pelas próprias fragilidades estruturais do Estado hondurenho em dar respostas imediatas e pela já mencionada tensão entre jornalistas e as forças de segurança do país.

Em 2019, em visita a Honduras, a Comissão Interamericana enfatizou a persistência dos altos níveis de violência contra jornalistas e o grave problema da impunidade. Avanços institucionais e reformas legislativas em matéria de prevenção e proteção foram reconhecidos, mas esses esforços não foram suficientes para garantir de maneira efetiva o direito dos comunicadores de exercerem seu trabalho de maneira livre e segura.

Um levantamento da Repórteres sem Fronteiras computou 20 assassinatos de jornalistas em Honduras nos últimos 10 anos – sem considerar, portanto, os 2 anos mais mortíferos para jornalistas no país: 2009 e 2010.

De acordo com o Comitê por la Libre Expresión (C-Libre) em Honduras, somente nos 4 primeiros meses de 2021 foram registradas 43 agressões policiais a jornalistas, repórteres cinematográficos, fotógrafos e demais trabalhadores e meios de comunicação<sup>4</sup>. Os casos de criminalização de comunicadores e defensores também são objeto de preocupação para a sociedade civil. Enquanto muitos não veem outra opção a não ser emigrar ou se exilar fora do país por causa das ameaças e agressões que sofrem, outros também recorrem a iniciativas de proteção desenvolvidas por organizações sociais, que servem como recurso para jornalistas e comunicadores diante da desconfiança em relação ao Estado.

4 Comitê por la Libre Expresión (C-Libre). Agresiones Policiales a Periodistas, Camarógrafos, fotógrafos y demás Trabajadores y Trabajadoras de Medios 2020-2021 (2021).

**Agressões a jornalistas praticadas pelas forças do Estado representam uma prática que não desapareceu 12 anos depois do golpe de Estado e que segue silenciando coberturas.**

## 5.1 | O SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO PARA DEFENSORES E DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS, JORNALISTAS, COMUNICADORES SOCIAIS E OPERADORES DE JUSTIÇA (SNP)

Em novembro de 2010, quando Honduras participou pela primeira vez do processo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU, a criação de um Sistema Nacional de Proteção para defensores, jornalistas e operadores de justiça foi uma das fortes reivindicações de organizações nacionais e internacionais. O tema voltou a ser discutido por ocasião da visita da Relatoria Especial sobre a Situação de Defensores de Direitos Humanos ao país em 2012, quando foi apontado, inclusive, que a Polícia deveria contar com uma unidade separada, com formação específica no tema, a fim de garantir a implementação das medidas de proteção. No mesmo ano, o relator especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão reafirmou o dever do Estado hondurenho de garantir proteção a jornalistas via construção de um mecanismo próprio.

Um ano depois, Honduras foi sentenciada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Luna López Vs. Honduras, a desenhar e implementar uma política pública integral de proteção a defensores. No mesmo ano, a política foi criada, junto com um Plano de Ação em Direitos Humanos, a ser implementado até o ano de 2022, para garantir o respeito a esses direitos e combater as situações geradoras de sua violação. Um dos resultados, fruto também de muita pressão social, foi a publicação, em maio de 2015, via Decreto Legislativo nº 34-2015, da Lei de Proteção para as e os Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça<sup>5</sup> e, um ano depois, de seu Regulamento.

<sup>5</sup> Honduras. Poder Legislativo. Decreto No 34-2015. Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (2015). Disponível em: <<https://www.sedh.gob.hn/documentos4/263-ley-de-proteccion-para-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales-y-operadores-de-justicia/file>>.

Juntos, os dois instrumentos estabeleceram o Sistema Nacional de Proteção para Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça (SNP) e os critérios para articulação e coordenação de todos os atores do Estado responsáveis por proteger, respeitar e garantir os direitos previstos na lei. De acordo com o artigo 3, item 6, da lei, “as medidas de proteção devem ser decretadas e implementadas, ordenadas, sistematizadas, coerentes, eficientes e harmonizadas pelas instituições integrantes do SNP e demais autoridades relacionadas, para a prevenção e proteção dos direitos à vida, à liberdade, à integridade e à segurança pessoal de sua população objeto”.

Ou seja, positivamente, a lei assenta a política de proteção na articulação institucional, compartilhando responsabilidades entre as diferentes esferas administrativas. E garante, normativamente, a existência de medidas de prevenção e de combate à impunidade, o que obriga o Estado não apenas a reagir diante de agressões, mas a enfrentar as causas dos riscos aos quais estão submetidas as populações abarcadas pela lei.

Uma das populações objeto do Sistema de Proteção é a de jornalistas, comunicadores sociais, fotógrafos, repórteres gráficos e cinematográficos de meios de comunicação, definidos como as “pessoas naturais que realizam trabalhos de coletar, gerar, processar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar ou prover informação, por qualquer meio de difusão e comunicação impresso, radioelétrico, digital, de imagem ou outro formato”. Seu direito à proteção é garantido em caso de risco decorrente do trabalho jornalístico, entendido como a “probabilidade de ocorrência de perigo ou agressão a que se encontra exposta uma

pessoa, grupo ou comunidade, como consequência direta do exercício de suas atividades ou funções”. Assim, o SNP hondurenho nasce em concordância com os padrões internacionais de proteção à liberdade de expressão, com uma definição ampliada de jornalismo e incluindo medidas individuais e coletivas de prevenção, proteção e responsabilização.

A condição para ser incluído no Sistema de Proteção é a existência de indícios ou ameaças de risco e a existência de um nexo causal entre o risco e a atividade de defesa de direitos humanos ou o trabalho jornalístico e de operadores de justiça.

Entre as medidas preventivas estão a oferta de cursos de autoproteção, o reconhecimento público por autoridades do trabalho de defesa de direitos, requerimentos a autoridades e particulares para que se evitem campanhas de estigmatização ou desprestígio e questionamentos à justiça sobre o andamento de investigações. Já entre as medidas de proteção se incluem escoltas pessoais institucionais ou particulares, oferta de coletes à prova de balas, veículos blindados, instalação de circuitos fechados de TV, alarmes, sensores, botões de assistência e fechaduras de segurança e realocação temporária por até 6 meses.

Parte dessas medidas de proteção também pode ser implementada em comunidades, de modo coletivo, como a instalação de alarmes e de infraestrutura de comunicação e a oferta de refúgios comunitários, além de ações voltadas para tratar o impacto psicológico e social da violência contra defensores (incluídos aí jornalistas e comunicadores), suas famílias e as organizações das quais participam. As medidas duram pelo tempo em que persistir a situação de risco e, a cada 6 meses, é feita uma revisão da evolução desse quadro.

### DESENHO INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO

Para implementar as medidas de proteção, o Sistema Nacional de Proteção conta com a seguinte estrutura:

- Secretaria de Direitos Humanos, Justiça, Governo e Descentralização, como órgão máximo;

- Conselho Nacional de Proteção, como ente deliberativo e de assessoria do SNP, que exerce funções de supervisão, controle, acompanhamento e avaliação do sistema;

- Direção Geral do Sistema de Proteção, parte da estrutura da Secretaria de Direitos Humanos e órgão executivo e operativo do SNP;

- Comitê Técnico do mecanismo de proteção, órgão de deliberação e decisão sobre os casos de proteção;

- Departamento de Direitos Humanos da Secretaria de Segurança.

O Conselho Nacional de Proteção, coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos, mas com previsão de uma coordenação rotativa entre Estado e sociedade civil, é formado por representantes de 14 instituições. Além da Secretaria de Direitos Humanos, um representante da Secretaria de Relações Exteriores, da Secretaria de Defesa, da Secretaria de Segurança Pública, do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Procuradoria Geral da República, da Associação de Promotores, da Associação de Juizes, de 2 organizações de defesa de direitos humanos, da Associação de Imprensa Hondurenha, da Associação de Jornalistas de Honduras e da Ordem de Advogados de Honduras. Apesar de possuírem assento fixo, tanto a Associação de Jornalistas como a Ordem de Advogados se retiraram formalmente do Conselho Nacional de Proteção nos últimos anos.

O órgão tem previsão de se reunir mensalmente e, desde a sua instauração, aprovou os fluxos de procedimentos das unidades operativas da Direção Geral do SNP, o Manual e Funções da Direção Geral, os critérios de seleção para a empresa prestadora de serviços no fornecimento das medidas protetivas relacionadas à infraestrutura e à tecnologia, e foi responsável pela escolha dessa empresa.

Já a Direção Geral do Sistema de Proteção, órgão executivo do SNP, conta com 4 unidades técnicas de trabalho: Unidade de Recepção de Casos e Reação Imediata; Unidade de Análise de Risco; Unidade de Implementação e Acompanhamento, e Unidade de Prevenção e Análise de Contexto, a última a ser criada, em 2018, com o objetivo de elaborar diagnósticos

focalizados em risco, mapas de risco por região do país, contextos e padrões de agressão. A Unidade já produziu, por exemplo, planos de prevenção para defensores de direitos da comunidade LGBTQIA+ e da comunidade indígena. Anualmente, é o órgão que elabora um informe nacional com base no monitoramento de denúncias de violações de direitos humanos de pessoas beneficiárias, de acordo com a Lei de Proteção, para subsidiar a adoção de medidas de prevenção em Honduras. O informe é apresentado ao Conselho Nacional. Cabe ainda à Direção Geral implementar todas as medidas cautelares concedidas a hondurenhos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Ligado à Direção Geral também está o Comitê Técnico, encarregado de se debruçar sobre as análises de risco e deliberar sobre os pedidos de ingresso no mecanismo de proteção. É integrado pelo diretor do SNP, que preside o Comitê; por um representante da Procuradoria Geral da República; pela Procuradoria de Direitos Humanos e pelo Departamento de Direitos Humanos da Secretaria de Segurança. Reúne-se uma vez por semana e, com base nas análises apresentadas, outorga medidas de proteção individuais ou coletivas, de acordo com cada caso. O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos em Honduras e o Comissariado Nacional de Direitos Humanos podem acompanhar as reuniões do Comitê Técnico como observadores.

Ainda vale mencionar que, de acordo com a Lei de Proteção, Honduras deve contar com um protocolo de alertas precoces, ou seja, um instrumento para checar e analisar informações técnicas relacionadas a situações de vulnerabilidade de toda a população beneficiária da lei, de modo a se antecipar a riscos iminentes e, de maneira coordenada, oferecer atenção integral às pessoas afetadas. Da mesma maneira, o SPN deve contar com um protocolo para o tratamento de informações de seus diferentes órgãos, a fim de evitar o acesso a dados que

possam comprometer a segurança dos titulares de direitos. Esse protocolo deve garantir o sigilo no tratamento das informações relacionadas com os casos e também daquelas produzidas pela Direção Geral do Sistema.

Por fim, caberia ao Departamento de Direitos Humanos da Secretaria de Segurança adotar um regulamento interno para normatizar a implementação das medidas de caráter policial outorgadas aos beneficiários do mecanismo, como patrulhas, acompanhamentos policiais pontuais, escoltas e os chamados “contatos policiais”, pessoas que atuam como ligação direta dentro da Polícia para atender a um caso específico e com as quais o defensor ou jornalista pode estabelecer comunicação imediata em caso de risco. Ainda há medidas implementadas pelas Forças Armadas, como escoltas militares.

Em outubro de 2020, com o apoio da União Europeia, também foram elaborados, em virtude da pandemia da covid-19, um novo protocolo de atenção integral aos pedidos de medidas de proteção e outro de implementação e acompanhamento dos

casos de realocação temporária no contexto de crises sanitárias ou cenários similares. Integran-tes do Conselho Nacional de Proteção afirmam desconhecer tais protocolos.

Dois anos após a aprovação da lei, o mecanismo de proteção de Honduras já tinha atendido 143 casos, sendo 20 decorrentes de medidas cautelares outorgadas pelo Sistema Interamericano. Naquele momento, fim de 2017, 30% dos casos eram de jornalistas e comunicadores sob proteção. Ao final de 2020, apesar do crescimento numérico dos atendimentos a esse público, percentualmente os jornalistas e comunicadores tinham passado a corresponder a 21% dos beneficiários. Para efeito comparativo, nas atividades de capacitação sobre o mecanismo de proteção realizadas em 2020, 135 defensores e defensoras de direitos humanos foram formados, em comparação com apenas 7 comunicadores sociais.

Em abril de 2021, o SNP contava com um total de 172 casos ativos, sendo 31 de jornalistas e comunicadores, incluindo 9 coletivos (destinados ao conjunto dos trabalhadores de emissoras de rádio e televisão). É também a esses tipos de veículo que está vinculada a maioria dos jornalistas atendida pelo mecanismo hondurenho desde o seu início, apesar de alguns correspondentes de jornais e revistas digitais também receberem proteção. Até hoje, 60 comunicadores tiveram medidas outorgadas pelo Sistema Nacional de Proteção.

A porta de entrada no SNP é a Unidade de Recepção de Casos e Reação Imediata da Direção Geral. Um defensor ou comunicador sob risco pode procurar diretamente a Unidade por meio de uma linha telefônica de emergência disponível 24 horas por dia, ou por escrito. Em 2020, a linha de emergência respondeu a 334 solicitações. Organizações da sociedade civil e o governo também podem indicar casos para o mecanismo. De acordo com a Direção Geral, de um total de 585 atendimentos realizados de julho de 2015 a abril de 2021 pela Unidade de Recepção de Casos, 309 corresponderam a pedidos do governo hondurenho.

Atualmente, a Unidade conta com apenas 2 pessoas. Além de recepcionar os casos que chegam por e-mail ou telefone, a equipe faz um acompanhamento de redes sociais e do noticiário a fim de encontrar possíveis beneficiários da Lei de Proteção. Uma vez identificados, a equipe contata essas pessoas para apresentar o mecanismo e verificar se o caso se enquadra nos requisitos legais para inclusão. O mesmo percurso é feito com quem busca o mecanismo diretamente. Não havendo adequação aos critérios previstos, a equipe encaminha o caso para as autoridades competentes, incluindo o Comissariado Nacional de Direitos Humanos, e orienta o defensor acerca de seus direitos. Nesse momento, também pode enviar comunicações a órgãos públicos solicitando a garantia e o respeito ao trabalho dos defensores, comunicadores e operadores de justiça.

Quando os critérios são atendidos, a equipe explica todo o procedimento de avaliação do caso e agenda uma entrevista de pré-análise, na qual o possível beneficiário apresenta evidências dos atos de ameaça e agressão que vem sofrendo e de sua relação com o trabalho que

desenvolve. Nessa entrevista, também são indicadas outras pessoas e organizações que possam contribuir para a compreensão do caso. A partir dessas conversas e também de uma análise de informações em fontes abertas, a Unidade elabora uma matriz e atribui uma pontuação para definir se o caso deve ser tratado como um procedimento ordinário ou extraordinário.

De acordo com a lei, o trâmite ordinário acontece quando, na análise preliminar, não é identificada uma situação de risco iminente. Nesses casos, o processo de entrevistas e análise de fontes abertas, até a produção de um parecer a ser enviado para a unidade seguinte – a de Análise de Risco –, dura de 3 a 5 dias. Antes da pandemia, a Unidade cuidava de cerca de 10 novos casos por mês. Quando se trata de casos coletivos, o parecer também é enviado para a Unidade de Prevenção e Análise de Contexto.

Para constatar a iminência de um risco de agressão, a equipe analisa a forma de recebimento da ameaça, o lugar, a frequência e sua persistência. Em caso de atentados já ocorridos, o trâmite extraordinário é adotado de imediato. Nessas situações, uma análise de risco é realizada de maneira prioritária, e o caso é remetido ao Comitê Técnico para a avaliação de medidas urgentes de proteção – contatos policiais, patrulhas e escoltas. Em paralelo, o mecanismo já oferece medidas de autoproteção ao beneficiário.

Em situações extraordinárias, esses casos também podem exigir a extração ou realocação imediata do defensor ou comunicador. Uma vez protegido, o beneficiário passa então a ser atendido pela Unidade de Implementação e Acompanhamento, até que uma análise de risco detalhada seja concluída. Nos casos extraordinários, a Direção Geral deve solicitar as medidas urgentes à Secretaria de Segurança em no máximo 72 horas, e a Secretaria tem 8 horas, depois de recebido o pedido, para implementar as medidas.

Sendo um trâmite ordinário, o parecer da Unidade de Recepção de Casos e Reação Imediata segue para a Unidade de Análise de Risco, que faz uma investigação mais detalhada do caso. Lá, um dos 6 integrantes da equipe – composta por advogados, psicólogos e assistentes sociais – se encarrega da solicitação e elabora um plano de trabalho para a realização da análise. Considerando

**No final de 2017, 30% dos beneficiários atendidos pelo SNP eram jornalistas. Em 2020, apesar do aumento em números absolutos, caiu para 21% o percentual dos atendimentos.**

que a Unidade também é responsável pelas reavaliações semestrais, há meses em que um analista pode cuidar de até 10 casos. Anteriormente, havia analistas responsáveis por determinadas regiões do país, mas quando a equipe foi reduzida, a prática se inviabilizou. Além disso, o analista ficava muito identificado territorialmente, o que poderia também colocá-lo em situação de risco. Por segurança, os casos passaram então a ser submetidos a um rodízio dentro da equipe.

A partir do plano de trabalho, novas informações são levantadas – inclusive junto a órgãos públicos, testemunhas dos ataques e organizações de classe –, e a análise é estruturada com base em 3 elementos: a) contexto do município onde o beneficiário atua, da população a que pertence (considerando também a perspectiva de gênero e étnico-racial) e da pessoa que originou o risco; b) intencionalidade do dano, a partir do relato de todos os incidentes de risco relacionados com o trabalho e que geraram a situação de perigo; c) vulnerabilidades, como o entorno da residência, do local de trabalho e dos deslocamentos realizados. De acordo com a equipe da Unidade, muitas vezes, por receio ou desconfiança, os defensores não autorizam o acesso do mecanismo à sua residência, e a análise de risco pode não ser ampla o bastante para refletir o risco existente.

Segundo a equipe do SNP, as análises em geral são feitas em 30 dias. “Mas há casos muitos grandes que, ainda que queiramos finalizar em um mês, viram uma missão impossível, mesmo com 2 analistas trabalhando juntos”, explica a chefe da Unidade. Às vezes, passam de 3 a 6 meses sem serem concluídas. Do ponto de vista metodológico, cada caso é estudado em sua especificidade, mas a análise responde a diretrizes gerais da lei e seu regulamento.

A equipe cuida ainda de revisões solicitadas pelos beneficiários, quando ocorre um episódio de ameaça ou violência durante a execução das medidas, e o defensor acredita que seu nível de risco aumentou. A Unidade de Acompanhamento solicita então uma nova análise de risco, e o caso é reavaliado pelo Comitê Técnico, a quem cabe aprovar as medidas sugeridas no parecer dos analistas de risco. Na maioria dos casos, o Comitê acompanha o parecer e aprova o plano de prote-

ção, que deve ser consensuado com o beneficiário ou grupo/coletivo e então implementado por diferentes órgãos.

Na Unidade de Implementação e Acompanhamento, cada analista cuida de cerca de 30 casos por mês. De acordo com o artigo 48 da Lei de Proteção, as medidas outorgadas pelo Comitê Técnico devem ser implementadas em até 48 horas, o que exige uma célere articulação com diferentes autoridades públicas – no caso das medidas policiais ou militares – e agilidade da empresa que presta serviços ao mecanismo, no caso das medidas de infraestrutura e tecnológicas. Casos ordinários são monitorados uma vez a cada 15 dias; casos extraordinários, uma vez por semana. Mas também há uma linha de comunicação permanente entre os analistas e beneficiários, para que qualquer episódio seja reportado de imediato.

Caso se constatem falhas em uma escolta ou patrulha, por exemplo, o mecanismo pode notificar a autoridade responsável e, se o problema persistir, o Ministério Público, em função da omissão do agente policial ou militar. A prática, entretanto, é muito rara. Como estabelece a Lei de Proteção, a obrigação de cumprimento dessas medidas é do Departamento de Direitos Humanos da Secretaria de Segurança e da Secretaria de Defesa, no caso de os beneficiários solicitarem a proteção por parte do Exército, já que ambas integram formalmente o Sistema Nacional de Proteção. A Unidade de Acompanhamento informou à pesquisa da RSF que se reúne periodicamente com chefes de Polícia das diferentes regiões do país a fim de compreender as dificuldades de cumprimento das medidas, o que fica registrado em uma “nota de acompanhamento”, enviada à chefia da Polícia Central de Honduras.

Segundo a Direção Geral, as medidas mais comuns para jornalistas e comunicadores são as chamadas preventivas, de notificação de autoridades, visando ao reconhecimento público, à garantia e à não estigmatização do trabalho jornalístico – o que não ocorre de modo sistemático por parte das autoridades. Muitas vezes também, comunicadores que contam com medidas de infraestrutura outorgadas a sua casa precisam, depois, que elas sejam ampliadas para o seu local de trabalho. Casos

coletivos envolvendo veículos de imprensa são acompanhados por meio de uma lista dos jornalistas com maior exposição e vulnerabilidade.



“É impossível e irrisório pensar que todas as pessoas do veículo vão ter escolta. Em geral vai ser o diretor da redação. Definimos juntos como será o acompanhamento dessas pessoas e quem vai ser monitorado diretamente pelo mecanismo. Mas é possível que algo aconteça com quem não está nesta lista. Ano passado foi assassinado o defensor de uma comunidade que tinha medidas coletivas, mas o caso estava sendo acompanhado por meio do representante da comunidade, que sempre relatava que, com ele, não havia problemas. A partir disso, criamos grupos de WhatsApp para conseguirmos nos comunicar com os integrantes de uma comunidade ou veículo que tem medidas coletivas.”

Os dados do SNP dos últimos 4 anos apontam que cerca de 24% das medidas outorgadas são de tipo policial; 3%, de tipo militar; 12%, de infraestrutura e tecnologia; 33%, de ações de coordenação com outras instituições, e 28%, de outros tipos. Recursos, em caso de negativa de ingresso no SNP por parte do Comitê, podem ser apresentados pelo peticionário ao Conselho Nacional de Proteção em um prazo de 10 dias, para serem então avaliados por uma comissão ad hoc.

O Conselho, aliás, é o único espaço institucional com participação da sociedade civil em todo o Sistema. Organizações impactadas pelos planos de prevenção elaborados pela Unidade de Prevenção e Análise de Contexto também são ouvidas no momento de validação do processo, assim como nos casos em que representam diretamente um beneficiário das medidas outorgadas pelo mecanismo. Sem que haja vinculação específica a um caso ou outro, porém, essa participação fica limitada aos 5 assentos no Conselho Nacional – dos quais 3 são fixos, destinados à Associação de Imprensa Hondurenha, à Associação de Jornalistas e à Ordem de Advogados de Honduras; os 2 restantes (com titulares e suplentes) são destinados a organizações de defesa dos direitos humanos.

## RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS

No total, 26 pessoas trabalham na Direção Nacional do SNP, operacionalizando as medidas de proteção do mecanismo hondurenho. Do ponto de vista da capacitação, os analistas de risco foram formados e acompanhados entre 2018 e 2019 pela Freedom House, organização com sede nos Estados Unidos que apoia o desenvolvimento de políticas públicas em democracias, e também pelo Programa de Apoio aos Direitos Humanos em Honduras da União Europeia. Semestralmente, de acordo com a Direção, são oferecidos ao conjunto da equipe cursos ministrados pela Secretaria de Direitos Humanos e de Serviço Civil. E, no que diz respeito às forças públicas de segurança em especial, o SNP informa realizar jornadas de sensibilização e capacitação em direitos humanos para membros das Secretarias de Segurança e de Defesa, visando à adequação na operacionalização de procedimentos dirigidos à população.

Já os recursos financeiros para a oferta de medidas, de acordo com a Lei de Proteção, são oriundos da Taxa de Segurança Populacional, imposto recolhido dos hondurenhos e que financia, além do mecanismo, a Polícia Nacional, o Exército, a Direção Policial de Investigação, a Direção Nacional de Intervenção Social, o Centro de Atenção e Proteção aos Direitos das Mulheres, entre várias outras instituições. A Direção Geral do SNP faz um planejamento anual dos recursos necessários e solicita seu desembolso ao governo. Para as medidas de proteção, o valor solicitado nos últimos anos foi de 20 milhões de lempiras (cerca de 827 mil dólares, na taxa de conversão de dezembro de 2021), mas não há garantia desse repasse nem data fixa para que ele seja feito, o que dificulta significativamente a execução orçamentária. Já houve casos em que a liberação dos recursos demorou mais de 6 meses.

O orçamento da Secretaria de Finanças, que é o único garantido, complementa os recursos para o financiamento da operação da Direção Geral (salários e administração). Ele também tem variado significativamente. Foi de 11,2 milhões de lempiras, em 2019 a 21 milhões de lempiras, em 2020, e em 2021 voltou a cair para 10,4 milhões de lempiras (430 mil dólares, na taxa de conversão de dezembro de 2021).

## 5.2 | ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA PÚBLICA

As restrições do ponto de vista da operação financeira são um dos principais problemas do Sistema Nacional de Proteção de Honduras. Todas as organizações da sociedade civil, beneficiários e também gestores do mecanismo ouvidos pela Repórteres sem Fronteiras apontaram as dificuldades orçamentárias como um obstáculo para a garantia das medidas de proteção. Seja porque a ausência de recursos impede a operacionalização em si das medidas tecnológicas e de infraestrutura – havia cerca de 70 em atraso por falta de recursos financeiros em 2021 –, seja porque uma equipe maior, capaz de se fazer presente em todo o território nacional, estruturada e capacitada de modo permanente, não consegue se **formar**.



“Há anos o mecanismo está sem recursos suficientes para implementar medidas de proteção. Temos pedido informação sobre o orçamento dentro do Conselho, porque há casos em que se decidiu instalar reforços de segurança em portas e janelas de defensores e passava um ano e isso não era instalado. Surgiram então muitas dúvidas sobre as condições do mecanismo operar. A pandemia caiu bem para justificar esses problemas. Mas nos disseram que não têm recursos para cumprir com as medidas de proteção. Soubemos disso há muito pouco tempo.”

A fragilidade estrutural é tanta que os atendimentos feitos de maneira remota pela equipe do mecanismo acontecem via aparelhos celulares pessoais dos funcionários, o que ignora qualquer protocolo de segurança da informação e dos dados coletados pelas unidades. Aplicativos de mensageria mais seguros, como o Signal, por exemplo, às vezes não podem ser usados quando não há mais memória suficiente nos celulares pessoais para que se faça o download de um novo aplicativo. Tampouco há funcionários suficientes para manter o atendimento da linha de emergência 24 horas por dia. Em vez de uma

equipe própria, com rodízio por turnos, os servidores das diferentes unidades se alternam no atendimento da linha a cada semana, levando o telefone para casa e tendo de acompanhar as chamadas e mensagens durante a noite. Tampouco precisam arcar com os custos de colocar créditos em seus celulares. Além da sobrecarga de trabalho, a prática fica sujeita a problemas de conexão e certamente pode resultar em chamadas emergenciais não atendidas, o que aumenta o risco para os defensores que precisarem recorrer ao mecanismo durante a noite.

Também faltam recursos para operações de extração e realocação imediata, às vezes para fora do país, demanda que se torna mais frequente sobretudo em períodos eleitorais e de intensa disputa política. E até para a alimentação das escoltas policiais – que deveria ser garantida pela Secretaria de Segurança e pode acabar recaindo sobre os beneficiários. Organizações como a Associação de Jornalistas de Honduras (CPH) e a Associação para a Democracia e os Direitos Humanos (ASO-PODEHU) vêm solicitando ao Congresso uma destinação orçamentária maior para o mecanismo já há algum tempo, quando o problema dos desembolsos se mostrou estruturante depois de alguns anos de funcionamento do SNP. Uma das propostas apresentadas foi a criação de um fundo de recursos para as escoltas, mas o repasse de dinheiro para policiais foi considerado inapropriado.

Em 20 de dezembro de 2021, o governo de Honduras publicou o Decreto nº 106-202, reformando a Lei Especial de Proteção a Altos Funcionários e Ex-Funcionários em Risco Extraordinário (Decreto nº 323-2013, dedicado a presidentes da República, do Congresso e da Corte Suprema, o promotor geral, juízes, chefes do Estado Maior, secretários de Estado e diretores de forças de segurança, entre outros), e criou a Unidade Especial de Proteção (UEP), vinculada à Direção Nacional de Investigação e Inteligência, para oferecer serviços de segurança aos beneficiários da lei. Todas as autoridades e entes privados devem cooperar com os funcionários da UEP e os recursos para sua operação sabem sair da Taxa de Segurança Populacional, por meio de uma subconta especial.

A disputa por recursos advindos do saldo geral da Taxa de Segurança coloca o mecanismo hondurenho em uma posição ainda mais desfavorável em relação às demandas da Polícia Nacional e das Forças Armadas do país. A definição sobre a prioridade dos recursos é feita pelo Conselho Nacional de Defesa e Segurança, presidido pelo presidente da República e integrado pelo secretário da Defesa, o secretário de Segurança, o procurador geral do Estado, o presidente do Congresso e o da Corte Suprema de Justiça. As organizações, entretanto, afirmam não saber para onde os recursos vão, uma vez que também falta estrutura para as polícias em todos os departamentos (estados) do **país**.



“É frustrante. O plano de proteção é aprovado mas não pode ser executado porque não há recursos. Quando vamos reavaliá-lo seis meses depois, a primeira uma hora de reunião é abaixar a cabeça e aguentar as críticas, porque há decepção e sabemos que tem razão. Mas infelizmente não está em nossas mãos, mesmo que quiséssemos cumprir cada um dos pontos. A falta de estrutura está nos mantendo. E sobre as medidas policiais, é uma situação ao mesmo tempo triste e cômica, porque dizem que não tem logística e pessoal suficiente. Então antes de elaborar o plano de proteção temos que consultá-los para saber o que podemos incluir.”

Em paralelo, há críticas à falta de iniciativa da Direção Geral no sentido de buscar mais recursos para a manutenção e ampliação da própria equipe. A Unidade de Análise de Risco estima que precisaria de pelo menos mais 3 pessoas para produzir as análises em tempo, admitindo que os atrasos podem colocar defensores e comunicadores em risco. Houve ainda casos de analistas com experiência que se demitiram por não receberem os salários em dia ou devido à sobrecarga de trabalho, o que impactou as condições gerais do atendimento do SNP aos beneficiários. Especialistas chegaram a afirmar que a falta de recursos pode estar influenciando decisões sobre a aceitação ou não de casos no Sistema. “O mecanismo acaba por não aceitar pessoas porque sabe que não poderá protegê-las”, afirmou um deles.

Apesar do reconhecimento de alguns esforços e da capacidade da **equipe**, “o que o Estado mais faz é oferecer medidas duras, como escoltas, patrulhas, visitas da polícia a sua casa. Quando se tinha sorte, como há dois anos, instalavam uma câmera. Mas hoje o monitoramento das medidas se dá por telefone”, lamenta o diretor de uma das organizações que acompanham o mecanismo. “O Conselho Nacional de Proteção solicitou uma avaliação da política, o que está acontecendo, sob coordenação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Nossa briga agora é para que a avaliação não seja apenas técnica, mas também operativo-financeira”, explica.



“A questão dos atrasos nas análises de risco é algo que afeta também a equipe. Já vimos situações em que o analista precisa de acompanhamento emocional porque a carga é grande. Ouvir o dia todo pessoas em situação de risco é uma carga emocional tremenda. E fazer remotamente é ainda mais desgastante. Alguns colapsaram.”

Em 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos instou o Estado hondurenho a aumentar o orçamento do mecanismo, para que fosse viável atender ao aumento da demanda por medidas de proteção e proceder a sua efetiva implementação<sup>6</sup>. Na ocasião, o governo se comprometeu com uma maior dotação de recursos técnicos e financeiros. A promessa, no entanto, ainda não se **efetivou**.



“Cada vez que tem uma avaliação do Exame Periódico Universal, se preparam informes, que são sumamente repetitivos. Mas a evidência é de um total desinteresse em exercer uma política pública marcada pelo respeito e pela garantia dos direitos humanos. Só se criam as estruturas, mas na prática esse respeito não existe por parte do Estado hondurenho.”

<sup>6</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de Derechos Humanos en Honduras: informe de país (2019).

A Direção Geral do SNP concorda que o orçamento é um dos maiores problemas, mas acredita que isso se dá sobretudo pela dificuldade na liberação dos recursos previstos. Entre 2018 e 2019, o atraso foi tamanho que, em dado momento, as empresas pararam de fornecer os serviços. “Graças a Deus esses atrasos não nos ocasionaram nada grave. Mas é um risco que corremos pelo fato de não termos a tempo o orçamento de que precisamos”, afirmou o diretor geral. “Em reiteradas ocasiões tivemos reuniões com os responsáveis, explicando no que consiste o mecanismo, que estamos lidando com vidas e que elas não podem ficar esperando liberações orçamentárias tardias. Mas ainda precisamos de apoio político nesse sentido”, acrescentou um integrante do SNP.

Com a pandemia e os furacões que atingiram Honduras em 2020, o mecanismo ainda não sabia se teria os recursos necessários para 2021. Em um evento organizado pela Embaixada do Reino Unido em maio de 2021, Rosa Seaman, vice-ministra de Proteção da Secretaria de Direitos Humanos, à qual o mecanismo está vinculado, reforçou a necessidade de ampliação do orçamento. Na mesma ocasião, Cristóbal Martínez, assessor jurídico da Direção Geral, defendeu o fortalecimento logístico e financeiro do mecanismo, mas destacou que ele não atua sozinho: “É um Sistema Nacional de Proteção, que requer a articulação de diferentes instituições do Estado e da sociedade civil para que o funcionamento seja efetivo. Não deve ser visto como um ente isolado.”

## ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

A Lei de Proteção, de 2015, se beneficiou da existência de experiências anteriores na região – como os mecanismos da Colômbia e do México – para desenhar um bom arranjo institucional para o Sistema Nacional de Proteção de Honduras. Como mencionado, nele estão estabelecidos os deveres e obrigações de diferentes entes nacionais para, de modo articulado, oferecerem proteção a defensores, comunicadores e operadores de Justiça. O problema é que esse desenho institucional até hoje não se concretizou, pois falta vontade política da macroestrutura estatal para priorizar a política pública de proteção no país. E essa falta de vontade política não se manifesta apenas nas dificuldades orçamentárias já mencionadas.

Na avaliação das organizações sociais

que integram o Conselho Nacional de Proteção, a representação no espaço de órgãos como a Procuradoria Geral e a Polícia Nacional muitas vezes é delegada a membros da instituição sem poder decisório. E em um país onde o poder estatal se organiza de maneira muito verticalizada e hierárquica, isso acaba comprometendo toda a articulação necessária para a implementação das medidas nos 18 departamentos do país. Os problemas começam já no processo de análise de risco, quando a Unidade correspondente não consegue receber informações sobre o caso em avaliação dentro do prazo legal (há pedidos que são respondidos 1 ou até 2 anos depois de **enviados**). E continuam na implementação da medida.



“Chegou um ponto que nos perguntamos: qual o objetivo de seguir enviando esses pedidos de informação se não temos as respostas no tempo necessário? Temos 30 dias para fazer uma avaliação de risco e nenhuma instituição dá resposta nesse prazo. Num caso extraordinário, menos tempo ainda. E quando o analista vai a campo, busca a instituição, o primeiro que escuta é: os pedidos têm que seguir os canais oficiais, mande um ofício. Não creio que haja uma compreensão do trabalho que estamos fazendo. Não se assimila que por trás dessa análise há uma vida. Ver uma resposta chegando um ou dois anos depois, ou sequer chegar, é porque definitivamente não há empatia, nem com o beneficiário nem conosco. É um trabalho que, no papel, se apoia, mas na realidade, não.”

“Perguntei uma vez a uma unidade de Polícia no interior quais eram as atribuições que eles tinham em relação a um caso, e ninguém sabia de nada. Os agentes mudam constantemente e não recebem as informações, há uma total descoordenação. A Unidade de Acompanhamento também não consegue dar seguimento do modo necessário. O Estado de Honduras até hoje não assumiu sua obrigação de proporcionar uma proteção integral, como diz a lei. Então, se os de cima não assumiram, é óbvio que os demais não terão orçamento adequado nem estrutura para desenvolver seu trabalho. Se há denúncias dos beneficiários de que as medidas não são bem implementadas, o mecanismo não dá conta de

resolver, não tem condições de fiscalizar isso. Ainda mais com a mentalidade militarizada da Polícia, que não gosta de ter que obedecer aos civis”, avalia um integrante do Conselho Nacional de Proteção, representante da sociedade civil.

A Unidade de Implementação e Acompanhamento reconhece que os prazos não são cumpridos e que, se fossem seguir a lei, a cada 24 horas teriam que oficiar uma autoridade policial que não entrega uma escolta, e isso burocratizaria ainda mais o trabalho. Há casos de beneficiários que acionaram seus contatos policiais 3 vezes e não tiveram resposta. As cobranças são feitas, então, dentro dos processos de acompanhamento dos casos, uma vez por semana. A Unidade reconhece ainda que não está a seu alcance sanar as limitações orçamentárias dessas instituições, mas que tenta atuar para que o melhor possível seja entregue. A avaliação é que se conseguiu avançar muito nos últimos anos no diálogo com os tomadores de decisão da Polícia e do Exército, mas que cada vez que há troca de autoridades, a articulação precisa ser reiniciada.

Outra crítica relacionada a deficiências na articulação institucional do SNP diz respeito à atuação conjunta com o Comissariado Nacional de Direitos Humanos de Honduras, que tem escritórios nos 18 departamentos do país, mas sem coordenação com o trabalho do mecanismo. Quando precisa, a Direção Geral desloca analistas e membros da equipe para os territórios onde há defensores sob risco. As limitações orçamentárias, contudo, impedem uma presença mais constante nos locais, o que poderia, na avaliação das organizações da sociedade civil, ser viabilizado por meio de uma parceria permanente com o Comissariado, garantindo respostas mais rápidas às situações de violência. O mesmo vale para a FEPRODDHH, que segue ausente do Conselho Nacional.

Em janeiro de 2021, as organizações integrantes do Conselho Nacional de Proteção sugeriram ao presidente da República – atendendo a uma solicitação do próprio – uma série de medidas para aprimorar o funcionamento do SNP. Entre elas, a garantia de autonomia financeira e administrativa para o mecanismo, por meio da criação de um instituto independente, não subordinado ao governo central. Uma parte das entidades entende que a vinculação à Secretaria de Direitos Humanos contamina politicamente as decisões do mecanismo sobre a aceitação de casos e a designação de

medidas de proteção, e que falta vontade política para real para atuar de maneira independente do governo – o que é rechaçado pela Direção Geral do SNP e por toda a sua equipe.

Especialistas em gestão pública ouvidos pela Repórteres sem Fronteiras alertam, entretanto, que uma autonomia administrativa, além de demandar mais recursos das atividades-meio para apoiar as atividades-fim (custos atualmente absorvidos pela própria Secretaria de Direitos Humanos), poderia resultar em uma redução do capital político do mecanismo. Se sendo parte de uma estrutura governamental a equipe do mecanismo já encontra dificuldades para ser atendida pelas forças de segurança, é possível que um órgão independente enfrentasse ainda mais obstáculos para ser ouvido, acreditam.

## MEDIDAS IMPLEMENTADAS

De acordo com a última pesquisa de medição de satisfação dos beneficiários do mecanismo, realizada pela Direção Geral em novembro de 2020, para 25% dos entrevistados, o nível de efetividade das medidas de proteção é muito baixo. Para 36%, baixo. Para 30%, adequado. E para 9%, muito adequado. Ou seja, mais de 60% não se sentem seguros, mesmo estando dentro do SNP. E as causas dessa insegurança são diversas, de acordo com as organizações ouvidas para este estudo.

Um primeiro aspecto é o desconhecimento, por parte dos beneficiários e dos próprios integrantes do Conselho Nacional de Proteção, dos critérios levados em conta para se estabelecer um plano de proteção em cada caso. Em geral, uma parte considerável das pessoas acredita que possui um nível de risco mais elevado do que o apontado pelos analistas do mecanismo, o que faz com que as medidas designadas lhes pareçam **insuficientes**.



“O mecanismo precisa ser menos burocrático e acreditar nos jornalistas que estão em campo. Não sei que profissão têm as pessoas que estão no mecanismo ou se alguma vez já fizeram jornalismo. Não sei a que se dedicam, mas precisam ser menos burocráticos.”

Acredita-se que essa divergência no estudo de risco seria resultado, entre outras coisas, de os atendimentos serem feitos de maneira remota. “Fazer uma entrevista por telefone não é a mesma coisa que ao vivo, observar o entorno. Se isso não ocorre, muita coisa se perde”, aponta um integrante do Conselho.

Ainda sobre o ingresso no SNP, organizações afirmam que haveria “duas categorias de defensores”: aqueles que recebem um bom esquema de proteção e funcionam como vitrine da política pública, e aqueles que são invisíveis e vivem nas comunidades mais violentas. “Se falamos do programa metodologicamente, tudo parece bem. Mas se falamos sobre vontade política e operação do programa, a outra face da moeda é diferente”, aponta um defensor de direitos humanos. Para as entidades da sociedade civil, um grande número de pedidos de ingresso estaria sendo negado, principalmente a jornalistas e operadores de justiça.

Outro aspecto é o atraso na análise e na implementação das medidas, ou até mesmo sua não implementação de modo **integral**, o que já fez diversos jornalistas desistirem do mecanismo. “Recentemente decidi solicitar o desligamento do mecanismo, porque ele quase não funciona. Não pedimos muito, pedimos o mínimo, mas este mínimo não se cumpre. Instalaram câmeras na minha casa; elas estragaram, e o custo de trocar os equipamentos foi meu. As patrulhas passam na minha residência por 30 segundos e só”, disse um comunicador que é funcionário de uma rádio.



“100% dos colegas que foram ao mecanismo dizem que eles não cumprem as medidas, que não funciona, que não é operativo, que não tem recursos suficientes. É uma instância de governo que não te entrega nenhuma proteção. Nenhum colega vai te dizer que se sente protegido.”

Parte dos beneficiários também aponta problemas na Unidade de Análise de Contexto – que deveria prover os dados necessários para os analistas de risco e carece de

condições de produzir essas informações – e nos processos de desligamento do **mecanismo**. Muitos consideram que seguem em risco potencial, mesmo que não sofram ameaças diretas há algum tempo, e temem por sua vida diante de análises que apontam baixo risco por parte do SNP – principalmente depois de episódios como o assassinato, em 2016, da defensora Berta Cáceres, que contava com medidas cautelares da Comissão Interamericana e estava sob proteção do Estado hondurenho.



“Dizer a um beneficiário que esse risco está adormecido, mas que na atualidade não há uma iminência, é muito complicado. Sim, há um risco latente, que pode se reativar em algum momento. Mas todos precisam compreender que o trabalho de defensores, jornalistas e operadores de Justiça tem um risco implícito. E há pessoas que não compreendem isso. Há quem se sintam tranquilo e prefira sair e voltar ao mecanismo se qualquer coisa acontecer. Mas há quem já se tenha acostumado tanto às medidas que dizer que elas não são necessárias ocasiona um grande problema. É uma roleta russa. Em um caso em que tudo apontava para encerramento, senti que não deveríamos fazê-lo e, a caminho da reunião do Comitê Técnico que avaliaria o caso, a pessoa recebeu uma ameaça.”

A Unidade de Implementação e Acompanhamento explica que nem sempre o atraso nas medidas é responsabilidade do mecanismo. No contexto da pandemia, por exemplo, em que os analistas fazem a avaliação de risco de modo virtual, já ocorreram vários episódios em que a empresa chegou ao local para instalar as câmeras de vigilância e não foi possível, porque eram casas alugadas e seria preciso ter autorização prévia do proprietário. Ou ainda casos de beneficiários que apresentaram fatos no momento de sua reavaliação que não haviam mencionado durante a primeira análise de risco.

“Temos casos em que as pessoas superestimam seu contexto de risco, e isso gera uma expectativa. Sem ter as informações e os elementos de avaliação de que necessitamos

para os processos técnicos, não posso avaliar corretamente esse cenário. Também não posso tirar o medo da cabeça de alguém, é algo muito subjetivo. Tentamos abordar tecnicamente, mas não posso manter o status de protegido de alguém sem informações. Não posso dar medidas de proteção só porque querem. Vemos que ainda muitos não compreendem o processo”, afirmou a Direção Geral. “Mas queremos que o alcance do mecanismo esteja claro, com uma linguagem simples, para que saibam com quem falar, sobre o que podem falar e o que têm que cumprir de acordo com a lei”, acrescentou.

Melhorias nesse sentido estão em curso, também com o apoio da União Europeia, seguindo recomendações feitas anteriormente por organizações de direitos humanos locais. A resposta é apontada como tardia, mas esforços são **reconhecidos** por uma parte dos beneficiários. Outra defensora critica a falta até mesmo de retorno diante de denúncias de agressão. “Há um ano entraram encapuzados na casa de um companheiro da nossa organização, que tem medidas de proteção. Fiz a denúncia e até hoje não nos deram nenhuma resposta sobre o que aconteceu”, relata. “Uma vez, fomos emboscados por um grupo criminoso, chamamos o contato policial, e ele nos respondeu 3 dias depois com uma mensagem perguntando como poderia nos ajudar. Todo mundo lava as mãos”, completa.



“As pessoas que trabalham no mecanismo nos ajudaram muito. Eles são interessados, mas carecem de logística, de equipe, de fundos. Muitas vezes não podem se deslocar e nos atender em outros lugares porque não contam com recursos suficientes. Têm toda a boa vontade, estão sempre nos monitorando. Mas no meu caso, como vivo fora da capital, é difícil me localizarem, não contam com veículos e combustível para chegar até mim. Faltam recursos para poderem operar muito melhor.”

## TRATAMENTO DE JORNALISTAS E COMUNICADORES

O SNP não conta com metodologias e protocolos específicos para o atendimento da população de comunicadores e jornalistas beneficiários das medidas de proteção. De acordo com as Unidades de Recepção de Casos e de Análise de Risco, a população a que pertence o petiçãoário é informada e considerada para efeitos da avaliação de vulnerabilidade e do grau de iminência das possibilidades de risco, mas não há uma matriz específica para esse público. Na avaliação de organizações defensoras da liberdade de expressão e dos direitos dos jornalistas, não tratar com especificidade essa comunidade pode significar, por um lado, subdimensionar as situações de violência a que ela está exposta e, por outro, outorgar medidas que não se adequam à realidade e à rotina da imprensa em **Honduras**.



“Nos dão combustível, nos dão comida, e acham que assim estaremos seguros... Eu entrei em depressão. Aí me apoiaram com assistência à saúde, mas num certo momento disseram que meu caso tinha se tornado insustentável. Só que não posso voltar pra minha cidade, meu risco segue lá, e lá não tinham como me garantir escoltas. Me apoiaram com equipamentos de trabalho, mas acham que com uma câmera e um microfone qualquer um cria e vive de um canal no YouTube. Tiraram minhas medidas dizendo que eu posso voltar a qualquer momento. Mas não quero voltar depois que levar um tiro nas costas.”

“Há necessidade de segurança, por exemplo, no ambiente digital, onde os jornalistas comentam o contexto nacional e publicam detalhes sobre sua cobertura. É um mundo onde o trabalho jornalístico também se manifesta, onde os comunicadores têm seus canais informativos – que são suas contas nas redes sociais. E, nesse ambiente, não sabemos de onde vêm os ataques”, alerta o C-Libre em Honduras, que defende a implantação de um mecanismo diferenciado para cuidar das medidas de proteção a trabalhadores de meios de comunicação, um

mecanismo que considere as diversidades entre um comunicador comunitário e um jornalista investigativo, além de um órgão específico para cuidar de casos de crimes digitais.

Além das agressões difusas a que estão expostos, jornalistas hondurenhos também ponderam que muitas ameaças sofridas no presente se devem a coberturas realizadas no passado, e que vivem uma situação de risco quase permanente. No caso dos comunicadores retirados de suas regiões, o impacto econômico para as famílias também é enorme. Apesar de o mecanismo garantir abrigo e alimentação e atuar junto a outros órgãos públicos para promover o atendimento à saúde e à educação dos familiares dos jornalistas, vários relatam que não conseguiram se restabelecer no mercado de trabalho e deixaram de informar – o que contraria os próprios princípios internacionais de proteção, que prezam pela continuidade do trabalho da imprensa. Do contrário, o objetivo do agressor – silenciar o jornalista – terá sido **alcançado**.



“Meus filhos pequenos sempre me dizem: ‘Papai, se cuida, não queremos que te assassinem.’ Eles escutam que em Honduras assassinam jornalistas e dizem que não querem ficar sós. São coisas que te fazem pensar muito. Pela manhã, quando saio para trabalhar, sempre lembro dessas palavras da minha filha e, neste contexto, não sei se vou voltar à tarde. Este é nosso cotidiano. Assim, quando vejo temas perigosos para cobrir, o que faço é censurar-me. Em 2019, quando fui entrevistar líderes de uma greve, uma caminhonete cabine dupla me seguiu. Quando baixei o vidro, me mostraram uma pistola e me ameaçaram: ‘Se essa empresa sair daqui, será sua responsabilidade. Você quer virar mártir ou seguir vivo? Você decide.’ Não pensei duas vezes: parei de cobrir a greve.”

Considerando que a lei estabelece como dever do Estado oferecer proteção integral aos defensores e comunicadores, indo além de medidas emergenciais, o SNP incluiu em um dos planos de prevenção do mecanismo jornalistas da região Sul do país, território com um número maior de conflitos envolvendo essa população.

“Não queremos seguir sendo reativos e, com isso, evitar atentados e assassinatos. Se conhecemos o cenário a fundo e conseguimos propor um caminho crítico, priorizamos a abordagem integral. Sentamos na região com um setor de comunicadores que se definia como oposição e outro, como oficialista. Eles debateram e, ao final, estabeleceram um caminho para o trabalho e o propósito comum em matéria de liberdade de expressão. Com os cenários apresentados, desenvolvemos uma matriz de risco e começamos a elaborar planos de prevenção. Pretendemos também estabelecer uma mesa com todos para fazer o monitoramento do que foi aprovado”, declarou à RSF o diretor geral do SNP, Danilo Morales.

A elaboração do plano teria envolvido ativamente comunicadores do local, dependendo agora de implementação e da distribuição de responsabilidades entre cada instituição do Estado: Polícia, Forças Armadas, Ministério Público, Comissariado de Direitos Humanos. Sendo bem-sucedido e se mostrando necessário, o plano poderia ser repetido em outras regiões de Honduras. Entretanto, de acordo com jornalistas ouvidos para a pesquisa, o que foi estabelecido ainda não foi implementado.

Em 2020, após o assassinato do jornalista Luis Alonzo Almendares, morto a tiros em setembro na cidade de Comayagua, região central do país, a Associação de Jornalistas de Honduras (CPH) decidiu se retirar do Conselho Nacional de Proteção. Almendares já vinha sofrendo ameaças, mas não se encontrava sob proteção do mecanismo.

De acordo com a Associação, a ausência de respostas por parte do Poder Executivo a demandas de proteção a jornalistas havia muito solicitadas inviabilizou a continuidade dessa participação. “Nossa decisão teve o objetivo de chamar a atenção [para o fato] de que o Sistema deve ser fortalecido, [para] que não seja apenas um instrumento para o Estado hondurenho dizer que está protegendo os jornalistas e defensores de direitos humanos, mas que, na prática, siga com uma série de fragilidades que mostram que o objetivo não está sendo cumprido. O que queremos é gerar as mudanças necessárias. Enquanto isso estiver ocorrendo, seguiremos fora do Sistema”, explicou a CPH à pesquisa.

## CONFIABILIDADE

Uma das principais demandas apresentadas pela CPH ao Conselho Nacional de Proteção foi a responsabilização de agentes de forças de segurança em casos de agressão e criminalização de jornalistas por policiais. Os casos se multiplicam e estão na origem da falta de credibilidade e confiança no mecanismo por parte dos comunicadores – o que faz com que tão poucos jornalistas integrem atualmente o SNP. Organizações de representação da imprensa afirmam que quando um jornalista é agredido por um policial ou membro do Exército, principalmente durante coberturas e protestos, em vez de reagir ao episódio, as Secretarias de Segurança e Defesa acabam blindando os agentes públicos. O pleito começa para que o reconhecimento das forças de segurança como agentes violadores de direitos seja possível.

Somada à falta de responsabilização, a contradição em ter um mecanismo que depende desses entes para implementar as medidas de proteção afasta ainda mais possíveis beneficiários do Sistema. “O problema é que dentro do Sistema estão os agressores. É algo que precisa ser resolvido, porque as forças de segurança estão no Conselho e não fazem nada para que este tipo de fato contra defensores e jornalistas pare de acontecer”, diz um representante da sociedade civil.

Um dos beneficiários ouvidos pela Repórteres sem Fronteiras relatou que a contradição, em seu caso, foi tão flagrante que o mesmo policial que o agrediu durante uma manifestação na região de Tegucigalpa pela manhã foi enviado para uma fazer ronda em sua casa à noite. A desconfiança também passa pelo medo de agentes de segurança monitorarem o trabalho dos **jornalistas** e de as próprias informações fornecidas ao mecanismo irem parar nas mãos de **agressores**. “Apresentei meu caso e dei todos os detalhes que podia, mas começaram a me fazer perguntas que me pareciam confidenciais, sobre minha família, meu filho. Não confio em órgãos do governo. Disseram depois que mandariam uma patrulha passar em minha casa, algo que nunca aconteceu. Então renunciei a isso”, disse uma jornalista que foi ameaçada várias vezes e não quer integrar o SNP.

A Direção Geral garante que o receio de vazamento de informações não procede, que as equipes trabalham sob acordo de confidencialidade

e são monitoradas para que armazenem as informações de maneira sigilosa. “Se alguém tiver evidências de que isso aconteceu, que nos diga. Temos a obrigação em lei de proteger as pessoas de violações, venham de onde vierem”, afirmou o diretor geral. A Unidade de Implementação explica ainda que, quando um beneficiário não deseja ter um contato policial nem militar, excepcionalmente o mecanismo destina até um salário mínimo para que esse beneficiário possa contratar alguém de sua confiança para acompanhá-lo. Mas admitem que não contam com equipes particulares especializadas para esse tipo de proteção. Entidades que acompanham o mecanismo dizem que esses casos são raríssimos.

Quanto a casos de agressão por forças de segurança, o Comitê Técnico informa que envia comunicados às instituições competentes, solicitando rápida e eficaz investigação dos fatos, assim



“Não permito que entrem na minha casa. Em uma ocasião, chegaram policiais que não conhecia e disseram que eram meus contatos, sendo que o mecanismo não me notificou que eles tinham mudado. Expliquei que, sem a intermediação do mecanismo, não permitiria isso. Deveriam inclusive me apresentar a folha de serviço dos contatos que me designaram, mas não. E o policial disse que eu tinha obrigação de deixá-lo entrar. Não sabia se era de fato meu contato ou se alguém que estaria monitorando minhas comunicações. É muito delicado.”



“Apesar da Direção Geral realizar um trabalho de socialização da Lei, sempre existe essa desconfiança por parte das organizações. Tentamos esclarecer que precisam receber informações senão não temos como fazer a pré-análise e estabelecer a situação de risco. E que precisamos disso para oferecer o apoio necessário e adequado, senão poderemos subestimar o risco”. “O que fazemos no dia-a-dia é trabalhar para receber essa confiança e diferenciar o trabalho que fazemos do de outras instâncias do governo. Damos um passo de cada vez, mas, lamentavelmente, encontramos essa resistência.”

como faz notificações ao Comissariado Nacional de Direitos Humanos, para que esse tipo de problema na conduta de membros da Polícia e do Exército vá diminuindo. Também incentiva os beneficiários e as organizações que os representam a formalizar as denúncias, para que o devido processo administrativo e penal possa ser instaurado – mesmo que a prática recorrente seja do encerramento de casos pela FEPRODDHH às vezes sem qualquer investigação.

Para tentar recuperar a confiança na política pública, o mecanismo desenvolve capacitações e campanhas de socialização e informação, por meio da Unidade de Prevenção e Análise de Contexto, além de atividades com públicos específicos. Seria necessário, entretanto, multiplicar a realização dessas iniciativas, a fim de reduzir a própria falta de conhecimento da política por parte da população como um todo. As dificuldades orçamentárias, que impactam a implementação das medidas, também potencializam a falta de confiança no SNP.

A realidade é que, em um país altamente polarizado, palco recente de um golpe político, a desconfiança em relação ao Estado e a suas instituições é algo difícil de superar – principalmente no curto prazo e quando estão envolvidas secretarias de governo envolvidas em casos de repressão e vigilância de defensores de direitos humanos. O mecanismo de proteção, apesar dos esforços de sua equipe, sofre as consequências desse processo.

## TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Um caminho que poderia ajudar na superação da falta de confiança no mecanismo seria aumentar seus procedimentos de transparência ativa e os espaços de participação da sociedade civil – restrita, no desenho institucional, apenas ao Conselho Nacional de Proteção. O desequilíbrio notório entre a representação do Estado e da sociedade civil no Conselho também interfere na definição das prioridades e na própria operacionalização do SNP a partir da perspectiva dos direitos humanos. “A verdade é que nossos companheiros no Conselho podem fazer muito pouco. Diante de toda a estrutura do governo, não tem muito como interpelá-los. Mesmo assim, as organizações seguem questionando, não se calam”, conta a diretora de uma organização de defesa dos direitos das mulheres.

Além de paridade no Conselho, as organizações sociais também reivindicam a adoção de

políticas de proteção com foco nas populações indígenas e nos povos originários. Cobram ainda a implantação das políticas de gênero (ver o Capítulo 7). E, há tempos, pleiteiam a possibilidade de participar das reuniões do Comitê Técnico, durante as quais se delibera sobre os casos de inclusão. Hoje, as organizações sociais integram o espaço somente quando estão representando um beneficiário específico, durante a análise de seu pedido. “A participação da sociedade civil no Comitê permitiria tratar casos específicos a partir de uma perspectiva de proteção mais integral e evitar este ingrediente político que pode contaminar a decisão do Comitê, considerando que a maioria é do Estado”, aponta o representante da CPH, para quem há falta de compromisso com transformações concretas no SNP.

A Direção Geral acredita que é importante fortalecer o espaço do Conselho, a fim de obter resultados de impacto na promoção, prevenção e proteção dos direitos humanos. Mas aponta um desafio de gestão e funcionamento, uma vez que, na avaliação dos diretores do mecanismo, o Conselho teria se transformado em um espaço de confronto, com discussões pouco produtivas. “Não cabe a mim dizer como cada um deve desempenhar seu papel, mas os resultados estão claros. Se perdeu o respeito e a cordialidade no espaço. É importante ter um nível de exigência, mas é preciso ser estratégico sobre como pedir. E acho que as estratégias das organizações não foram as melhores para persuadir as instituições”, declarou o diretor geral, que acredita que o Conselho não deveria se ocupar de casos específicos, e sim se concentrar em temas macro.

As críticas em relação à ausência de transparência geram uma parte importante desses conflitos. Os atuais conselheiros da sociedade civil são unânimes em afirmar que não têm acesso às informações sobre os critérios considerados para a negação de pedidos de ingresso – cujos recursos cabe a eles analisar –, sobre o andamento de investigações, como os recursos são aplicados, quanto vem sendo disponibilizado pela Taxa de Segurança Populacional e quando isso acontece. A demanda é para que os informes, que hoje são anuais, passem a ser trimestrais: “Alegam que a informação é confidencial e secreta. Mas não faz sentido. Se somos parte do Conselho, deveríamos conhecer os casos e, com base nisso, também tomar decisões. Esta é outra fragilidade do sistema”, diz um conselheiro.

As organizações criticam o fato de terem que formalizar pedidos de informação para terem

acesso a dados como o total da população beneficiária do mecanismo, quantos desses beneficiários são jornalistas, quais são os estados mais violentos, entre outros. Sem isso, afirmam que não têm como avaliar o impacto da política pública. De acordo com o C-Libre, beneficiários estariam abandonando o programa, e o SNP seguiria considerando-os como ingressos – a maioria desses casos estaria longe da capital, nos territórios, onde o acompanhamento sobre os esquemas de proteção oferecidos é ainda mais complexo para as organizações sociais. Sobre o orçamento, muitas vezes a informação fornecida é fatiada, restrita ao que já foi executado, dificultando a compreensão do quadro geral. “Pensam apenas em salários e não fazem uma previsão de recursos para as medidas de prevenção nem para as de proteção que possam ir além das polícias. A lei autoriza outras medidas, mas elas não existem”, aponta uma conselheira.

De acordo com a Assessoria Jurídica da Direção Geral, foram pouquíssimos os pedidos de informação que não foram atendidos, por motivo de sigilo; e quando se trata de informações privadas dos beneficiários, a lei de fato impõe sigilo. No caso das informações orçamentárias e de dados estatísticos sobre o funcionamento do mecanismo, a Assessoria afirma que as informações são públicas – cabe registrar que a Repórteres sem Fronteiras não teve dificuldades para obter as informações solicitadas do mecanismo hondurenho.

A falta de transparência ativa aumenta o risco de outras organizações abandonarem o Conselho, pelo fato de não quererem ser cumpri-

ces de uma política que, em sua avaliação, não funciona na prática. “Ou o espaço se fortalece ou em breve desaparecerá. Hoje a sensação é de total impotência”, afirma um conselheiro.

Tudo isso reforça a reivindicação da sociedade civil por um organismo independente do governo, com autonomia na gestão e operacionalização das medidas. Sabe-se que a proposta, entretanto, tem poucas chances de avançar. Mesmo tendo lançado publicamente um pedido de sugestões de melhorias no SNP aos titulares do Conselho Nacional de Proteção em janeiro de 2021, até o fim do mesmo ano o presidente Juan Orlando Hernández não tinha dado nenhuma resposta às organizações. Para a Associação de Imprensa Hondurenha, a pauta carece de uma verdadeira vontade política do presidente.

Para muitos defensores, as medidas de proteção são o que resta diante de tamanha violência. Para esses, mesmo com todas as limitações, o SNP funciona como um instrumento dissuasivo. “Mesmo que defensores tenham sido assassinados estando sob proteção, talvez escutar que temos medidas funcione como um escudo para alguns de nós”, diz um beneficiário. Alternativamente, iniciativas sociais têm surgido para apoiar comunicadores e defensores de direitos humanos no país, como o Fundo de Emergência criado em 2013 pelo Centro de Estudos da Mulher - Honduras, pelo C-Libre e pelo Comitê de Familiares de Presos-Desaparecidos em Honduras, que em alguns anos chegou a receber mais solicitações de apoio que o programa estatal.

## ONDE MUDANÇAS SÃO PRIORITÁRIAS E MAIS URGENTES

- Previsão orçamentária
- Medidas implementadas
- Tratamento de jornalistas
- Confiabilidade
- Metodologia e procedimentos
- Articulação com órgãos públicos
- Corpo técnico
- Transparência e participação social
- Desenho institucional
- Marco normativo

# 6 | MÉXICO



No aniversário de morte do jornalista Manuel Buendía, vítimas são lembradas em ato na capital do México. © Alfredo Estrella/AFP

Em 2010, quando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou seu Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México, o país já era apontado como o mais perigoso do continente para o exercício do jornalismo<sup>1</sup>. A maior parte dos assassinatos, desaparecimentos e sequestros de comunicadores estava concentrada em unidades federativas que padeciam da intensa presença do crime organizado e, em algumas regiões do país, a violência e a intimidação eram perpetradas por grupos armados que, aparentemente, mantinham vínculos com facções políticas. Os repórteres que cobriam notícias locais sobre corrupção, narcotráfico, violência, segurança pública e assuntos relacionados eram as principais vítimas.

Dez anos depois, o balanço da RSF aponta pelo menos 74 assassinatos de jornalistas

1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

mexicanos entre 2011 e 2020, respondendo exatamente a esse perfil. A maioria vivia em cidades pequenas, trabalhava para mais de um veículo a fim de garantir renda e contava com canais em redes sociais para fazer denúncias públicas. Para a RSF, o México é o país sem situação de conflito mais perigoso para a imprensa em todo o mundo. Desde 2019, é o país onde mais comunicadores foram assassinados por ano. Em 2021, foram 7 no total. Às vésperas da conclusão desta pesquisa, somente entre janeiro e fevereiro de 2022, outros 5 comunicadores foram assassinados no México. Uma delas, Lourdes Maldonado, estava sob proteção do governo estadual de Baja California.

Ainda que diferentes fontes e metodologias apresentem números ligeiramente diversos, a realidade é que, nas últimas décadas, o aumento da violência contra jornalistas tem sido constante, acompanhado pelos altos índices de impunidade no México. De acordo com a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), o índice de impunidade nas investigações relacionadas aos crimes de agressão, sequestro, desaparecimento e as-

sassinato de jornalistas era, em 2013, da ordem de 81%<sup>2</sup>. Nesse mesmo ano, a Comissão emitiu a Recomendação Geral número 20<sup>3</sup>, na qual fala de um aumento de 700% nos ataques a comunicadores no período de três anos, conclamando as autoridades a pôr fim à impunidade, garantir medidas de proteção a jornalistas que cobriam temas sensíveis e reparar os danos causados às vítimas.

Parte da explicação para tamanha inação do Estado mexicano diante desse quadro é o fato de integrantes de diversos órgãos públicos, responsáveis por garantir a segurança e o acesso da população à justiça, figurarem entre os maiores suspeitos de delitos contra a liberdade de expressão. Entre esses órgãos, segundo a CNDH, estão a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Secretaria de Defesa Nacional, a Promotoria Geral da República e as Promotorias de Justiça dos estados de Veracruz e Oaxaca, dois dos mais violentos do país. A organização Artigo 19 afirma que, em média, 69% dos ataques contra a imprensa são perpetrados por agentes do Estado, o que teria elevado a taxa de impunidade dos crimes contra a liberdade de expressão para 99% em 2020<sup>4</sup>.

Nem a criação, em 2010, da Promotoria Especial para a Atenção de Delitos cometidos contra a Liberdade de Expressão (FEADLE), no âmbito da Promotoria Geral da República (FGR) – um dos raros órgãos de-

2 Espacio OSC. Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas por organizaciones que conforman el Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2015).

3 Comisión Nacional de los Derechos Humanos – México. Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante (2013). Disponível em: <[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral\\_020.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_020.pdf)>.

4 Article 19. Informe especial C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante pandemia covid-19 en México y CA (2020). Disponível em: <[https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19\\_InformeCovid\\_2020-V03.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19_InformeCovid_2020-V03.pdf)>.

dicados ao tema em países da região –, teria sido capaz de reverter essa lógica. Das 1.140 investigações iniciadas pela instituição entre 2010 e 2018, somente 16,3% resultaram em processos ou julgamentos<sup>5</sup>. E das dez condenações obtidas a partir das investigações, seis envolviam pelo menos algum servidor público.

Ou seja, se é verdade que o México firmou e ratificou a maioria dos instrumentos regionais e internacionais de promoção e respeito aos direitos humanos, e se conta com boas leis a respeito do tema, na prática o ordenamento jurídico encontra muita dificuldade de se fazer cumprir. As forças que deveriam proteger agredem e vigiam. E a Justiça também passou a ser palco de iniciativas de silenciamento de jornalistas, alvos de assédios judiciais por parte de autoridades públicas.

**Integrantes de diversos órgãos públicos, responsáveis por garantir a segurança da população, figuram entre os maiores suspeitos de crimes contra a liberdade de expressão.**

O clima de autocensura que emergiu desse contexto vai além de profissionais deixando de assinar reportagens. Muitos optaram por abandonar o jornalismo, suas cidades e até mesmo o país em busca de segurança, o

que impactou não apenas o exercício da liberdade de imprensa e de expressão, mas o direito da sociedade mexicana de ser bem informada. Atualmente, cerca de 40 jornalistas encontram-se fora de seu território local, engrossando as fileiras dos deslocamentos forçados dentro do país por conta da violência. Para a maioria deles, não há perspectivas de retorno.

“Trata-se de uma crise de direitos humanos, na qual o governo mexicano é considerado responsável pela morte de jornalistas e defensores”, explica Enrique Irazoque Palazuelos, coordenador executivo nacional do mecanismo, que faz parte da Secretaria de Governo. Mas, para o coordenador, é necessário ter clareza sobre os fatores estruturais que alimentam as agressões

5 Article 19. Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas: Análisis de investigaciones sobre delitos contra la Libre Expresión (2019). Disponível em: <[https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-Informelmpunidad\\_final\\_v3.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-Informelmpunidad_final_v3.pdf)>.

contra defensores de direitos humanos e jornalistas se o Estado quiser, de fato, promover condições para que essas duas populações exerçam seu trabalho com liberdade e segurança.

Nesse sentido, não há grandes divergências entre o diagnóstico das organizações de direitos humanos e de uma parte do próprio poder público. Vejamos: “Em primeiro lugar, está a impunidade. Enquanto as promotorias não gerarem condições de se fazer Justiça, se manda uma mensagem muito clara para os perpetradores, de hoje e de amanhã, que nada vai acontecer. É uma mensagem muito potente. Outro fator é o crescimento das organizações criminosas, que conseguiram ocupar posição como fonte de risco para essas pessoas. Os cartéis estão presentes nas ameaças e agressões, com toda a complexidade que é proteger alguém de entes com tamanha capacidade econômica e de logística. Outro elemento é a falta de cumprimento das responsabilidades por parte das autoridades locais. É realidade que essas autoridades fazem parte das agressões, mas, se não gerarmos responsabilidade, fica muito cômodo para elas. Em vez de deixar de agredir, seguirão fazendo isso, porque não se enxergarão enquanto protetoras. Em alguns casos, isso se relaciona também com o crime organizado”, afirmou Palazuelos à RSF.

Por fim, o coordenador também acredita que o México carece de uma cultura de informação sobre o significado do trabalho dos jornalistas e defensores de direitos humanos: “O fato de termos essa cifra de agressões, que parece estar se normalizando no espectro social, é muito

negativo.” O desafio histórico é partir do diagnóstico para uma transformação real das práticas, o que parece ainda estar longe de se concretizar.

De acordo com organizações locais da sociedade civil, os ataques sistemáticos a jornalistas e defensores de direitos humanos se agravaram desde o início da gestão de Andrés Manuel López Obrador no governo federal<sup>6</sup>. Enquanto persistem as ameaças, as agressões físicas e digitais, o uso arbitrário do sistema de Justiça e os desaparecimentos e assassinatos, multiplicaram-se as campanhas de desprestígio, assédio e intimidações contra organizações e meios de comunicação.

Durante a pandemia de covid-19, o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) suspendeu os prazos para resposta a pedidos de informação, dificultando o trabalho jornalístico. A suspensão só foi revista após muita pressão social. Denúncias recentes também identificam, na agência estatal de notícias – Notimex –, o uso de bots para intimidar jornalistas. Além disso, diversos chefes de executivos municipais e estaduais, assim como o próprio presidente López Obrador, utilizam conferências oficiais de imprensa para desqualificar o trabalho de comunicadores e veículos críticos. Um quadro extremamente complexo e desafiador para o mecanismo de proteção mexicano.

6 CEJIL. “Situación de la Defensa de Derechos Humanos y La Libre Expresión en México a partir de la Pandemia por Covid-19” (2020). Disponível em: <<https://cejil.org/publicaciones/situacion-de-la-defensa-de-derechos-humanos-y-la-libre-expresion-en-mexico-a-partir-de-la-pandemia-por-covid-19/>>.

## 6.1 | O MECANISMO FEDERAL PARA PROTEÇÃO DE PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS E JORNALISTAS

A eclosão no número de assassinatos de jornalistas nos anos 2000 aumentou a pressão interna e externa pela criação, no México, de um mecanismo de proteção a comunicadores e comunicadoras. Em 2010, no governo de Felipe Calderón, os primeiros passos nesse sentido

foram dados, com a assinatura de um decreto presidencial e o estabelecimento de um Convênio de Coordenação para a Implementação de Ações de Prevenção e Proteção para Jornalistas no âmbito do governo federal. O convênio foi assinado pela Secretaria de Governo, pela Se-

cretaria de Relações Exteriores, pela Secretaria de Segurança Pública, pela então Procuradoria (hoje Promotoria) Geral da República e pela Comissão Nacional de Direitos Humanos, e resultou na criação de um Comitê Consultivo para receber pedidos de proteção.

Em 2012, com base em uma proposta elaborada por organizações da sociedade civil, articuladas em torno do chamado “Espacio OSC”<sup>7</sup>, em conjunto com os três partidos majoritários do Parlamento mexicano, e inspirada em experiências internacionais, foi aprovada a Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas<sup>8</sup>. A lei finalmente criou um mecanismo voltado para essas duas populações – o segundo da região, depois do da Colômbia – e estabeleceu as bases legais para a política pública de proteção a pessoas em situação de risco dentro desses grupos. Seu objetivo é estabelecer a cooperação entre o governo federal e as unidades da federação mexicana a fim de implementar medidas preventivas e de proteção que garantam a “vida, integridade, liberdade e segurança das pessoas que estejam em situação de risco como consequência da defesa ou promoção dos direitos humanos e do exercício da liberdade de expressão e do jornalismo”.

Dentro da ideia de integridade não se consideram apenas agressões que tenham causado dano físico aos jornalistas e defensores de direitos humanos. A lei também visa a proteger a integridade psicológica, moral e econômica desses grupos, assim como de suas famílias, das organizações e do movimento social de que participem. Como lembram as entidades da sociedade civil que lutaram pela aprovação da lei, a inclusão dos jornalistas no território mexicano contribuíram para que muitos comunicadores, desde o início, se reconhecessem como defensores de direitos humanos e passassem a acessar o mecanismo.

7 Rede de organizações de direitos humanos da sociedade civil que se unem em 2008 em torno de uma agenda comum: pressionar o governo mexicano para que reconheça a violência sistêmica que atinge jornalistas e defensores de direitos humanos e desenvolva políticas públicas que enfrentem essa realidade e forneçam proteção àqueles em situação de risco.

8 México. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012). Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_mex\\_ane\\_12.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_12.pdf)>.

De acordo com o artigo 2o do texto legal, entende-se por jornalistas “as pessoas físicas, assim como meios de comunicação ou difusão públicos, comunitários, privados, independentes, universitários, experimentais ou de qualquer outra natureza, cujo trabalho consiste em coletar, gerar, processar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar ou oferecer informação, através de qualquer meio de difusão ou comunicação impresso, radioelétrico, digital ou de imagem”. A definição alargada do conceito, em consonância com recomendações das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos sobre o tema, baseia-se, assim, no exercício da liberdade de expressão e na contribuição ao exercício dessa liberdade por parte de comunicadores e veículos, dos mais diferentes formatos, no território mexicano.

O Capítulo VII da lei estabelece as medidas preventivas e protetivas, assim como as medidas de proteção urgentes de que disporá o mecanismo. No regulamento da lei, publicado no mesmo ano de 2012, estabelecem-se os procedimentos ordinários e extraordinários para a concessão das medidas solicitadas. Situações em que o solicitante declare que sua vida ou integridade física está em risco iminente são tratadas de modo extraordinário, exigindo a adoção de medidas urgentes em até 3 horas, e sua implementação no prazo máximo das 9 horas seguintes.

O risco iminente é compreendido como aquele que pode se materializar em um curto espaço de tempo e causar danos graves. Entre as medidas urgentes estão a retirada da vítima do local de risco, sua realocação temporária e a destinação de escoltas para a proteção do imóvel onde estiver o beneficiário – além de outras ações necessárias para salvaguardar a vida e integridade dos defensores.

Já para os casos ordinários, a lei estabelece um prazo de até 10 dias para a realização de uma análise de risco e mais 30 dias para implementação do plano de proteção. As medidas de proteção disponíveis incluem fornecimento de aparelhos de comunicação (celulares, rádios ou telefones via satélite); instalação de câmeras, fechaduras, luzes ou outros equipamentos de segurança no local de residência e/ou trabalho; oferta de colete à prova de balas, e uso de carros blindados. Ações de segurança digital ainda estão em desenvolvimento por parte do mecanis-

mo. Por fim, entre as medidas preventivas estão instruções, manuais e cursos de autoproteção.

Conforme o disposto no artigo 30 da lei, as medidas podem ser individuais ou coletivas e devem reduzir ao máximo a exposição ao risco, ser eficazes e temporárias, e estar de acordo com os padrões internacionais de proteção. Nenhuma delas deve restringir as atividades dos beneficiários nem resultar em vigilância ou intromissões indesejadas em sua vida profissional ou pessoal. Em resposta à pesquisa da RSF, a Direção Geral do mecanismo informou que cerca de 30% das medidas implementadas atualmente estão a cargo de autoridades estaduais e municipais. Elas consistem principalmente de patrulhas, rondas e vigilância policial, além da oferta de números de contato (enlaces) junto a forças de segurança para casos de emergência.

A Lei de Proteção também estabelece a estrutura do mecanismo mexicano e sua articulação com os demais entes federados. A Junta de Governo, órgão máximo do mecanismo, é formada por quatro representantes do Estado (Secretaria de Governo; Promotoria Geral da República, representada na maioria das vezes pela FEADLE; Secretaria de Segurança Pública, e Secretaria de Relações Exteriores), um representante da CNDH e quatro representantes do Conselho Consultivo (dois especialistas na defesa dos direitos humanos e dois no exercício da liberdade de expressão). Cabe à Junta de Governo avaliar e decidir sobre a outorga e a suspensão de medidas, com base no parecer elaborado pela Coordenação Executiva Nacional.

A Coordenação é o órgão de operacionalização das medidas de proteção e de articulação institucional com outros órgãos da administração pública federal e das unidades federativas. Vinculada à Secretaria de Governo – que tem status de ministério no governo federal –, ela conta com três unidades operativas e, desde 2020, também com uma Direção Geral:

a) a Unidade de Recepção de Casos e Rea-

ção Rápida, responsável por receber os pedidos de incorporação ao mecanismo, analisar e definir os casos que serão atendidos pelo procedimento extraordinário e implementar as medidas urgentes de proteção;

b) a Unidade de Avaliação de Riscos, que elabora os estudos de risco e recomenda as medidas a serem adotadas em cada caso; e

c) a Unidade de Prevenção, Acompanhamento e Análise, responsável por fazer o monitoramento nacional das agressões, visando a identificar padrões de violência a fim de elaborar mapas de risco por região, e avaliar a eficácia das medidas implementadas. Pelo menos uma pessoa especializada em liberdade de expressão e jornalismo deve fazer parte da equipe de cada Unidade.

A Lei de Proteção, entretanto, não é vinculante, em termos de obrigatoriedade, para as autoridades municipais e estaduais do México. Apesar de a Constituição Nacional dizer que todas as instituições têm o dever de promover e garantir os direitos humanos, a Lei de Proteção prevê apenas a possibilidade de

adoção de convênios para facilitar a implementação eficiente das medidas. A lacuna legislativa é apontada, desde 2012, como um dos principais obstáculos para a operacionalização do mecanismo em todo o território mexicano. Visando a enfrentar o problema, em 2017, sob convocação do presidente mexicano e no marco de grandes mobilizações pelo assassinato do jornalista Javier Valdez, em Culiacán Sinaloa, a Conferência Nacional de Governadores do México aprovou um Protocolo de Coordenação para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas<sup>9</sup>, firmado com o mecanismo federal.

Para otimizar recursos, evitar a duplicação de esforços e favorecer o compartilhamen-

9 Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas et all. Protocolo de Coordinación para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2017). Disponível em: <<http://cesesptlax.gob.mx/doclegis/ProtocoloCoordinaci%C3%B3nProtecPDDHyP11-08-2017.pdf>>.

to de informações, o Protocolo previu a criação de Unidades Estaduais de Proteção (UEPs) nos estados que ainda não contavam com mecanismos próprios. Isso porque, ao longo dos cinco primeiros anos de funcionamento do mecanismo federal, alguns estados – como o Distrito Federal e Veracruz – haviam replicado a iniciativa em âmbito local, criando seus próprios órgãos de proteção, independentes do programa operado pelo governo federal. O Protocolo de Coordenação foi uma tentativa de articular essas iniciativas, incentivando a criação das UEPs nos demais estados. Ele previu o estabelecimento de contatos policiais em cada local, o monitoramento conjunto dos riscos e agressões, a produção de análises mais robustas a partir da troca de informações, a supervisão conjunta da implementação das medidas e o estabelecimento de reações imediatas em situações que exigissem uma intervenção mais urgente. Sua implementação, entretanto, também depende de vontade política.

O terceiro órgão do mecanismo é o Conselho Consultivo, formado por 9 representantes da sociedade civil – 4 deles eleitos internamente para participar da Junta de Governo –, responsáveis por apresentar recomendações e reclamações originárias dos beneficiários e solicitar análises de risco independentes para sanar tais reclamações.

O Conselho consolidou o papel e a importância da participação das entidades da sociedade civil na criação e no funcionamento do mecanismo. O México era o único dos quatro países analisados neste estudo que, em 2021, contava com a participação institucional de entidades da sociedade civil na instância deliberativa do mecanismo, opinando, com direito a voto, sobre a inclusão de casos e as medidas a serem outorgadas.

Juntas, as entidades contam com 4 votos - o mesmo número destinado aos órgãos do governo. Em diferentes períodos, uma aliança da representação da sociedade civil com a da Comissão Nacional de Direitos Humanos permitiu maioria na Junta de Governo e avanços importantes na política pública. Sem o Conselho Consultivo e sua firme atuação na Junta, a política de proteção no México pouco teria evoluído.

Em junho de 2021, 1.459 pessoas eram beneficiárias do mecanismo, sendo 989 defensores de direitos humanos e 470 jornalistas. A

maior parte dos comunicadores trabalhava em meios digitais, cobria temas de política e segurança, e estava localizada nos estados de Guerrero, Tamaulipas, Quintana Roo, Veracruz e Puebla, além do Distrito Federal (Ciudad de México). Informes anuais e informes estatísticos mensais, assim como outros documentos relevantes sobre seu funcionamento, estão disponíveis na página <<https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas>>.

## DESENHO INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO

A Unidade de Recepção de Casos e Reação Rápida é a porta de entrada do mecanismo. Os casos podem chegar por solicitação do próprio defensor ou jornalista, pelos canais de comunicação oficiais do órgão (site, e-mail, linha telefônica 24 horas e aplicativo de mensagens), por indicação de organizações da sociedade civil, via CNDH e também por meio de pesquisa em fontes abertas, realizada pelos funcionários. Quando se toma conhecimento de um caso, ele é assumido pela equipe interna correspondente – a voltada para a incorporação de jornalistas ou a destinada a defensores de direitos humanos. Um primeiro contato telefônico é feito para explicar o funcionamento do mecanismo e seu alcance, conhecer a situação de risco em que o peticionário se encontra e averiguar se ele tem ideia de quem são seus agressores.

Na ocasião dessa entrevista, a equipe já determina se os critérios de causalidade estão confirmados e se o caso em questão é extraordinário ou ordinário, dando início à incorporação correspondente. Pela lei, em caso de dúvida sobre a oportunidade de se outorgar medidas de proteção ou medidas urgentes, as autoridades competentes devem sempre optar pela aprovação de medidas urgentes. Sua vigência se manterá até a decisão da Junta de Governo sobre o caso.

Vale destacar que, antes de negar um pedido, o titular da Unidade de Recepção e um advogado revisam a entrevista e submetem a proposta de negativa à votação de integrantes da equipe. O mecanismo também explica que alguns pedidos são encerrados pelo próprio peticionário após tomar conhecimento do funcionamento e do alcance da política de proteção. Casos iniciais podem ainda ser encerrados se o mecanismo tenta entrar em contato com o peti-

cionário via e-mail ao longo de 3 meses depois do primeiro contato e não obtém resposta.

Para a incorporação de casos extraordinários, abre-se de imediato um expediente para destinação das medidas urgentes de proteção ou, se necessário, para a extração do defensor do local. Nesse momento, o beneficiário diz com que autoridades e forças de segurança locais se sente seguro ou não. É estabelecida uma comunicação com o contato policial do mecanismo naquele estado e, em questão de horas, a extração é encaminhada. Caso não seja possível contar com as polícias locais, o mecanismo contacta o Serviço de Proteção Federal, órgão público vinculado à Secretaria de Segurança que, via contrato, atende às demandas do mecanismo em todo o país. Até o momento de conclusão deste relatório, uma parte das escoltas também era oferecida ao mecanismo via contrato com a RCU Sistemas S.A., empresa privada responsável pelo fornecimento de medidas de proteção como botões de pânico e câmeras de segurança. A partir de janeiro de 2022, os serviços de escolta e rondas devem ficar todos a cargo do Serviço de Proteção Federal. Feita a realocação temporária, o mecanismo instala o beneficiário em um apartamento temporário e concede recursos para alimentação na nova cidade.



“É complexo decidir rapidamente se um risco é extraordinário ou não. Se for extraordinário, de fato não há muito tempo para fazer pesquisas e ouvir outras pessoas. O fundamental é a entrevista inicial. Se o peticionário diz que teme por sua vida e sua integridade, pela nossa experiência já temos os elementos básicos para decidir. Quando dizem isso, acende um alerta vermelho para nós e, em questão de minutos, o caso entra em discussão. Em alguns casos, os peticionários preferem escoltas, mas isso não é 100% seguro. Se quem atentar contra a sua vida, não há ninguém que possa impedir totalmente essa possibilidade de agressão. Então preferimos seguir com a extração, porque a probabilidade de êxito é maior.”

Se o rito para inclusão do beneficiário for considerado ordinário, a equipe solicita documentos para subsidiar a análise de risco futura, já concede medidas de autoproteção e o que chama de “medidas políticas”, que são notificações a autoridades policiais, ao Executivo local e estadual, ao Ministério Público e a outros órgãos sobre o novo caso em análise. Nenhuma notificação é feita sem a concordância do defensor ou jornalista. A antecipação da oferta de tais medidas antes do processo de análise de risco foi uma das adaptações feitas nos últimos anos, para garantir que, enquanto é feita a avaliação, o beneficiário não fique totalmente desprotegido. Isso porque, apesar de a lei prever um prazo de 10 dias para o estudo de risco, os casos acumulados e a sobrecarga de trabalho fazem com que as análises não fiquem prontas em menos de 3 semanas, considerada a etapa de controle de qualidade interno pela qual todas passam.

Na Unidade de Avaliação de Riscos, que conta com 6 analistas, a equipe parte das informações fornecidas pelo peticionário e então realiza pesquisas sobre o tema em fontes abertas. Antes do início da pandemia, visitavam o domicílio e o local de trabalho do defensor ou jornalista, analisavam o contexto local e os trajetos realizados pela pessoa, a fim de identificar 4 elementos:

- a intencionalidade do dano (o que inclui as ameaças diretas ou indiretas, agressões ou incidentes de risco e a identificação do possível agressor, verificando a frequência e a gravidade dos incidentes);
- o impacto produzido por essa agressão (relacionado ao perfil e às pessoas passíveis de serem atingidas, como companheiros de trabalho e familiares);
- as vulnerabilidades do peticionário (seu entorno residencial, social e laboral, comportamentos, percursos e caminhos que faz);
- a iminência da agressão (qualquer informação privilegiada que faça o mecanismo considerar que um ataque será concretizado em breve).

A equipe solicita ainda informações sobre a existência prévia de outras medidas de proteção ao peticionário, concedidas por autoridades estaduais, e considera dados gerais de contexto, como incidência criminal e estatísti-

cas de agressões a defensores e jornalistas na região. Antes, os analistas também solicitavam informações às promotorias, quando já havia um incidente de agressão ou ameaça sendo investigado. Atualmente, essa etapa deixou de ser feita em função dos prazos para conclusão dos estudos de risco. Segundo a Direção Geral do mecanismo, a metodologia usada nesse processo é revisada periodicamente, sendo que as principais alterações no procedimento de análise de risco aconteceram em 2014 e em 2019, com implementação a partir de 2020.

A partir do risco resultante da matriz de análise, a equipe propõe um plano com medidas preventivas e protetivas para o caso. Uma síntese do plano de proteção é apresentada pelo analista responsável em reunião da Junta de Governo, que ocorre ao final de cada mês – atualmente, também de maneira remota. Dessa reunião, além dos órgãos e entidades integrantes da Junta, também participam o beneficiário e, como convidados, representantes do Congresso, do Poder Judiciário, dos estados e do Escritório no México do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos. O caso é discutido com a participação de todos e, aprovado o plano, a equipe da Unidade de Acompanhamento se encarrega de notificar as autoridades e a empresa contratada para sua implementação, que deve ocorrer em um prazo de até 30 dias.

A partir daí, 7 funcionários e o titular da Unidade ficam responsáveis por monitorar o beneficiário. Para a equipe, o ideal seria a realização de contatos semanais, porque o diálogo permanente também traz segurança ao defensor ou jornalista. O número de pessoal disponível em relação ao total de beneficiários atendidos, entretanto, torna essa meta impossível. Depois de 3, 6 ou 12 meses, a depender do risco avaliado, o caso passa por uma nova análise e exposição na Junta de Governo. Havendo algum incidente antes da data prevista para a reavaliação, a própria equipe de acompanhamento ou o defensor pode solicitar um novo estudo de ris-

co, que poderá resultar em um incremento das medidas inicialmente outorgadas. Quando, nas avaliações periódicas, conclui-se que o risco se reduziu a ponto de ser considerado inexistente, as medidas são encerradas, deixando ao beneficiário a possibilidade de requisitar um retorno em caso de novas ameaças.

De acordo com o Protocolo de Coordenação para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas, todas as etapas descritas anteriormente deveriam contar com algum tipo de participação e/ou colaboração das Unidades Estaduais de Proteção ou do mecanismo estadual correspondente. Nos casos extraordinários, por exemplo, a avaliação sobre as medidas urgentes dependeria de uma decisão conjunta dos órgãos. As Unidades Estaduais deveriam fornecer informações para uma análise de risco mais robusta de cada caso e, se o plano de proteção previsse medidas a serem implementadas pelos entes federativos, eles seriam chamados a participar da Junta de Governo, responsável por analisar o caso. Por fim, o acompanhamento das medidas preventivas e de proteção implementadas também seria feito em parceria, mas boa parte dessa articulação não se concretiza.

Havendo impedimentos materiais ou humanos para a adequada adoção das medidas, as Unidades Estaduais de Proteção ou o mecanismo estadual devem notificar o mecanismo federal por escrito imediatamente, para que seja possível buscar alternativas à segurança dos defensores e jornalistas. Se, diante dos fatos relatados, ficar caracterizado um delito contra a pessoa beneficiária, de acordo com o Protocolo a Unidade ou o mecanismo estadual assiste o defensor ou jornalista na apresentação de uma denúncia formal junto à Promotoria do estado. E se a pessoa tiver que ser extraída de seu local de moradia e trabalho, o mecanismo federal também deve acionar a Comissão Executiva de Atenção a Vítimas (CEAV), outro órgão do Estado mexicano que apoia vítimas de violações de direitos humanos.

**Para a equipe do mecanismo, o ideal seria realizar contatos semanais com os beneficiários da política, mas o número de funcionários disponíveis torna a prática impossível.**

## RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS

Quando criado, em 2012, o mecanismo federal mexicano passou a contar, por determinação da lei, com um “Fundo para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas”, destinado exclusivamente à implementação e operação das medidas de prevenção, proteção e urgência. Os gastos de operação – como pagamento de salários, transporte e custos administrativos – saíram desde o início do orçamento federal. Operado por meio de um fideicomisso público<sup>10</sup>, o Fundo passou a receber recursos advindos de aportes anuais do orçamento federal e de doações de pessoas físicas ou jurídicas, mas o pleito por mais subsídios é uma constante nesses quase dez anos de existência da política pública.

Em 2018, o mecanismo chegou a informar publicamente que havia o risco de ficar sem recursos a partir do mês de outubro, o que impossibilitaria a adequada proteção dos mais de 700 beneficiários atendidos à época. Naquele ano, o órgão contou com menos de 50 milhões de pesos mexicanos para as medidas. Em 2017, depois da onda de assassinatos que vitimou 5 jornalistas – Cecilio Pineda, Ricardo Monlui, Miroslava Breach, Maximino Rodríguez e Javier Valdez – e 22 defensores mexicanos, o presidente Enrique Peña Nieto se comprometeu a garantir recursos suficientes para o mecanismo. Meses depois, os relatores para a Liberdade de Expressão da CIDH e da ONU reforçaram o tema em recomendação, assim como as organizações do Espacio OSC. Mas a crise foi significativa.

Em 2020, o Congresso mexicano extinguiu diversos fideicomissos, incluindo o destinado ao mecanismo de proteção. Os pagamentos para a operação das medidas passaram a ser feitos pela área administrativa da Secretaria de Governo, e não mais de maneira direta, como no fideicomisso. Na ocasião, a Direção Geral falou em “perda de flexibilidade para adotar e implementar medidas urgentes de proteção a jornalistas em risco”. Criticou também o fato de que a mudança administrativa retiraria do caixa do mecanismo os recursos remanescentes de um ano para o outro, recursos que, no fideicomisso, permitiam que o trabalho do meca-

nismo federal não tivesse de ser paralisado nos primeiros meses de cada ano. Sem o fundo próprio, eventuais sobras de um ano fiscal passaram a ser destinadas pela Secretaria a outras finalidades, em vez de se acumularem para situações emergenciais que o mecanismo pudesse vir a enfrentar.

Em 2020, foram necessários recursos extras da Secretaria de Fazenda e Crédito Público para que os gastos anuais fossem cobertos. Para 2021, o orçamento aprovado – agora diretamente do Executivo – foi de 227,6 milhões de pesos mexicanos (cerca de 11 milhões de dólares, na taxa de conversão de dezembro de 2021), com a solicitação de 189 milhões de pesos adicionais para a implementação de medidas. Organizações do Conselho Consultivo apontam que os recursos para 2021 terminaram antes do final do ano e criticam a falta de transparência no novo modelo de financiamento da política. O coordenador executivo nacional do mecanismo, entretanto, garante não haver problemas. “O fim do fideicomisso parecia que iria impactar no exercício financeiro, mas não aconteceu. Em 2022, com as previsões que estamos fazendo, vamos executar um orçamento de cerca de 400 milhões de pesos, o maior recurso da história do mecanismo. E há um compromisso do governo mexicano para seguir fortalecendo o mecanismo em nível orçamentário. Em todo o mundo e no México, a saúde e o enfrentamento à pandemia são prioritários. Mas o compromisso da Secretaria de Fazenda e do governo do México seguem, e não há nenhum problema neste sentido”, afirmou à RSF Enrique Irazoque Palazuelos.

Anualmente, o mecanismo federal presta contas das ações que realiza por meio da Coordenação Executiva Nacional. As contas e o relatório de atividades devem ser aprovados pela Junta de Governo. Apenas 45 pessoas trabalham no órgão, número considerado insuficiente por todos os ouvidos neste estudo. Segundo a Direção Geral, elas passam por capacitações anuais sobre temas como direitos humanos, administração pública, análise de risco, transparência e igualdade de gênero.

Pela lei, se um funcionário do mecanismo, de forma dolosa, utiliza, subtrai, oculta, altera, destrói, transfere, divulga ou se aproveita de informação obtida pelo órgão no curso de suas atividades e assim prejudica, põe em risco ou causa dano a um defensor ou jornalista, ele pode ser condenado a uma pena que vai de 2 a 9 anos de prisão.

<sup>10</sup> Informações sobre o funcionamento do fundo disponíveis em: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5353445&fecha=23/07/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5353445&fecha=23/07/2014)>.

## 6.2 | ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA PÚBLICA

O mecanismo mexicano tinha pouco mais de um ano de funcionamento quando o Relatório da Revisão Periódica Universal da ONU já trazia, com base em recomendação de vários Estados-membros, a necessidade de garantia de cooperação entre órgãos federais, estaduais e municipais para a efetiva proteção de defensores de direitos humanos e jornalistas. O pleito também aparece com frequência em diversos relatórios de organizações da sociedade civil, que apontam uma discrepância entre a maneira como o mecanismo foi estruturado – apostando na articulação federativa, diante da ausência de vinculação legal para estados e municípios – e seu funcionamento na prática.

Os desafios começam na própria Junta de Governo, na qual órgãos federais – como a Promotoria Geral da República, a Secretaria de Relações Exteriores e mesmo a CNDH – têm participação limitada e, na avaliação de organizações da sociedade civil, não demonstram comprometimento efetivo com a política pública de proteção, impedindo que o mecanismo desempenhe o papel principal de coordenação das ações da federação a fim de proteger seu público beneficiário. Para as entidades, a presença ativa da sociedade civil no espaço não pode resultar em uma redução da participação dos órgãos públicos, o que vem acontecendo nos últimos anos. Com o número de funcionários que possui nos territórios, a CNDH, por exemplo, que tem a prerrogativa de solicitar medidas cautelares às forças de segurança por até 30 dias, poderia contribuir bem mais com os processos de proteção. Consequentemente, o mecanismo torna-se um ente com capacidade operativa restrita, que tenta forçar toda uma estrutura institucional a assumir suas **responsabilidades**.

Para efeito de exemplificação, mesmo com o protocolo firmado entre o presidente e todos os governadores em 2017, até o início de 2020 somente 12 das 32 unidades federativas do México haviam criado sua Unidade Estadual de Proteção – muitas sem recursos humanos ou financeiros suficientes para operar. Todo o desenho institucional pensado para viabilizar a participação das Unidades ou dos mecanismos estaduais no processo de atendimento aos beneficiários do mecanismo federal simplesmente não se reflete no dia a dia das equipes de trabalho e no atendimento aos defensores e **jornalistas**.

“Acho que isso não está muito claro para os beneficiários, porque muitas vezes eles nos cobram respostas, por exemplo, das procuradorias, e não entendem que não podemos fazer nada do ponto de vista da exigência em relação às outras autoridades. Nossa atribuições são muito curtas, de mera proteção. Isso obstaculiza muito o caminho e também gera frustração.”

No segundo semestre de 2021, o governo voltou a firmar novos convênios com governadores, na expectativa de que, dessa vez, a articulação se efetive. E passou a dar maior divulgação a dados sobre violência contra jornalistas no país, reforçando a responsabilidade também dos estados no enfrentamento do fenômeno. De acordo com o governo, seis estados concentram 50% dos casos de agressão a defensores.

“O que vemos hoje é uma apatia impressionante da parte das autoridades que integram a Junta e um isolamento da tarefa do mecanismo. A lógica de estas instituições estarem na Junta seria fortalecer a atuação coordenada. Mas falta proatividade. Muitas instituições com condições não compartilham informações com o mecanismo para que este possa fazer análises de risco mais integrais, com diferentes visões, que resultem em uma análise de contexto que nos permita adotar medidas preventivas.”

“Às vezes parece que a Procuradoria e a Secretaria de Segurança Pública vão ali se defender. Quando há informações que precisam ser compartilhadas pela Procuradoria, ela apela à confidencialidade ou à sua autonomia. A coordenação institucional não se dá efetivamente. As instituições vão e votam, e evitam se comprometer com coisas.”

Outro desafio é a proteção integral dos beneficiários. Se é verdade que a contratação do Serviço de Proteção Federal para a oferta de escoltas e de uma empresa privada para medidas de infraestrutura de proteção contribui significativamente para que os beneficiários da política pública não fiquem totalmente sem segurança, a ideia de uma proteção integral – como previsto na lei – não tem perspectivas de se efetivar sem o engajamento de todos. E é justamente o enfoque restrito à segurança física e imediata do beneficiário, em detrimento da implementação de planos de proteção integral, que mais recebe críticas dos atendidos pelo mecanismo.

Enquanto a grande maioria dos jornalistas ouvidos pela RSF reconhece o papel do órgão de ter ofertado a segurança necessária em um dado momento de risco, todos afirmam que a lógica reativa não basta para que continuem exercendo seu trabalho. Menos ainda para que o risco a que estão submetidos diminua, fazendo com que o número de atendidos pelo governo seja sempre crescente e chegue a ser insustentável.

Em um contexto em que parte significativa dos agressores são agentes das forças de segurança do Estado, o não comprometimento em conjunto dos entes federados também contribui para a perpetuação das causas estruturantes da violência contra defensores e jornalistas. E a alternativa de criação de mecanismos estaduais não é vista como uma solução para esse problema. “É uma leitura pragmática e equivocada, que não considera que são os agentes estaduais e municipais os principais agressores. Estão colocando as pessoas agredidas nas mãos de seus agressores”, afirma uma representante da sociedade civil na Junta de Governo.

Para ela, a ideia de coordenação por meio das Unidades de Proteção acabou impulsionando mecanismos estaduais que, além de não resolverem o problema da segurança dos beneficiários, duplicam esforços, sobrecarregam na prática e enfraquecem institucionalmente o mecanismo federal. É um caminho mais custoso e ineficiente. “Se é um governo estadual que não tem boa relação com o federal, cada um caminha por conta própria e pronto”, acrescenta. O Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ) chegou a sugerir à Direção do mecanismo que solicitasse recursos para instalar escritórios regionais

do órgão em cada estado – algo já garantido, por exemplo, à CEAV. Mas a ideia não avançou.



“A Comissão Estadual de Atenção e Proteção de Jornalistas de Veracruz, por exemplo, tem comissionados em cada região do estado. Essa pessoa é um defensor de direitos humanos ou um jornalista. Isso tem a enorme vantagem de, num momento de ameaça, o beneficiário poder falar diretamente com o comissionado, que conhece toda a região, as pessoas, sabe se pode confiar na polícia local ou não, etc. É um conhecimento específico que permite analisar muito melhor a situação, o que faz uma falta enorme no mecanismo federal. Muitos dos que fazem a análise de risco duvidam de jornalistas, porque são burocratas da capital, que raramente viajam aos estados.”

A realidade é que não pode ser obrigação de uma única instituição resolver um problema histórico e estruturante da sociedade mexicana, que se manifesta em um número crescente de agressões e assassinatos de jornalistas e defensores de direitos humanos. O aparato estatal precisaria voltar-se como um todo para esse desafio, envolvendo as Comissões de Atenção a Vítimas, as Secretarias de Segurança, o Ministério Público, as polícias e os governos locais e estaduais. Sem essa coordenação, não há perspectiva de mudança no curto prazo.

“O mecanismo está agindo como se fosse uma aspirina para tratar de um derrame cerebral. A visão que o rege é a de impor algumas barreiras para que a violência não atinja alguns de seus beneficiários. Mas é um paliativo. E a falta de uma visão integral de proteção impacta nessa relação com outras entidades”, afirma o diretor de uma das entidades do Espacio OSC. “Precisamos de uma engrenagem muito bem azeitada e que tenha todo o apoio do Estado mexicano. Isso não está sendo feito. A questão é como potencializar o compromisso institucional para além do mecanismo”, acrescenta.

Entre as metas da atual gestão estão a assinatura de convênios com todos os estados, dando ao mecanismo federal mais protagonismo

nesse processo de cooperação, e a implementação de um Sistema Nacional de Prevenção e Proteção para Jornalistas e Defensores de Direitos Humanos. Tal Sistema precisaria se estabelecer sobre compromissos comuns mínimos, como a definição de contatos locais com capacidade de monitorar e reagir rapidamente a situações de risco e de identificar fenômenos que gerem situações de violência, e o desenvolvimento de campanhas permanentes de reconhecimento e valorização do trabalho jornalístico e de defesa de direitos, com mensagens contundentes das administrações públicas sobre a importância do respeito às pessoas que desempenham essa função.

“Em vez de ser visto como uma única política, o mecanismo tem que poder usar todas as capacidades do Estado mexicano para proteger; ser a coluna vertebral da política de proteção. Hoje, 85% dos serviços oferecidos pelo mecanismo vêm de orçamento próprio, ou seja, as unidades federativas não estão assumindo seu compromisso de verdade. Precisamos romper algumas inércias conjunturais que impactam o mecanismo e fazem com que ele seja insustentável”, explica o coordenador executivo nacional, Enrique Irazoque Palazuelos.

Para ele, é preciso elaborar um cronograma de curto, médio e longo prazo e garantir que todos assumam o custo político de omissões históricas. “Por exemplo, um terço dos jornalistas assassinados é de Guerrero, e não vejo ninguém cobrando isso do governador de lá. As obrigações são claras e há corresponsabilidade nesta matéria. Mas parece que o mecanismo é o único culpado de toda essa situação. Assumimos nossa parte, mas vendemos um mecanismo que não existe; temos que dizer com toda a clareza para que ele foi feito. Ou mudamos a dinâmica e a concepção ou realmente estaremos destinados ao fracasso”, pondera.

Uma das medidas citadas é justamente reformar a legislação para a adoção de uma Lei Geral de Proteção, que estabeleça legalmente a corresponsabilidade entre autoridades e dê mais força institucional ao mecanismo. Em reunião com a RSF realizada no México, o mecanismo informou que, até abril de 2022, realizará 7 fóruns regionais para discutir com o conjunto da sociedade propostas para a nova lei e para a elaboração do Sistema Nacional. A medida exigirá ainda uma reforma constitucional, em função do

caráter federativo do país, e as propostas precisarão passar pelo Congresso.

Diversas organizações da sociedade civil ouvidas pela RSF acreditam, entretanto, que, antes de iniciar o processo de elaboração de uma Lei Geral, seria necessário garantir a plena implementação da legislação atual. Elas temem que a ideia de um Sistema Nacional acabe transferindo para os estados a responsabilidade da política de proteção, desobrigando o mecanismo federal de seu papel. Também criticam o fato de a proposta ter sido divulgada pelo governo de López Obrador sem nenhum debate prévio com as entidades sociais – inclusive aquelas que integram o Conselho Consultivo, que tem sido menos ouvido, afirmam, pela atual administração.

Assim, mesmo que em termos de desenho institucional, com corresponsabilidade dos estados, a proposta do Sistema Nacional pareça adequada, seu processo de construção precisa ser mais transparente e participativo. E o fortalecimento do mecanismo federal deve estar no centro dessa agenda, para que o órgão consiga, dessa forma, cumprir seu papel de coordenação dessa engrenagem.

## MEDIDAS IMPLEMENTADAS

“Apesar de já estar sob proteção do mecanismo, não recebi nenhuma medida concreta. A polícia sempre diz que não tem recursos, que não tem gasolina. Não sei como vão me proteger. Temo pela minha vida, mas infelizmente tenho que sair para trabalhar, para sustentar minha família. Se alguém vem a minha casa, estou totalmente desprotegido. A polícia está a 30 minutos de distância daqui, mas qualquer coisa pode acontecer de um minuto para outro. Não quero que me tirem do país nem que me mandem um helicóptero. Quero que cumpram a ordem de prisão contra meu agressor, porque é um perigo que ele siga solto.”

O depoimento acima foi dado pelo jornalista Gustavo Sánchez Cabrera à RSF, por ocasião desta pesquisa, no dia 4 de junho de 2021. Dias antes, seu caso havia sido reavaliado pela Junta de Governo, que decidiu solicitar ao governo de Oaxaca medidas de acompanhamento ao jornalista durante seus deslocamentos, além de apoio integral diante do risco que sofria. As medidas não foram implementadas com a cele-

ridade necessária e, no dia 17 de junho, Sánchez Cabrera foi assassinado a tiros em Istmo de Tehuantepec. O agressor que ele menciona já tinha tentado matá-lo em 2020. O repórter foi o sétimo comunicador assassinado sob proteção do mecanismo desde sua criação. Outros dois defensores de direitos humanos também perderam a vida enquanto estavam sob responsabilidade do Estado mexicano.

A gravidade dos episódios comprova que a falta de coordenação institucional e de compromisso com a celeridade da implantação das medidas aprovadas pela Junta de Governo pode custar vidas. A não adequação das medidas outorgadas também pode contribuir para a perpetuação das agressões e dos ataques a defensores de direitos humanos e jornalistas, mesmo depois de seu ingresso no mecanismo de proteção. Segundo dados da Direção Geral, até dezembro de 2020, haviam sido registradas 562 agressões a jornalistas e 1.055 a defensores protegidos pelo mecanismo. A lei mexicana, em seu artigo 2, define agressão como “o dano à integridade física ou psicológica, ameaça, assédio ou intimidação sofrida por defensores de direitos humanos e jornalistas em razão do exercício de sua atividade”.

Diferentemente da política pública de Honduras, que avalia internamente a percepção dos beneficiários sobre as medidas outorgadas, o mecanismo federal mexicano não tem essa prática. A avaliação de diversas organizações da sociedade civil e de jornalistas ouvidos pela RSF aponta para diversos problemas na adequação e na efetividade da proteção **oferecida**.

Um primeiro aspecto é o tempo médio de incorporação, incluindo a realização das análises de risco e a aprovação das medidas pela Junta de Governo. Em estudo<sup>11</sup> publicado em 2018, a Anistia Internacional falava de um prazo de até 7 meses para a conclusão dessas etapas, e de até 1 ano a mais para a total implementação do plano de proteção. A pandemia alargou os prazos ainda mais e, durante esse processo, os beneficiários seguem **sob risco**. Em uma consulta feita pela RSF com jornalistas beneficiários, a maioria disse que o mecanis-

11 Anistia Internacional. Américas: Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos (2018).



“Reportei as ameaças e intimidações que os jornalistas vinham sofrendo dos policiais locais ao mecanismo e eles diziam que não precisava me preocupar, que estavam acompanhando meu caso e a Guarda Nacional estava fazendo patrulhas. Numa das coletivas de imprensa com o presidente, contei tudo o que estava acontecendo. A Secretaria de Governo disse estava tudo bem, que vivíamos ‘num país em que não acontece nada’. Criticamos que a Promotoria Geral não estava levando o caso a sério e pedimos reforço nas medidas de segurança. Numa madrugada, ouvi tiros atrás da minha casa. Tentei ligar para a Guarda Nacional e descobri que o número que tinham me passado estava errado. Quinze dias depois, mais tiros. Voltaram a dizer que estava tudo bem, que não tinham identificado nada nas câmeras de vigilância. Um dia um carro perseguiu minha filha na rua. Liguei para o mecanismo e perguntei: ‘O que vocês estão esperando, que eu leve um tiro para que reajam?’ Saí de casa e fui viver com minha irmã. 24 horas depois me mandaram um botão de pânico e a Guarda Nacional passou a fazer rondas diárias. Fizem minha análise de risco e decidiram que eu precisava de escoltas, de câmeras de segurança e fechaduras mais potentes. Desde que chegaram, os assédios diminuíram. Mas 8 meses depois do atentado ainda não há ninguém preso, os policiais que atiraram nos jornalistas seguem livres.”



“O mecanismo precisa ser eficiente e reagir rapidamente a uma ameaça. Quando dizem ‘vamos matar até o cachorro da sua casa’, como fizeram no meu caso, os funcionários do mecanismo não sabem o que está por trás disso. Perdi minha casa, minha empresa, uma cabine de rádio, tudo com que trabalhávamos desde 2013, de forma independente. Não posso voltar para casa porque as ameaças seguem lá. Mas, para o mecanismo, se não há uma ameaça nas redes, no seu celular, não consideram.”

mo carece de mais velocidade na elaboração de análises e na tomada de decisões. A equipe de funcionários reconhece a dificuldade, e tem buscado melhorar o tempo de implementação das medidas. Para 2022, a meta é garantir um prazo máximo de 4 meses entre a entrada do beneficiário no mecanismo e a outorga das medidas – pela lei atual, o intervalo deveria ser de menos de 2 meses.

Os critérios utilizados para a determinação do risco detectado também foram objeto de críticas durante muito tempo. Ao passo que para os beneficiários era frequente a percepção de que seu risco era maior do que o identificado pelo mecanismo, de que as análises eram superficiais e de que os planos de proteção eram insuficientes, para organizações da sociedade civil que acompanham casos de valorização havia sido obtida.

Em 2019, o mecanismo alterou sua metodologia de análise de risco, permitindo uma maior individualização dos casos. A diferença de percepção sobre esse aspecto entre aqueles acolhidos pelo mecanismo há mais tempo e os que entraram depois de 2019 não é desprezível.

“A nova metodologia de análise de risco nos coloca num modelo que transita do enfoque policial para o enfoque integral. O enfoque policial é só uma parte, temos que explorar o enfoque político e o social, necessariamente, para distinguir as fontes de riscos que, em termos das capacidades instaladas do mecanismo, se podem atenuar ou diminuir. De nada vai nos adiantar colocar escoltas para um jornalista por 5 anos se as campanhas de desprestígio contra ele continuarem. Não vai haver uma força de segurança que resista a esta medida por tantos anos. Por isso mudamos de metodologia. Mas agora entramos num outro nível de reflexão que é: a capacidade instalada que temos pode aplicar esta outra metodologia? É algo que vamos verificar nos próximos meses”, apontou o diretor geral para Proteção em 2021, Jorge Ruiz del Ángel.

Ainda há demandas a enfrentar. Uma delas é considerar de maneira específica a população a que pertence o peticionário, entendendo que um mesmo tipo de ameaça

pode se materializar de maneira diferente para um jornalista e um defensor de **direitos humanos**, e que desigualdades de gênero, raça e etnia também se manifestam na ampliação de riscos. O retorno das visitas in loco, em um contexto de maior controle da pandemia de covid-19, também se mostra urgente, já que um amplo conjunto de vulnerabilidades de entorno e contexto – que impactam posteriormente o risco detectado – deixa de ser mapeado nas entrevistas virtuais.



“O que se analisa é muito mais o fato do que a pessoa que é alvo dele. Esta é uma das limitações da metodologia. É um formato em Excel onde se colocam dados duros, não há liberdade de interpretação. É um processo quantitativo – o que é bom –, mas poderíamos incorporar áreas para ampliar um pouco mais. Seria muito mais simples para os analistas redigir a análise com todas as informações que ouviram e pesquisaram, em vez de trabalhar dentro das 3 opções que a metodologia lhes dá. Isso leva a uma deficiência na personalização das análises e na criatividade dos planos de proteção.”

Em relação às medidas de proteção oferecidas, a existência de um catálogo limitado, disponibilizado por uma empresa privada, também preocupa. A elaboração dos planos de proteção, já limitada pela ausência de comprometimento real das entidades federativas do país, pode acabar resultando em um caminho inverso, no qual a proteção a ser concedida tem que se encaixar no catálogo, em vez de o mecanismo poder desenhar o plano que melhor se adequa a cada beneficiário. Em 2019, o governo teria assumido um compromisso com as entidades do Conselho Consultivo de atualizar o catálogo, assim como de proceder a uma avaliação mais rigorosa do serviço prestado pela RCU, envolvendo sua responsabilização em casos como os de beneficiários que foram assassinados mesmo contando com medidas do Estado e a possibilidade de se proceder a uma nova licitação. Nada avançou nesse sentido.

Dentre as medidas do catálogo hoje oferecido, a mais disponibilizada – e também a mais controversa – é o botão de assistência, que deve-

ria conectar rapidamente o beneficiário com seu contato policial e que com frequência apresenta problemas tecnológicos ou de falta de resposta.

Os planos de proteção propostos só não são considerados mais insuficientes porque, no momento em que são discutidos pela Junta de Governo – que conta com a representação formal de organizações da sociedade civil –, é possível incrementá-los a partir de uma perspectiva mais integral de proteção aos direitos humanos. “É uma metodologia mais eficaz, na qual se delibera diante dos beneficiários, que podem dizer se estão ou não de acordo com a análise de risco e com transparência sobre as medidas a serem destinadas”, afirma o representante de uma organização de defesa da liberdade de expressão.

Outra entidade relatou à RSF que, em 98% dos casos em que representa beneficiários junto ao mecanismo, ela consegue mudar os planos de proteção e adequá-los melhor à realidade do indivíduo. Mas muitos beneficiários não contam com esse tipo de apoio e podem terminar com planos insuficientes para o risco que sofrem, principalmente em um país onde os principais agressores são funcionários públicos, políticos e o crime organizado, atores com alto potencial de concretização de seus objetivos.

Fazem falta ainda medidas de segurança digital e de atendimento a questões de saúde mental, que afetam muitas vítimas de ameaças de morte e agressões físicas. Segundo a equipe do mecanismo, um percentual significativo dos atendidos tem essa demanda. Há alguns anos, houve uma tentativa de contratar um serviço de acompanhamento psicológico, mas, por falta de recursos, a proposta não foi adiante. “Não cuidamos deles de maneira integral porque não temos as ferramentas. Isso reduziria também nossa carga de trabalho, porque há muitas medidas que são concedidas para que os beneficiários fiquem tranquilos. Já não estão sob risco, mas sua tranquilidade depende de um botão, que não vai salvar a sua vida”, relata uma das funcionárias do mecanismo. O apoio psicológico também teria efeito no sentido oposto, evitando a naturalização de determinadas ameaças, que também podem levar à morte.

Em relação às escoltas privadas, até há pouco tempo oferecidas somente por uma empresa terceirizada, a avaliação é de que não estariam capacitadas para trabalhar com jornalistas e

defensores, dificultando o desempenho cotidiano de suas tarefas, e de que teriam contribuído para vazamentos de dados sensíveis dos beneficiários. Pelo fato de essa ser uma medida bastante invasiva, beneficiários e organizações apontam que seria necessária uma formação em direitos humanos para os agentes privados. A transferência para o Serviço de Proteção Federal não parece solucionar esse problema, por mais que a perspectiva de atribuir essa função ao Estado seja extremamente positiva, pois amplia a articulação com as forças de segurança federais e os níveis de responsabilização. Há ainda jornalistas que desconfiam do Estado e não querem contar com escoltas da Proteção Federal, gerando um novo problema para o qual o mecanismo ainda não tem resposta.

A inadequação das medidas de proteção também passa por influências políticas. Por mais que essa não seja a regra, o custo político de negar medidas a peticionários com maior potencial de crítica pública ao mecanismo faz com que alguns beneficiários recebam melhor atendimento que outros, mesmo que o risco não seja condizente. “No passado, para acalmar ânimos, matrizes de risco e a real necessidade dessas pessoas foram ignoradas”, disse uma advogada. Muitos seguem até hoje com essas medidas, que passarão em breve por revisão, segundo a Direção Geral.

Por fim, organizações mexicanas alertam para o fato de que muitos planos de proteção não chegam a ser plenamente implementados, fazendo com que todo o esforço pela aprovação de medidas mais integrais vá por água abaixo. Elas cobram ainda que agressões graves contra beneficiários do programa – como foi o caso do assassinato de Gustavo Sánchez Cabrera – gerem algum tipo de responsabilização do poder público, por omissão ou inação.

## DESLOCAMENTOS FORÇADOS

A violência sistemática que marca a sociedade mexicana e a quantidade de vítimas sob risco iminente fizeram com que uma medida de proteção prevista como extraordinária na lei tenha se tornado frequente na operacionalização do mecanismo, impondo muitos desafios. Considerada pelas organizações da sociedade civil como algo extremo, que somente deveria ser adotado depois de esgotadas todas as outras possibilidades, a extração ou realocação temporária de defensores e

jornalistas é tida como um deslocamento interno forçado, com impactos significativos para os beneficiários, que em sua maioria deixam de exercer suas atividades no local de refúgio – violando um princípio da própria Lei de Proteção.

Em estudo<sup>12</sup> publicado em 2020 sobre o tema, a Comissão de Direitos Humanos da Cidade do México, que recebe a maior parte desses refugiados internos, aborda as dificuldades que o distanciamento de sua rede de apoio, de sua organização ou de seu movimento, de sua zona de conhecimento e, às vezes, da própria família, impõem aos jornalistas e defensores. Propriedades, costumes, amizades, fontes profissionais, emprego – tudo é abandonado. Muitos casais se separam e muitas crianças ficam traumatizadas. Vários beneficiários nem sequer sabem para onde serão levados, tampouco o que os espera no momento da extração emergencial.

O aspecto positivo é que a proteção é efetiva. Até hoje, nenhum beneficiário realocado foi vítima de ataques e agressões em sua nova cidade de moradia. Os recursos limitados que o mecanismo oferece a essas pessoas, entretanto – um lugar para morar e apoio financeiro para a alimentação –, estão muito longe de ser suficientes para uma sobrevivência **digna**. “Há pessoas de comunidades indígenas e são colocadas em cidades grandes, sofrem de angústia e depois de um ano todo o seu círculo de relações foi perdido. Há jornalistas e defensores que estão há muitos anos longe de seus territórios e têm seu emocional muito impactado. Além da proteção, teriam que ser dadas condições de vida a essas pessoas”, afirma uma integrante da Junta de Governo.

Para as Nações Unidas<sup>13</sup>, a realocação significa, na prática, uma vitória do agressor, que consegue retirar de sua região de operação o jornalista ou defensor e silenciar aqueles que o criticavam. E como não há mudanças estruturais

12 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Diagnóstico sobre las personas que en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión se encuentran en situación de desplazamiento forzado en la Ciudad de México (2020).

13 Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado – México. Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2019). Disponível em: <<https://hchr.org.mx/diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>>.



“A resposta do mecanismo foi tardia. Nos tiraram e nos levaram para um refúgio depois de 3 semanas. Me deram ticket alimentação e onde dormir. Mas não tinha trabalho, não tinha renda, estava em uma cidade desconhecida, não conhecia ninguém, tive que me virar, com 3 filhos e sem dinheiro para comprar uma fruta pra eles. Vendemos as poucas coisas que tínhamos. Perdemos tudo e caímos em depressão total. Acordava à noite chorando porque sonhava com minha casa. E o mecanismo não dá nenhum tipo de apoio jurídico para você recuperar o que perdeu. Disseram que pediriam para a CEAV nos apoiar com as outras coisas, mas isso nunca aconteceu. Falavam isso para ficarmos tranquilos, mas era como um conto de fadas, em que tínhamos que acreditar para seguir em frente. Confiar neles é andar no escuro.”

do ponto de vista da violência no local ou região abandonada, os refúgios temporários se transformam, em caráter extraoficial, em reassentamentos permanentes. Há casos de beneficiários que saíram de seus territórios há mais de 4 anos e seguem sem perspectiva de retorno.

Em 2017, depois de ser realocado pelo mecanismo, o jornalista Cecilio Pineda Brito precisou voltar para sua cidade natal, no estado de Guerrero, porque sua esposa e suas duas filhas pequenas tinham ficado para trás e não tinham como sobreviver. Tempos depois de retornar, foi assassinado. O mecanismo não teve condições de garantir sua segurança depois da volta.

Outros, em situação pior, não veem seu risco se reduzir, mas podem ser forçados a retornar mesmo assim, caso o mecanismo considere que não estão mais em perigo. A RSF convervou com jornalistas em ambas as situações, e os relatos são de um quadro socioeconomicamente insustentável. É o caso de um grupo de repórteres de Iguala, também no estado de Guerrero, todos ameaçados por cartéis criminosos. Uma parte deles saiu da cidade e outros seguem por lá, tentando trabalhar, apesar do contexto de intimidações e censura. Em uma negociação com os mecanismos federal e estadual, acordou-se

em outorgar a proteção da Guarda Nacional ou do Exército aos que ficaram, por receio do envolvimento da polícia local com os grupos criminosos. Meses depois, no entanto, a medida não tinha sido implementada e a responsabilidade seguia toda com o governo estadual, no qual os jornalistas não **confiavam**.



“Às 23h, depois de tudo publicado, telefonam me ameaçando de morte. Disseram que fariam comigo o que aconteceu com um jornalista assassinado dois meses antes. Se identificaram dizendo que eram de um cartel. E disseram: ‘Não se meta em nossa guerra.’ Todo mundo que cobriu a questão foi ameaçado da mesma forma, na mesma noite. Sentimos muito medo e decidimos fazer uma carta pública, exigindo a interferência do governo. Foi quando o mecanismo estadual e o federal nos procuraram. Se não agimos de forma coletiva, não temos nenhum avanço. Os jornalistas em Iguala seguem recebendo ameaças. Nós, que tivemos que sair, também. E o mecanismo não vê isso. Solicitamos um plano de retorno e não há nada disso. Dizem que tem coisas que não estão nas mãos deles. Então te resguardam de imediato, mas depois se esquecem do seu caso e da situação coletiva que vivemos todos em Iguala. Não há seguimento das denúncias. No lugar de te dar segurança no seu lugar de origem, preferem te tirar de lá e pronto. E esse não é o nosso objetivo.”

Muitos beneficiários recorrem à CEAV em busca de apoio para outras demandas – como gastos com saúde ou educação dos filhos. Mas nem sempre as situações vivenciadas por jornalistas e defensores em deslocamento interno se enquadram nos critérios para atendimento pela Comissão. O mecanismo federal admite a insuficiência da proteção oferecida e afirma que tem trabalhado em uma parceria cada vez maior com o órgão. Há um projeto de lei no Parlamento mexicano para garantir que a CEAV passe a fazer parte da Junta de Governo e possa propor Planos de Atenção Integral aos beneficiários do mecanismo, mas não há perspectivas para sua aprovação neste momento. Atualmente, o mecanismo atende 70 beneficiários em refúgio temporário e, na contramão das recomendações, tem optado por ampliar as medidas de remoção, por considerar que o

tipo de proteção oferecido por escoltas é limitado diante do risco de alguns casos.

“Mas o desafio é construir uma engrenagem para fazer o acompanhamento e o retorno das pessoas deslocadas. Quando chegam num lugar de refúgio, não podemos incorrer nessa dissociação institucional sobre as atribuições que temos. Devemos analisar a situação com um enfoque multi-institucional para garantir o mínimo para uma vida digna. Para alguns setores da sociedade, isso pode ser visto como muito paternalista, mas temos que construir um caminho que não retire das pessoas sua autonomia”, acredita Jorge Ruiz del Ángel.

“Mas não é certa a concepção de que, se o mecanismo realocou alguém, é responsável por reparar tudo em termos de um deslocamento forçado. O mecanismo não foi responsável por esse deslocamento. Em termos de normas internacionais e nacionais, são os estados que geram a violência e expulsam as pessoas que têm que reparar esses danos. Outra vez é o mecanismo assumindo coisas que não deve... Se há estados para onde não se pode haver retorno, a responsabilidade precisa ser de quem gerou a violência”, complementa Enrique Irazoque Palazuelos, para quem o retorno seguro também depende do compromisso das autoridades locais.

O impacto dos processos de deslocamento forçado e a busca por um apoio que não encontraram por parte do Estado mexicano fizeram com que um grupo de jornalistas criasse, em 2017, a Associação Mexicana de Jornalistas Deslocados e Agredidos, que hoje apoia, com recursos próprios, dezenas de profissionais.

## CORPO TÉCNICO E PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

Por trás das dificuldades de coordenação institucional, da elaboração de análises de risco aprofundadas e da implementação plena de planos de proteção adequados está a enorme limitação de pessoal do mecanismo mexicano. Para efeito comparativo, enquanto o Sistema Nacional de Proteção de Honduras contava em 2021 com 26 funcionários para atender a 172 casos, o mecanismo do México tinha apenas 45 pessoas para cuidar de 1.459 beneficiários. Chega a ser difícil acreditar como, depois do cresci-

mento constatado nos últimos 5 anos – um salto de 358 beneficiários para os 1.459 incluídos até junho de 2021 –, o órgão ainda não **colapsou**.



“É como se tivesse uma loja pra vender biscoitos que antes atendia a 20 pessoas, agora atende a 5 mil, e você continua com a mesma cozinha e o mesmo caixa.”

Se pensarmos que a Unidade de Acompanhamento contava com apenas 7 funcionários no final de 2021, uma divisão simples deixaria cada um deles responsável pelo acompanhamento da implementação de medidas de mais de 200 pessoas. O mesmo vale para a Unidade de Avaliação de Riscos, que, ao ter que se dividir entre o estudo de novos casos e as reavaliações, além de tardar para incorporar pessoas que correm perigo, termina por não reanalisar situações de risco e mantém dentro do mecanismo beneficiários que já não precisam de proteção.

“O mecanismo salva vidas, está funcionando de certa maneira, mas o crescimento de casos indica que, se seguir assim, sem pessoal, sem logística, sem uma boa coordenação institucional, vai perder o muito que pode fazer dentro de sua margem de manobra. Com a quantidade de casos que estão chegando, no futuro o mecanismo se tornará insustentável”, acredita o diretor de uma organização da sociedade civil.

Nesse cenário, não há como prazos serem cumpridos, como a qualidade do serviço ofertada ser considerada boa nem como a proteção garantida ser integral. Embora seja muito positivo que o mecanismo tenha superado uma fase inicial de desconfiança e seja reconhecido pelo papel que desempenha junto à sociedade, medido também pelo aumento de sua procura, o fato de esse crescimento exponencial de casos não ser acompanhado de um fortalecimento do corpo técnico-operacional revela uma grande limitação no cumprimento de sua **missão**.

Hoje, os funcionários que foram responsáveis por essa consolidação, em um quadro de grande sobrecarga laboral, viraram um foco relevante de reclamações de defensores de direitos humanos e jornalistas. “Temos uma estrutura institucional muito boa. Mas na operação e na infra-

estrutura interna é decadente. A atenção que os funcionários do mecanismo te dão é deplorável. Estão com o telefone desligado quando você tem alguma emergência, não te retornam, respondem e-mails depois de quatro meses”, criticou um jornalista. Para 2022, o mecanismo solicitou 40 novos postos de trabalho à Secretaria da Fazenda, mas ainda não há garantia de sua destinação.

Na avaliação de organizações da sociedade civil, há ainda um problema de perfil dos funcionários. Quando o órgão foi criado, não havia pessoal especializado em análise de risco e proteção de defensores de direitos humanos, e o governo Peña Nieto então convocou **servidores** de várias instituições de perfil investigativo ou policial, como o Ministério Público e a Polícia Federal, para compor o mecanismo. Outros vieram da burocracia estatal tradicional. Assim, quase dez anos depois, mesmo após capacitações focadas em direitos humanos, ainda prevalece entre os servidores um perfil que carece de sensibilidade para lidar com vítimas e compreender a pressão que sofrem.



“É um desafio incidir em muitas equipes da administração pública, identificar que o serviço público é um meio para perseguir o bem-estar e que o objetivo do governo é resolver os problemas da cidadania. Temos que entender que os direitos humanos não devem fazer parte da ética pessoal de cada um, mas estar presentes no ânimo de servir. São muitos os fatores que confluem, desde sobrecarga de trabalho, identificação de processos pouco claros, desgastes, até a moral interna, que corresponde a cada um. Esperamos que isso possa ser revertido em breve.”



“As pessoas que hoje estão no mecanismo são as mesmas de anos atrás, com o triplo do trabalho e totalmente desgastadas. Quando temos baixas sentimos muito, mas o mais grave é que estamos começando a deixar de sentir. Também somos maltratados, nos insultam, nos gritam. E muitas vezes não podemos fazer nada. Também nos consideramos defensores de direitos humanos e, se estamos aqui, é pelo amor à causa, mas estamos muito desmotivados. Assim vai ser difícil conseguir os resultados que queremos.”

“Não se trata de saber como as instituições funcionam, mas o que dizer ao telefone a alguém que está completamente traumatizado. Ouvimos muitas reclamações de que o pessoal não acolhe bem os problemas e riscos, não acredita nas ameaças relatadas. Isso claramente quer dizer que o perfil das pessoas que trabalham no mecanismo não é o adequado”, afirma o diretor de uma organização de defesa de jornalistas, para quem, muitas vezes, a equipe contribuiu para uma revitimização daqueles que deveria proteger. Há ainda deficiências em relação à capacitação da equipe para realizar análises de risco com perspectivas interseccionais e que considerem as especificidades regionais e as particularidades de cada beneficiário – resultando, como mencionado, em planos de proteção insuficientes.

Em um diagnóstico do mecanismo realizado em 2019<sup>14</sup>, o Alto Comissariado das Nações Unidas também apontou deficiências de pessoal nas equipes especializadas em comunicação, tecnologias da informação, gestão de recursos humanos e articulação institucional. De lá pra cá, os desafios da gestão interna seguem se impondo, como a necessidade de procedimentos e protocolos mais claros e objetivos, de apoio administrativo para as equipes e de **planejamento**. Quando analistas precisam parar seu trabalho para fazer cópias de documentos ou para levar um veículo do mecanismo à oficina, é a proteção de um beneficiário que sofre as consequências. De acordo com o mecanismo, o problema está sendo enfrentado, inclusive com a substituição dos titulares de cada unidade do órgão. Até o final de 2022, todos os analistas passarão por processos de certificação internacional.

Os recursos financeiros também não acompanharam proporcionalmente o crescimento da política. Por mais que o governo garanta que o problema não é orçamentário, as demandas por mais pessoal se apresentam desde que o mecanismo tinha metade dos beneficiários que tem atualmente. Também para efeito comparativo, a Unidade Nacional de Proteção da Colômbia tem um orçamento 20

14 Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado – México. Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2019). Disponível em: <<https://hchr.org.mx/diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>>.

vezes superior ao do mecanismo mexicano, para um público beneficiário 6 vezes maior. Organizações da sociedade civil temem ainda que, apesar dos 388 milhões de pesos mexicanos (cerca de 19 milhões de dólares, na taxa de conversão de dezembro de 2012) previstos para 2022, a política de austeridade do governo López Obrador acabe contingenciando os recursos do mecanismo.

Se faltam recursos para contratar mais pessoas, o caminho para enfrentar a questão poderia passar pela realocação das verbas. Em vez de destinar tanto à empresa prestadora de serviços, o mecanismo poderia aumentar sua equipe, oferecer uma melhor supervisão dos casos e economizar com medidas que podem já ter se tornado desnecessárias. O mecanismo espera dar um passo nesse sentido em 2022, com uma revisão de todos os casos, para que alguns não sigam sobrevalorizados enquanto outros não recebem a proteção de que necessitam.



“O mecanismo ‘funciona’, mas se desgasta muito internamente por fatores administrativos que não estão bem planejados. Nossa vontade seria poder parar a operação, congelar o risco para os beneficiários para colocar em ordem as questões administrativas. Se você não administra bem seu tempo, os recursos humanos e materiais, não tem como oferecer um bom serviço. E acho que é isso o que está acontecendo.”

Nesse íterim, a realidade é a de um círculo vicioso: o tempo todo é preciso brigar por mais recursos humanos e financeiros, mais pessoas são incorporadas, mas, como as causas estruturais da violência não são atacadas de fato no país, a demanda nunca será atendida plenamente. “Estamos olhando para uma bomba-relógio”, acredita o Comitê para a Proteção dos Jornalistas.

A partir do diagnóstico realizado em 2019, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em articulação com o Conselho Consultivo, tem acompanhado de perto a implementação das recomendações

que a ONU fez ao mecanismo. Em comunicado da Secretaria de Governo, o governo mexicano se comprometeu a colocá-las em prática. A partir daí, documentos internos sobre temas como reação imediata, tratamento de dados pessoais e análise de risco com perspectiva coletiva e comunitária foram revisados e receberam propostas de aprimoramento. Mas até agora as entidades não sabem como as sugestões feitas estão sendo encaminhadas internamente pela coordenação.

## CONFIABILIDADE E TRATAMENTO DE JORNALISTAS

Um aspecto positivo do mecanismo mexicano é que, ao longo do anos, foi possível desenvolver dentro da equipe uma compreensão maior do que a encontrada nas políticas de outros países sobre a proteção a jornalistas e comunicadores. Mesmo que não haja uma metodologia específica para o tratamento desses casos, durante os estudos de risco, por exemplo, a dinâmica do trabalho jornalístico é considerada nas condições de vulnerabilidade dos petionários. Longe do ideal, as organizações de defesa do setor também acreditam que a problemática da liberdade de imprensa é mais bem compreendida do que antes, principalmente por conta do diálogo com a sociedade civil e com organizações internacionais de direitos humanos. O modelo de participação social do mecanismo mexicano é, inclusive, referência na região – infelizmente, até o momento, pouco acompanhada em outros países –, mesmo que ainda haja muito a melhorar.

Tais avanços contribuíram para um aumento da confiabilidade no mecanismo por parte de jornalistas e comunicadores, mesmo que essa ainda não seja a regra. Há profissionais que seguem temendo o fato de órgãos responsáveis direta ou indiretamente por agressões que sofrem – como as polícias – fazerem parte da estrutura oficial do mecanismo<sup>15</sup>. Mas hoje o maior empecilho nesse quesito é o próprio discurso oficial do presidente, Andrés Manuel López Obrador, que nunca abandonou a postura

15 Para enfrentar esse tipo de problema, o mecanismo de proteção da Cidade do México conta com uma polícia especial, coordenada pela Secretaria de Direitos Humanos do município, que ajuda no desenvolvimento de medidas preventivas e no atendimento psicológico de defensores e jornalistas refugiados na capital.

de criticar e desprestigiar abertamente jornalistas e defensores de direitos humanos.

Em um contexto politicamente polarizado, o discurso oficial pode legitimar violências praticadas por outros atores. Foi o que aconteceu em fevereiro de 2019, quando o líder camponês Samir Flores, membro da Frente de Defesa da Terra e da Água e fundador da rádio comunitária Amiltzinko, foi assassinado no estado de Morelos, dias depois de López Obrador criticar publicamente ambientalistas de sua comunidade que se opunham à construção de uma termoelétrica. Jornalistas também relatam inúmeros episódios de ataques que recebem, principalmente no ambiente virtual, quando são criticados pelo presidente em suas conferências de imprensa matinais, chamadas de “mañaneras”. Como uma bola de neve, o discurso presidencial cria novos precedentes para ataques por parte de governadores, prefeitos e outros agentes públicos contra essas populações.

O presidente diz que isso não coloca os jornalistas em perigo porque até hoje “ninguém foi assassinado do lado de fora do Palácio Nacional”. Mas a prática recorrente transforma-se em um problema sobretudo para os jornalistas longe das grandes cidades. “Quanto mais longe se está dos centros, a violência e o risco também aumentam, porque ali as autoridades se misturam muito mais com as estruturas criminais”, aponta uma defensora.

Apesar da pressão das entidades que integram a Junta de Governo, o máximo que o mecanismo fez diante desses episódios foi emitir comunicados de reconhecimento do trabalho de jornalistas e dos defensores de direitos humanos. Mas eles não têm impacto suficiente. A promessa, feita em 2019 depois de recomendações lançadas pela ONU, é a de que o governo – com a participação do presidente – lançará uma campanha nacional sobre o tema. Será dirigida à sociedade, no sentido de reforçar que a saúde do Estado Democrático de Direito é medida pela segurança que jornalistas e defensores de direitos humanos encontram no exercício de seu trabalho. A previsão de lançamento é março de 2022.

O passo é importante, mas décadas de omissão não serão superadas com uma campanha presidencial de comunicação. A história mos-

tra que a proteção de jornalistas e defensores não é uma prioridade dos governos mexicanos, independentemente de sua **coloração política**. A criação do mecanismo, em 2012, foi impulsionada pela sociedade civil e, tornando-se uma obrigação internacional do Estado, a política pública precisou se estabelecer de alguma forma. “Mas a classe política mexicana é profundamente autoritária e trabalha numa lógica de censura e amedrontamento permanente da imprensa”, afirma o diretor da Artigo 19 no país.

Diante de tanta violência, mesmo os jornalistas estigmatizados pelos governantes e os defensores que desconfiam das forças de segurança acabam optando por solicitar proteção ao mecanismo. “Melhor que nada”, disseram muitos à RSF. Outros racionalmente buscam a política para que, caso algo lhes aconteça, o Estado possa ser responsabilizado de alguma forma. E há ainda aqueles ameaçados que, até hoje, desconhecem esse direito. Dos 111 comunicadores e defensores assassinados no México de dezembro de 2018 (início da gestão



“O mecanismo não desaparece para o presidente somente porque o custo político internacional seria muito grande. Tanto que não há divulgação da política de proteção. Há alguns anos, muitas pessoas sequer sabiam que o mecanismo existia, porque o Estado mexicano não tinha intenção de que as pessoas o acessassem. Com o passar dos anos, se deram conta de sua relevância. Eu, que sou uma pessoa muito crítica, digo que é uma instituição indispensável, que o governo tem que fortalecê-lo. Mas não esperemos que o mecanismo resolva esta crise de violência contra defensores e jornalistas. Não é uma política pública de proteção que vai resolver isso.”

de López Obrador) a julho de 2021, 9 estavam sob proteção do mecanismo. “No caso dos outros 102, nem tínhamos notícia de que estavam sob risco”, lamenta Palazuelos.

## ONDE MUDANÇAS SÃO PRIORITÁRIAS E MAIS URGENTES

- Articulação com órgãos públicos
- Corpo técnico
- Desenho institucional
- Previsão orçamentária
- Medidas implementadas
- Tratamento de jornalistas
- Marco normativo
- Metodologia e procedimentos
- Confiabilidade
- Transparência e participação social

# 7 | PROTEÇÃO ÀS MULHERES JORNALISTAS



Lourdes Maldonado, lembrada nesta homenagem, foi uma dos 5 jornalistas assassinados no México no início de 2022. © Guillermo Arias/AFP

Dez. Esse é o número de mulheres, levantado pela Repórteres sem Fronteiras, entre os 139 jornalistas e comunicadores assassinados no Brasil, na Colômbia, em Honduras e no México de 2011 a 2020. A cifra, que representa apenas 7% do total de vítimas fatais, esconde uma realidade brutal que silencia, diariamente, milhares de comunicadoras em todo o mundo, inclusive na América Latina.

Um estudo realizado entre 2017 e 2018 pela International Women's Media Foundation<sup>1</sup> indicou que 63% das entrevistadas já haviam sido ameaçadas digitalmente, 58% pessoalmente e 26% já haviam sofrido ataques físicos. Menos de dois anos depois, a internet já havia se tornado o lugar mais perigoso para as mu-

heres jornalistas na avaliação de 73% das entrevistadas em pesquisa global da Repórteres sem Fronteiras<sup>2</sup>. Para 58%, o local de trabalho foi o segundo palco da violência de gênero mais apontado pelas participantes. As mais atingidas: especialistas em direitos das mulheres e aquelas que cobrem esporte ou política.

As consequências dessa frequência de ataques são inúmeras. Além do estresse, da angústia e dos medos, a violência de gênero leva as jornalistas (43%) a encerrar temporária ou mesmo permanentemente suas contas nas redes sociais, se autocensurar (48%), mudar de especialidade (21%) e até mesmo se demitir (21%). O impacto, portanto, vai além da vida dessas mu-

<sup>1</sup> International Women's Media Foundation. Attacks and Harassment: The Impact on Female Journalists and Their Reporting (2018).

<sup>2</sup> Repórteres sem Fronteiras. O Jornalismo Frente ao Sexismo (2021). Disponível em: <<https://rsf.org/pt/noticia/dia-internacional-da-mulher-rsf-publica-pesquisa-o-jornalismo-frente-ao-sexismo>>.

lheres, atingindo todo o jornalismo e o acesso à informação de todas as sociedades.

Uma das hipóteses para o número inferior de assassinatos de mulheres jornalistas em relação ao de homens, é que o objetivo do agressor, de silenciar críticas e denúncias, é alcançado anteriormente, em processos estruturais e sistemáticos que atingem as comunicadoras ao longo da vida. Desde a maneira pela qual são excluídas nas estruturas das organizações de comunicação até o assédio que sofrem de fontes e colegas, em processos que nem sequer são considerados violações à liberdade de expressão. A violência de gênero não apenas se traduz em formas específicas de agressão contra as mulheres, mas determina que atos de violência geralmente cometidos contra jornalistas em geral impactem sua vida de maneira diferenciada<sup>3</sup>.

## VIOLENCIA DE GÊNERO

As estratégias de ataques a comunicadoras envolvem, por exemplo, a publicação de dados confidenciais (doxing), extorsões de conotação sexual e distribuição não consentida de imagens íntimas, que ferem as mulheres em sua dignidade. Além disso, apesar de a maior parte dos ataques acontecer no ambiente digital, aproximadamente um quinto das mulheres também é agredida fora da internet pelo mesmo motivo que provocou a violência online anterior.

Esse, aliás, é um dos dados mais relevantes da pesquisa feita pela UNESCO e pelo Centro Internacional para Jornalistas (ICFJ) no fim de 2020<sup>4</sup>. Ela mostra que as agressões ultrapassam as barreiras digitais e se transformam em ataques concretos na vida dessas mulheres, fazendo com que 13% das comunicadoras agredidas online tenham aumentado suas medidas de segurança física. Também no caso de 13% das entrevistadas, as ameaças foram dirigidas a seus filhos e familiares.

Racismo, lgbtfobia, transfobia, precon-

3 CIMAC. El poder de cacicazgo: Violencia contra mujeres periodistas 2014-2015 (2016).

4 International Center for Journalists y UNESCO, Programa Multidonante para la Libertad de Expresión y la Seguridad de los Periodistas. Violencia en línea contra las mujeres periodistas: Instantánea mundial de la incidencia y las repercusiones (2020).

ceito religioso, preconceito étnico e outras formas de discriminação se somam ao sexismo e à misoginia para produzir consequências ainda mais significativas para mulheres vítimas de múltiplas formas de opressão<sup>5</sup>. E, quando olhamos de perto para a realidade dos países retratados neste estudo, os números se confirmam ou se mostram ainda mais assustadores.

No Brasil, 92% das mulheres já ouviram piadas machistas no ambiente de trabalho, 83% sofreram abuso psicológico nas redações e 64% foram abusadas por autoridades e fontes<sup>6</sup>. Na Colômbia, 6 em cada 10 jornalistas denunciaram ser vítimas de violência de gênero em seu local de trabalho. Duas em cada 10, de violência sexual. Somente 3 em cada 10 disseram que contam com espaço para denunciar esses crimes no veículo em que trabalham<sup>7</sup>. Em 2020, do total de agressões documentadas contra jornalistas no México, mais de 52% foram dirigidas a mulheres. Os ataques foram cometidos principalmente por agentes do Estado, em práticas de assédio e intimidação institucional, além de campanhas de deslegitimação de comunicadoras<sup>8</sup>. Em Honduras, a violência contra mulheres também disparou durante a pandemia<sup>9</sup>.

Por isso, há mais de uma década, diferentes organismos internacionais alertam para a urgência em se incorporar a perspectiva de gênero nas iniciativas sociais e nas políticas públicas de proteção a jornalistas e defensores de direitos humanos. Trata-se de um reconheci-

5 Villa, Sandra V. "Mujeres afro en los medios: resistiendo a los estereotipos" (2017). Disponível em: <<http://www.redperiodistasgenero.org/mujeres-afro-en-los-medios-resistiendo-a-los-estereotipos/>>.

6 Abrajil e Gênero e Número. Mulheres no Jornalismo Brasileiro (2017). Disponível em: <<https://www.mulheresno-jornalismo.org.br/>>.

7 Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Páginas para la Libertad de Expresión. Edición #1, febrero 2021 (2021). Disponível em: <[https://flip.org.co/images/Documentos/FLIP\\_paginas\\_Informe\\_anual\\_2020.pdf](https://flip.org.co/images/Documentos/FLIP_paginas_Informe_anual_2020.pdf)>.

8 CEJIL. México: Organizaciones de DDHH denuncian ante la CIDH agravamiento del riesgo para personas defensoras y periodistas en México (2020). Disponível em: <<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/mexico-organizaciones-de-ddhh-denuncian-ante-la-cidh-agravamiento-del-riesgo-para-personas-defensoras-y-periodistas-en-mexico/>>.

9 EFE e R7. "Honduras cria campanha contra feminicídio e violência de gênero" (2020). Disponível em: <<https://noticias.r7.com/internacional/honduras-cria-campanha-contra-feminicidio-e-violencia-de-genero-26082020/>>.

mento de que a violência contra comunicadoras também se enquadra na discriminação estrutural contra mulheres, e é ainda uma forma de cerceamento à liberdade de expressão. Assim, tanto o sistema universal de direitos humanos quanto o interamericano desenvolveram padrões sobre a obrigação dos Estados de considerar os riscos especiais e fatores particulares que impedem o exercício da liberdade de expressão de mulheres jornalistas, como parte de seu dever de garantir o exercício desse direito.

Dentre esses padrões, além de medidas positivas para a construção de um ambiente seguro para as comunicadoras trabalharem em condições de igualdade, estão normas específicas nos programas de proteção a jornalistas. De acordo com a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH, "integrar uma perspectiva de gênero na proteção de jornalistas implica assegurar que todo o processo e suas etapas, desde a recepção e orientação do pedido de proteção, a avaliação de risco, até a adoção de medidas de proteção especiais, esteja orientado para atender a necessidades particulares e riscos específicos das mulheres jornalistas e que observe os princípios de atenção preferencial, interseccionalidade, transparência e participação"<sup>10</sup>.

Daí a necessidade de complementar e reforçar as obrigações gerais de proteção (tratadas no início deste estudo) com as obrigações derivadas da Convenção de Belém do Pará<sup>11</sup> sobre os direitos das mulheres, aprovada pela Organização dos Estados Americanos, segundo a qual os Estados devem se abster de qualquer prática de violência contra a mulher, zelando para que autoridades, funcionários e instituições se comportem de acordo com esse dever. Da mesma forma, devem atuar para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.

10 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Mulheres jornalistas e liberdade de expressão – Discriminação e violência baseada em gênero contra as mulheres jornalistas pelo exercício de sua profissão (2018). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=1132&IID=4>>.

11 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (1994). Disponível em: <<http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>>.

A Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>12</sup> e o Plano de Ação das Nações Unidas<sup>13</sup> sobre Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade são outros instrumentos que reafirmam o papel de cada país em olhar para as especificidades do trabalho jornalístico exercido por mulheres e para os riscos dobrados a que as comunicadoras estão expostas. Não faltam, portanto, princípios, diretrizes e regras orientadoras para os países atuarem nesse sentido. Mas faltam compromissos e vontade política.

## A RESPOSTA DOS MECANISMOS DE PROTEÇÃO

Uma análise dos mecanismos de proteção a jornalistas em funcionamento no Brasil, na Colômbia, em Honduras e no México revela o longo caminho que essas nações ainda precisam percorrer até conseguirem tratar esse tema de forma estruturante em suas políticas públicas – a começar pelo Brasil, que não tem nenhuma orientação prática voltada para o tema de gênero no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas.



"Não recebi nenhum tipo de orientação específica pelo fato de ser mulher. Mas as ameaças que recebo são diferentes. Meus agressores usam o fato de eu ser mulher para me intimidar. Me sinto duplamente ameaçada, pelo fato de ser uma defensora e de homens me ameaçarem por eu ser mulher."

Na Colômbia, o Protocolo Específico com Enfoque de Gênero e dos Direitos das Mulheres<sup>14</sup> chegou a ser apontado como uma boa prática in-

12 Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución A/C.3/72/L.35/Rev.1. La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad (2017). Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/C.3/72/L.35/Rev.1>>.

13 Nações Unidas. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade (2013). Disponível em: <[https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists\\_po.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_po.pdf)>.

14 Colombia. Ministerio del Interior. Resolución No. 0805 de 14 de mayo de 2012. Protocolo específico com enfoque de género y de los derechos de las mujeres (2012). Disponível em: <[https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/resolucion\\_numero-0805-14-mayo-de-2012.pdf](https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/resolucion_numero-0805-14-mayo-de-2012.pdf)>.

ternacional sobre o tema. Criado pela Resolução nº 0805 do Ministério do Interior, de 14 de maio de 2012, ele estabeleceu a criação de um Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas (CERREM) para Mulheres, formado por todas as entidades que integram o CERREM original e por outras voltadas para a atenção a mulheres. Sob solicitação das beneficiárias, que têm o direito de escolha, seus casos podem ser analisados por esse Comitê no momento da deliberação de medidas.

O Protocolo tem como princípios a atenção preferencial e especial a mulheres, a garantia da participação de organizações de mulheres na formulação e no acompanhamento da política e o respeito a tratados e convenções internacionais ratificados pela Colômbia. Estabelece que o enfoque dos direitos das mulheres deve ser observado em todas as etapas do mecanismo. Na análise de risco, por exemplo, deve-se considerar se a petionária tem filhos, pais ou outros familiares dependentes, para estender as medidas a eles. Pode-se solicitar ainda que a análise seja feita por uma analista.

Estão previstas medidas para assegurar a saúde, a segurança social e o bem estar de mulheres defensoras e de seus familiares, incluindo seu estado psicológico; medidas direcionadas a prestar apoio à beneficiária e a seus familiares para o acesso ao sistema educacional, e medidas para auxiliar lactantes e gestantes, que deverão ser coordenadas pela Unidade de Atenção e Reparação Integral às Vítimas. No momento da retirada dos esquemas de proteção, deve haver um desmonte gradual das medidas, com a adoção de outras, de caráter preventivo, que permitam à mulher e a seu núcleo familiar se adaptar à nova condição.

Por fim, o Protocolo prevê ainda que todos os funcionários com atribuições em nível nacional, estadual e municipal no desenvolvimento de ações de prevenção e proteção sejam capacitados e sensibilizados para a perspectiva de gênero. Cabe ao Ministério do Interior promover o reconhecimento da proteção dos direitos das mulheres como um assunto de interesse nacional. Um ano depois de sua adoção, a Corte Constitucional da Colômbia identificou um agravamento das violações dos direitos fundamentais das defensoras de direitos humanos e estabeleceu uma presunção de risco extraordinário em virtude do gênero a favor dessa população, que incluiu a obrigação do Estado de garantir que as medidas de proteção respon-

dam “de forma adequada às implicações multidimensionais de gênero – individual, familiar, coletiva e comunitária – e ao tipo de risco”<sup>15</sup>.

No caso das jornalistas, a Sentença T-199 da Corte<sup>16</sup>, de 2019, determinou à UNP que considere efetivamente o perfil da mulher enquanto jornalista, o conteúdo das informações que produz e o contexto da região em que desenvolve seu trabalho de comunicadora, devendo contemplar não apenas as formas particulares de violência contra as mulheres, mas as especificidades que podem ser necessárias na implementação de medidas de proteção a jornalistas. De 2012 até a metade de 2021, a UNP ofereceu proteção a 245 mulheres jornalistas. Em 2018, o mecanismo lançou um Protocolo de Análise de Nível de Risco para Mulheres Líderes Sociais e Defensoras<sup>17</sup>, que estabelece critérios para o estudo de risco dessa população, integrando enfoques de gênero, étnico, interseccional e territorial.

Na prática, a implementação desses protocolos está longe de ser efetivada. Diversas beneficiárias ouvidas pela RSF criticaram a conduta de escoltas privadas contratadas pela UNP, algumas chegando a falar em abuso. Em 2015, houve uma denúncia de estupro por parte de uma jornalista beneficiária, motivada pelas informações que tinha publicado contra grupos paramilitares, e a Unidade não teria tratado o caso com a seriedade **devida**.



“Para mim está claro que foi um ataque premeditado. Não foi um homem que decidiu agredir uma mulher, mas que praticou um ataque fundado na condição dela de jornalista e que aproveitou de seu gênero para humilhá-la e para cometer a pior agressão que uma mulher pode sofrer.”

15 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

16 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-199/19. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-199-19.htm>>.

17 UNP. Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo para Mujeres Líderes y Defensoras (2018). Disponível em: <<https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/11/ger-pt-07-v1-protocolo-de-analisis-de-nivel-riesgo-para-mujeres-lideresas-y-defensoras.pdf>>.

Outra denúncia veio à tona em 2020. Questionada sobre esses problemas, a direção da UNP admite que houve casos de denúncia de assédio por parte de escoltas, mas que, depois de investigadas, constatou-se que eram fruto de “uma relação sentimental entre a protegida e o escolta”.

“Quando se rompe essa relação, a primeira coisa que a protegida faz é denunciar a pessoa por abuso. Isso acontece em muitos lugares quando há pessoas de sexo diferente trabalhando. Então, sim, aconteceu conosco, mas a grande maioria não é porque a escolta abusou, mas porque houve uma relação sentimental, e quando se apresentam problemas nesta relação, começam as queixas de todos os lados”, justificou o coronel Alejandro Murillo, responsável pelo tratamento de jornalistas na UNP.

Outra dificuldade para as jornalistas é que as organizações de defesa da liberdade de imprensa – que cumprem um papel importante na discussão dos casos – não podem acompanhar o CERREM de Mulheres, de forma que, no momento de definição das medidas, elas precisam escolher se querem ser tratadas prioritariamente como mulheres ou como jornalistas. Nunca como ambas. A avaliação do funcionamento do CERREM de Mulheres é positiva, por parte das organizações, mas essa exclusão viola justamente o direito das jornalistas de terem a perspectiva de gênero considerada de maneira estrutural em seu caso.

“O que fizeram com este programa de gênero foi colocar escoltas mulheres, mas que são igualmente agressivas e te controlam da mesma forma. Também fizeram coletes à prova de balas adaptados aos seios. É isso que chamam de perspectiva de gênero; é quase uma piada, porque não levam em conta os temas familiares, sociais, culturais que nós mulheres jornalistas sofremos em uma situação de ameaça”, disse uma comunicadora à RSF.

Em outubro de 2021, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou a Colômbia pelo sequestro e tortura da jornalista Jineth Bedoya, em maio de 2000. Ela também foi vítima de agressões sexuais por causa do trabalho que desenvolvia. Uma das obrigações impostas ao Estado será implementar um plano de capacitação de funcionários públicos, forças de segurança e operadores de justiça a fim de garantir que

tenham conhecimentos necessários para identificar os atos e as manifestações de violência contra as mulheres baseados em gênero que afetam as jornalistas, protegê-las em situação de perigo, investigar e punir os perpetradores.

Há quase 10 anos, a CIDH afirmou que a violência contra mulheres defensoras e jornalistas no México era “invisível e inaudível para muitos”, e que a minoria dos casos, aqueles que chegavam a ser denunciados, recebia tratamento “negligente, pouco uniforme e equitativo para as mulheres envolvidas”<sup>18</sup>. Entre 2012 e 2013, a organização mexicana Comunicação e Informação da Mulher (CIMAC) registrou 153 casos de agressões contra jornalistas, entre eles o feminicídio de Regina Martínez Pérez, correspondente da revista *Proceso* no estado de Veracruz. Para o CIMAC e demais organizações que integram o Espacio OSC, no caso das mulheres jornalistas, a violência de gênero se naturaliza no exercício jornalístico, colocando as comunicadoras em uma situação de desigualdade e impedindo seu acesso à justiça e à reparação por danos pessoais e profissionais gerados pela violência<sup>19</sup>.

A regulamentação da Lei de Proteção do México determina que o mecanismo federal incorpore a perspectiva de gênero. O protocolo atualmente em vigor para a análise de risco respeita essa determinação, assim como o princípio da não discriminação. Segundo a direção do mecanismo, durante a entrevista com a pessoa beneficiária, considera-se a importância das questões de gênero para fenômenos sociais como a violência, que afeta de modo diferente mulheres e homens. À condição de gênero se somam outros fatores, como pobreza e pertencimento a um dos povos originários do país, compreendendo-se que a intersecção entre essas condições resulta em uma diferença ainda maior na forma como a violência afeta cada indivíduo.

Também é feita uma avaliação para determinar se o risco da defensora ou jornalista abrange seu núcleo familiar ou pessoas com quem trabalha.

18 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

19 Espacio OSC. Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas por organizaciones que conforman el Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2015).

E os membros da equipe recebem capacitação e formação sobre o tema. Uma das integrantes da equipe do mecanismo mexicano, entretanto, considera que os funcionários ainda carecem de muito material para abordar completamente essa perspectiva. Ela destaca que todas as medidas são iguais para os beneficiários e que a única diferenciação feita seria na destinação de escoltas mulheres para atender às **beneficiárias**. A proposta de reforma na Lei de Proteção em tramitação no Congresso reforça de maneira significativa os aspectos da interseccionalidade. Mas ela ainda precisa passar pelo Senado. Enquanto isso, os procedimentos pouco avançam, mesmo que haja consciência na cúpula do mecanismo a respeito dessa necessidade.



“Podem achar que ter uma mulher participando dos processos já é suficiente, mas sabemos que esta é uma questão que vai muito além disso. Como muitas instituições, colocam duas ou três coisas, para dizer que já cumprem com a perspectiva de gênero. Tanto que muitas organizações de mulheres têm reforçado que é preciso garantir este aspecto na análise de risco, nas medidas de proteção e de prevenção. Mas há pouca vontade de aprofundar este tema.”

“A matriz de risco prevê a perspectiva de gênero, mas as pessoas que realizam a análise não sabem como operar a questão. Por exemplo, perguntam a uma defensora se ela sofre violência por parte de seu companheiro com ele do lado. Então, dificilmente ela vai poder responder que sim. E não constroem condições para falar com as mulheres de forma segura neste sentido. Quando tratamos de casos comunitários, fica ainda mais claro, porque a lógica é falar com ‘os representantes da comunidade’, e a maioria dos líderes são homens. Quando perguntados sobre como estão as coisas, eles nunca abordam questões que tocam as mulheres. Então isso vai deixando vários flancos em matéria de proteção a jornalistas e defensoras”, explica Lucía Lagunes Huerta, representante do CIMAC no Conselho Consultivo do mecanismo.

No caso de proteção coletiva a veículos de imprensa, também é comum as medidas serem destinadas ao diretor do meio de comunicação, sendo que em geral as ameaças são feitas aos e às repórteres, que nem sequer são ouvidas

pela Junta de Governo. No caso das jornalistas, os ataques acontecem principalmente pelo meio digital e são repletos de conotações sexuais – temas também tratados de maneira insuficiente pelo mecanismo. Se organizações da sociedade civil não acompanham o processo, essas questões podem passar despercebidas.

Sobre esquemas de proteção que envolvem deslocamentos forçados, é positivo que o mecanismo tenha passado a considerar as necessidades dos filhos e **familiares**. Mas organizações feministas lembram que, dessa forma, a política segue olhando para as mulheres apenas a partir de seu papel reprodutivo: se são mães, se têm dependentes. Não olham para conflitos privados que podem decorrer desse contexto e que podem revitimizá-las.



“Eu nunca tinha me visto em uma situação tão escandalosa, e o fato de ser mulher e mãe tornou tudo muito difícil. Se fosse sozinha, sairia daqui, mas a vida das minhas filhas é aqui. Me deram atenção em função do que aconteceu, mas, em muitos episódios menos importantes, policiais foram processados de maneira imediata. No meu caso, de uma repressão com armas letais disparadas por policiais, até hoje ninguém foi detido. Então vemos como o sistema funciona diferente. Para alguns, funciona. Para outros, não.”

“Essas mulheres não são apenas retiradas de seus territórios, mas enfrentam um conflito na vida privada que gera muita pressão. São responsabilizadas por seus companheiros por terem tido que deixar suas cidades, os filhos pressionam e a culpa com que vivem é enorme. O mecanismo tampouco olha para casos de violência doméstica que surgem nessas situações. Já houve episódios assim levados à Junta. São temas que não estão sendo abordados e que mostram uma falta de perspectiva de gênero integral”, completa Lucía.

Em Honduras, o Conselho Nacional de Proteção aprovou, em outubro de 2020, um Manual para a Aplicação dos Enfoques de Gênero e Interseccional, com orientações para a equipe do Sistema Nacional de Proteção. Reivindicado pelas organizações da sociedade civil do Conselho, o instrumento foi elaborado com o apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os

Direitos Humanos e do Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL). Do ponto de vista das diretrizes para os funcionários, é sem dúvida o material mais avançado sobre o tema nos países pesquisados, incluindo também a perspectiva de gênero para a população LGBTQIA+.

Ele contém dois grandes capítulos: um com o marco conceitual e normativo, com uma série de definições para a operacionalização do enfoque diferencial proposto; e o outro com sugestões concretas para os procedimentos e etapas do SNP, sendo de aplicação obrigatória para todos os órgãos do Sistema. O manual estabelece práticas como empatia, uso de linguagem acessível e inclusiva, construção de espaços seguros para as entrevistas, direito a acompanhantes durante as etapas do processo, oferta de apoio médico e psicológico, respeito à linguagem corporal e à expressão de emoções, não revitimização da pessoa, presunção de veracidade, não condução da entrevista inicial como uma investigação policial, entre outras.

Para a avaliação de risco, orienta-se a observação de estereótipos de gênero que constituam vulnerabilidades e uma análise de contexto que inclua estruturas de poder. O manual recomenda ainda à equipe técnica do programa fazer perguntas de autorreflexão no momento de atender uma mulher ou pessoa LGBTQIA+, a fim de evidenciar crenças ou preconceitos que possa ter adquirido. Por exemplo: “Algo do que estou ouvindo ou observando da parte da pessoa solicitante ou beneficiária conflita com minhas crenças pessoais sobre os papéis de gênero?” A depender da resposta, a pessoa deverá se afastar do caso. A possibilidade de ser atendida por um homem ou uma mulher deve ser oferecida à pessoa petionária.

Em relação às medidas oferecidas, em complemento às previstas no regulamento geral do SNP, devem ser consideradas, entre outras: a adaptação dos materiais de proteção às necessidades físicas de mulheres e pessoas LGBTQIA+; a escolha do sexo das escoltas; condições culturais e climáticas similares na cidade de realocação temporária; acesso a serviços de saúde, principalmente em casos de violência sexual; acesso à educação; facilitação de acesso ao trabalho; assistência diferenciada para mães; indicação de redes de apoio e criação de redes de proteção coletiva ou comunitária, tanto para a pessoa beneficiária como para seus familiares. Por fim, se o Comitê Técnico decide retirar as medidas, deve estabelecer um

plano gradual que permita salvaguardar a vida e a integridade da pessoa beneficiária.

Apesar de muito avançado, um ano depois de sua aprovação ainda não havia pleno conhecimento do manual pela equipe do SNP hondurenha, o que aponta para a necessidade de capacitação da equipe do mecanismo a fim de que essas importantes orientações sejam de fato colocadas em **prática**. Atualmente, as condições para essa abordagem dependem muito mais do conhecimento prévio e do comprometimento individual dos funcionários com a temática do que de uma diretriz para atuação do mecanismo.



“Houve um caso de uma mulher do movimento indígena que foi agredida física e sexualmente, tentaram assassiná-la durante um conflito, ela ficou grávida por conta da violência e o mecanismo disse que ela não poderia receber a medida de proteção porque não era a líder da comunidade. Criticamos. Aí disseram que dariam apoio financeiro para ela montar uma pequena loja e recomeçar a vida. Nos pareceu ridículo perpetuar a violência. Agora o agressor quer tirar o bebê dela e o mecanismo diz que este não é um problema de direitos humanos, mas uma questão familiar. Este estuprador deveria estar preso.”

“Vivemos em uma sociedade patriarcal, onde impera o machismo e a mulher é criticada pelo simples fato de exercer um trabalho de defensora; acham que deveria estar em casa. São aspectos que incrementam essa vulnerabilidade e também a intencionalidade do dano. Uma mulher trans, um homem trans na rua é sumamente discriminado e agredido; é algo que vemos todos os dias”, relatou uma analista de risco. “Ter um olhar de gênero faz total diferença, mas no início era muito complicado. Explicava para a equipe que uma mulher, jornalista, LGBTQI e afro-hondurenha, por exemplo, carrega um peso discriminatório muito grande”, completou.

Assim como em relação a outros desafios estruturais para os programas de proteção a jornalistas e defensores na região, a segurança de mulheres e da população LGBTQIA+ é mais um importante tópico a ser priorizado nas políticas públicas em funcionamento. Para a CIDH, políticas neutras em relação a esse aspecto resultam, na prática, em mais discriminação contra essas populações, podendo aumentar sua vulnerabilidade.

# 8 | O TRIPÉ PREVENÇÃO, PROTEÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA



"Justiça, não impunidade" pedem os jornalistas em repúdio ao assassinato da mexicana Miroslava Breach em 2017. © Alfredo Estrella/AFP

Como mencionado na introdução deste estudo, os padrões internacionais de proteção a jornalistas se relacionam diretamente com outras duas obrigações dos Estados que também impactam a segurança e a integridade dos comunicadores: a prevenção e a investigação e a punição dos responsáveis pelas agressões.

A obrigação de políticas de prevenção está baseada na ideia de que, em países onde há riscos significativos para o exercício da atividade jornalística, os Estados devem saber se existe um perigo real e imediato, e agir para impedir que ele se concretize, o que pode ocorrer de diferentes maneiras. Uma das principais – e preocupantemente ignorada na maior parte dos países tratados neste estudo – é existência de um discurso público, por parte das autoridades do Estado, repudiando ataques e toda forma de violência contra comunicadores e comunicadoras, e valorizando a liberdade de expressão e de

imprensa, mesmo quando a atuação crítica do jornalismo contraria os interesses dos governos.

No caso de mulheres jornalistas, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos aponta ainda, como parte das medidas preventivas, o reconhecimento público da discriminação e da violência baseada em gênero como ataques à liberdade de expressão<sup>1</sup>. Afinal, as desigualdades no ambiente de trabalho, os abusos e assédios sexuais e a violência online também impactam a atividade jornalística e devem ser combatidos por meio do discurso público de autoridades condenando tais práticas.

1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Mulheres jornalistas e liberdade de expressão – Discriminação e violência baseada em gênero contra as mulheres jornalistas pelo exercício de sua profissão (2018). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=1132&IID=4>>.

De acordo com a CIDH<sup>2</sup>, esse discurso deve ser constante, claro e firme. E, em casos de agressões concretizadas, as autoridades devem defender o esclarecimento dos fatos e a punição dos responsáveis. Também deve caber ao poder público difundir, de maneira clara e permanente, informações sobre as políticas de proteção a comunicadores e jornalistas disponíveis no país, a fim de que elas possam ser prontamente acessadas por quem mais necessita, além de manter indicadores e estatísticas precisas sobre esses fenômenos. Isso porque “compreender a dimensão e a modalidade dos atos de violência contra jornalistas e funcionários dos meios de comunicação é uma condição fundamental para a implementação de políticas efetivas de prevenção, como, por exemplo, a elaboração de mapas de risco confiáveis”, afirma a Comissão.

Espantosamente, a grande maioria dos Estados da região não possui dados centralizados sobre a violência contra jornalistas e defensores, produzidos oficialmente e em diálogo com organizações de defesa de direitos humanos e da liberdade de expressão, e atualizados de maneira periódica.

Outra medida preventiva é a capacitação de funcionários públicos, sobretudo membros de forças de segurança, no sentido de fomentar uma visão que não apenas evite a violência contra esses profissionais mas que também garanta o livre exercício da atuação jornalística e dos meios de comunicação – no caso das mulheres, uma atuação também livre do preconceito de gênero. Tais medidas se concretizam, por exemplo, com o respeito ao direito de manter em sigilo a identidade das fontes, anotações e arquivos pessoais, e com a adoção de guias de conduta e protocolos, principalmente para a atuação em protestos e manifestações, quando muitas agressões a jornalistas acontecem.

A existência de marcos normativos adequados para responsabilizar aqueles que cometem agressões contra comunicadores e, em especial, contra comunicadoras é outro passo fundamental no sentido de criar condições que

2 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

inibam a perpetuação da violência contra a imprensa e para que as autoridades possam atuar de maneira efetiva diante de denúncias. O artigo 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos determina que os Estados signatários adotem as medidas legislativas, ou de outro tipo, que sejam necessárias para efetivar os direitos e as liberdades reconhecidos no tratado.

Na Declaração Conjunta sobre Delitos contra a Liberdade de Expressão<sup>3</sup>, de 2012, os relatores especiais das Nações Unidas, da OEA e da Comissão Africana sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, além da representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa para a Liberdade dos Meios de Comunicação, destacam que o Direito Penal deve reconhecer uma categoria específica de crimes contra a liberdade de expressão, seja de modo expresso, seja como circunstância agravante que implique na imposição de penas mais severas para esses crimes, em função de sua gravidade.

A Resolução n° 29 da Conferência Geral da UNESCO também insta os Estados membros a garantir por lei a possibilidade de processar e punir quem instigar o assassinato de pessoas em razão do exercício do seu direito à liberdade de expressão. E, na avaliação da CIDH<sup>4</sup>, um fator determinante para o cumprimento dessa obrigação consiste em atribuir a responsabilidade por investigar e julgar tais crimes às autoridades que estejam em melhores condições de resolvê-los e que contem com autonomia e independência para atuar. Legislações nacionais devem incluir, ainda, sanções efetivas para funcionários públicos cuja conduta incorrer em atos de violência.

## MEDIDAS PREVENTIVAS EM CURSO

Na última década, o México reformou seu Código Penal para prever a aplicação de sanções a crimes dolosos cometidos contra um

3 Relator especial das Nações Unidas sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão et al. Declaração Conjunta sobre Delitos contra a Liberdade de Expressão (2012). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=905&IID=4>>.

4 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

jornalista, pessoa ou instalação com a intenção de prejudicar, limitar ou diminuir o direito à informação ou as liberdades de expressão ou de imprensa, aumentando em até um terço a pena estabelecida. O Código também determina que, nesses casos, a pena aumentará em até 50% quando o crime for cometido por um servidor público no exercício de suas funções ou quando a vítima for mulher e existirem motivações de gênero para o cometimento do crime.

O país também reformou a Constituição a fim de permitir que autoridades federais assumam a investigação, possam processar e julgar crimes cometidos contra jornalistas, principalmente quando houver indícios de participação de um servidor público estadual ou municipal no crime; quando a vida ou a integridade física da vítima ou da pessoa ameaçada correr um risco real; quando o fato constitutivo do crime transcender o âmbito de uma ou mais entidades federativas; ou ainda quando for determinado internacionalmente que o Estado mexicano falhou ou se omitiu na investigação e no julgamento do crime.

No âmbito do mecanismo mexicano, as principais ações de prevenção envolvem:

- o monitoramento nacional de agressões contra defensores e jornalistas, com informes mensais baseados em 18 mapas de risco regionais e um informe anual sobre padrões de agressões contra esses públicos;
- alertas precoces e planos de contingência;
- oferta de recomendações sobre segurança digital, incluindo diagnósticos estaduais de prevenção;
- realização de oficinas e capacitações em direitos humanos para defensores, jornalistas e servidores públicos nos territórios.

A atual gestão do mecanismo também tem planejado mesas de diálogo político institucional nas regiões, reunindo autoridades federais e locais, secretários estaduais de Segurança, jornalistas e organizações da sociedade civil, a fim de tentar construir acordos em torno de medidas preventivas em relação a agressões contra jornalistas. As organizações mexicanas ouvidas pela RSF consideram a proposta positiva, principalmente para cobrar corresponsabilidade dos governos locais, mas destacam que ainda não há clareza

sobre a continuidade e as consequências desses processos, tampouco sobre o compromisso político de todas as autoridades envolvidas.

No Brasil, há mais de uma década os jornalistas lutam, no Congresso Nacional, pela aprovação de uma lei que outorgue à Polícia Federal, sem prejuízo para as responsabilidades das polícias civis e militares dos estados, a competência para investigar os crimes cometidos contra a atividade jornalística. De acordo com a Constituição brasileira, o procurador geral da República pode solicitar ao Superior Tribunal de Justiça a federalização da investigação, da persecução penal e do julgamento de casos de graves violações de direitos humanos. Mas, até hoje, a remissão para a Justiça Federal de crimes contra comunicadores está muito distante de ser uma prática.

Na contramão do que recomendam os organismos internacionais, o governo federal brasileiro tem sido o principal propagador e legitimador de ataques contra a imprensa no país. O último levantamento da RSF<sup>5</sup> revelou que, nos primeiros seis meses de 2021, o número de ataques do chefe de Estado brasileiro contra jornalistas aumentou 74% em relação ao segundo semestre de 2020, totalizando 87 ataques do presidente Jair Bolsonaro a comunicadores e comunicadoras.

Desde 2014, organizações de defesa da liberdade de imprensa reivindicam a criação de um Observatório de Crimes contra Comunicadores no país. Uma portaria interministerial instituindo o órgão foi elaborada pelo governo Dilma Rousseff, mas não chegou a ser publicada. Tampouco há campanhas públicas de valorização e reconhecimento do trabalho jornalístico e de divulgação do próprio Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. Além disso, a diretriz do PPDDH, estabelecida na Política Nacional de Proteção, de superar as causas das situações de violência e vulnerabilidade enfrentadas por defensores de direitos humanos, deixou de ser uma preocupação das últimas gestões do governo federal.

5 Repórteres sem Fronteiras. "Imprensa brasileira, verdadeiro saco de pancadas da família Bolsonaro: uma tendência que se intensifica em 2021" (2021). Disponível em: <<https://rsf.org/pt/relacoes/imprensa-brasileira-verdadeiro-saco-de-pancadas-da-familia-bolsonaro-uma-tendencia-que-se>>.

"Não adianta nada retirar uma pessoa do local, se não enfrentamos a situação que está na origem daquela violência. De 2016 pra cá, é muito difícil pensar em ações preventivas e que ataquem as causas estruturais porque os governos que executam essa política pública são claramente a favor das frações de classe e representações que são responsáveis por essa violência. Se antes as medidas preventivas já eram muito incipientes, agora é impossível pensar nisso", declarou à RSF um integrante do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos.

"Chegamos a realizar, junto com o PPDDH, uma série de oficinas no estado do Espírito Santo, que foram fundamentais para combater a criminalização de defensores. Mas hoje essas atividades não são mais aceitas pelos convênios, porque são consideradas 'ideológicas' e 'políticas'. As medidas preventivas estruturais foram rifadas", acrescentou outra entrevistada.

Em seu relatório de 2019 sobre a situação dos direitos humanos em Honduras, a CIDH reiterou que as autoridades não devem estigmatizar ou estereotipar a imprensa, evitando aumentar o risco que já enfrentam os comunicadores. Em 2021, o presidente do país tinha um discurso de apoio a medidas de prevenção e de fortalecimento dos órgãos de segurança pública e de investigação e do Poder Judiciário. Mas na prática as medidas não avançam.

Foi apenas recentemente que o Sistema Nacional de Proteção deu início a um projeto-piloto no interior do país, com identificação de zonas de maior risco e coordenação com autoridades locais para proteger defensores e jornalistas antes que as ameaças se concretizem. "A Unidade de Prevenção [do mecanismo] deveria estabelecer mesas intersectoriais, com membros da Polícia, do Exército, do Conselho de Direitos Humanos, promotores e governadores que pudessem abordar a situação de violência contra jornalistas, se reunissem a cada período para analisar problemas e decidir como atuar juntos", sugere a defensora de direitos humanos Dina Meza.

Na Colômbia, quando o país passava por um momento mais intenso do conflito armado, o Estado chegou a reconhecer os jornalistas como uma população especialmente afetada e que deveria, portanto, receber proteção especial. Durante esses anos, foram diversas as iniciativas, desenvolvidas pelos próprios meios de comunicação colombianos, de dar continuidade à publicação, de modo coletivo, de histórias, denúncias e investigações jornalísticas que haviam sido interrompidas pelo assassinato de seus repórteres. Era uma forma não apenas de garantir o direito da população de ser informada sobre aqueles fatos, mas também de chamar a atenção da sociedade para os crimes contra jornalistas e para a importância de responsabilizar os culpados. Em alguns episódios, os veículos também contribuíram com a própria investigação dos casos.

Em 2010, o país aprovou uma lei ampliando de 20 para 30 anos o prazo de prescrição dos crimes de homicídio contra jornalistas, defensores de direitos humanos e sindicalistas, aumentando as possibilidades de se chegar a condenações. E o Código de Processo Penal prevê, além do deslocamento de

competência para julgamento de casos em que as circunstâncias prejudiquem a imparcialidade ou a independência da Justiça e a segurança dos envolvidos, um agravante para homicídios, sequestros, extorsões, tortura, deslocamentos forçados e ameaças contra jornalistas.

Em 2017, o Decreto 1066 de 2015, que regula o funcionamento da Unidade Nacional de Proteção colombiana, foi modificado e passou a incluir diretrizes e normas da política pública de prevenção a violações dos direitos à vida, integridade, liberdade e segurança de pessoas, grupos e comunidades. A política conta com 4 eixos principais:

- desenvolvimento de estratégias no território, visando principalmente a promover a aproximação dos funcionários da UNP com as comunidades nas diferentes regiões do país, a fim de prover soluções às situações de risco que enfrentam;

**A CIDH reitera que as autoridades não devem estigmatizar ou estereotipar a imprensa, evitando aumentar o risco que os comunicadores e comunicadoras já enfrentam.**

- articulação institucional, com a participação da UNP em outras estratégias governamentais e interinstitucionais ligadas ao tema, como o Subcomitê Nacional de Prevenção, Proteção e Garantias de Não Repetição, que tem o objetivo de enfrentar os fatores de risco, eliminar ou diminuir o impacto de ameaças, e o Comitê Distrital de Prevenção em Bogotá;

- elaboração de produtos estratégicos, como a realização de atividades para melhorar o processo de identificação de agentes geradores de ameaça em cada território, como o Diagnóstico Focalizado Diferencial, realizado mensalmente;

- e capacitações destinadas a explicar o funcionamento da UNP para instituições públicas e para a sociedade em geral.

Também funciona no país o Sistema de Alertas Precoces, coordenado pela Defensoria do Povo, que monitora dinâmicas territoriais a fim de identificar e chamar a atenção para possíveis violações massivas de direitos humanos e, assim, requisitar uma reação rápida em termos de prevenção e proteção por parte do Estado, via Ministério do Interior – ao qual se encontra ligada a UNP. O Sistema também conta com uma Comissão Intersectorial, integrada por órgãos como o Ministério da Defesa e a Polícia Nacional.

Com base nos alertas, são feitas recomendações pontuais à UNP para o desenvolvimento antecipado de ações que possam gerar respostas rápidas aos riscos detectados nas regiões e comunidades mencionadas, visando a evitar a materialização de ameaças. As informações são recebidas e tratadas pela Subdireção de Avaliação de Risco e coordenadas com os grupos regionais da UNP, para que seja possível construir processos de prevenção territorializada. Em articulação com o Plano de Ação Oportuna (PAO), um conjunto de municípios é priorizado pelo Sistema de Alertas Precoces.

Por fim, no processo de reengenharia da UNP, também estão previstas estratégias institucionais preventivas, como o reconhecimento da atividade dos defensores de direitos humanos, líderes sociais e jornalistas, a fim de eliminar o estigma social; a atualização e adequação das medidas de prevenção e proteção coletiva com enfoque de gênero, raça e etnia e ênfase no fortalecimento das organizações da socieda-

de civil, e a redução do tempo de resposta entre a aprovação e a implementação de medidas de proteção individuais. E, no âmbito do PAO, o Ministério do Interior tem apoiado tecnicamente governos locais no desenvolvimento de atividades de prevenção e proteção de direitos humanos.

As organizações de defesa do jornalismo na Colômbia afirmam, entretanto, que as estratégias de prevenção ao risco desenvolvidas pelo Estado não têm reduzido as agressões contra a imprensa. E que, se hoje há menos comunicadores assassinados no país em relação às décadas anteriores, é porque os jornalistas têm adotado a prática da autocensura ou, ainda, trabalhado sob a custódia do Estado, escoltados e deslocando-se em carros blindados.

## A BUSCA POR JUSTIÇA DIANTE DOS CASOS DE AGRESSÃO

Caso as medidas preventivas não sejam suficientes e crimes contra jornalistas sejam perpetrados, cabe aos Estados, dotados de ferramentas como as anteriormente mencionadas, cumprir o dever de punir as agressões contra comunicadores, por meio de investigações sérias, imparciais e efetivas. Em sentença no Caso Ivcher Bronstein Vs. Peru<sup>6</sup>, já em 2001, a Corte Interamericana afirmou que a impunidade – entendida como a falta, em seu conjunto, de investigação, persecução, captura, processo judicial e condenação – leva à repetição crônica de violações de direitos humanos.

Em 2007, a Declaração de Medellín<sup>7</sup> sobre a segurança dos jornalistas e o combate à impunidade reforçou a importância de os Estados procurarem suspeitos de terem praticado ou ordenado crimes contra comunicadores e trabalhadores da imprensa, protegerem testemunhas, garantirem julgamentos em tribunais imparciais e repararem os

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ivcher Bronstein Vs. Perú. Mérito, Reparaciones y Costos. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74. § 186 (2001); Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Mérito, Reparaciones y Costos. Sentencia del 31 de enero de 2001 (2001).

7 UNESCO. Medellín Declaration (2007). Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedom-day2009000/medellin-declaration/>>.

danos causados. Os padrões internacionais também preveem que as investigações sejam céleres, exaustivas e realizadas pelos órgãos com melhores condições de resolvê-las, em matéria de autonomia e independência persecutória.

A celeridade se mostra fundamental, uma vez que muitos casos ficam sem solução quando os crimes contra comunicadores prescrevem. Por isso, entre outras medidas, a Conferência Geral da UNESCO instou os governos a adotar “o princípio de que não deve haver prescrição para crimes contra as pessoas quando tais crimes forem perpetrados para impedir o exercício da liberdade de informação e de expressão ou quando tiverem como objetivo a obstrução da justiça”, o que foi reiterado pelo Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade<sup>8</sup>.

Para a CIDH, quando os serviços de segurança do Estado forem suspeitos de ter cometido violações de direitos humanos, incluindo atos de violência contra jornalistas, em nenhuma circunstância esses casos poderão ser investigados e julgados pelo sistema de Justiça Militar. Da mesma maneira, devem ser adotadas medidas para proteger investigadores, promotores, juízes e testemunhas de pressões externas como ameaças e intimidações.

No caso dos jornalistas, mostra-se fundamental que as investigações pelo Estado verifiquem todas as hipóteses relacionadas ao exercício da atividade antes de descartarem a relação do crime com o exercício da liberdade de expressão e tratem o caso como crime de motivação pessoal. Na Declaração Conjunta de 2012<sup>9</sup>, os relatores afirmaram que “quando houver evidências de que um delito consumado possa ser um delito contra a liberdade de expressão, a investigação deve avançar com base no pressuposto de que se trata de um delito de tal natureza, até que se demonstre o contrário, e devem-se

8 Comissão Interamericana de Derechos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

9 Relator especial das Nações Unidas sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão et al. Declaração Conjunta sobre Delitos contra a Liberdade de Expressão (2012). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=905&IID=4>>.

esgotar todas as vias de investigação relevantes vinculadas aos atos de expressão das vítimas”.

Quando a violência é praticada contra mulheres jornalistas, os padrões internacionais determinam ainda que as linhas de investigação devem envolver a perspectiva de gênero, o que implica em considerar “ativamente as relações (...) desiguais de poder que operam no caso” e garantir que a investigação caminhe “livre da influência de estereótipos de gênero discriminatórios”<sup>10</sup>. O sistema interamericano de direitos humanos constatou que tais estereótipos afetam a objetividade dos funcionários públicos em processar as denúncias e considerar a credibilidade das vítimas, além da avaliação das provas.

Assim, para a Corte Interamericana, a impunidade nos casos de comunicadoras é agravada em relação às deficiências normativas, à falta de capacidade técnica, à falta de recursos adequados e pessoal e de independência e imparcialidade que atingem o conjunto das investigações de crimes contra a liberdade de expressão. No caso da violência online contra comunicadoras, a maior parte dos casos nem sequer é considerada uma forma de violência baseada em gênero e contra a atividade jornalística.

Outros aspectos estratégicos do processo de acesso à Justiça dizem respeito ao direito de participação das vítimas e/ou de seus familiares e à responsabilização não apenas dos autores materiais dos crimes, mas também dos autores intelectuais e demais colaboradores envolvidos na violação. E em caso de envolvimento de estruturas criminosas às quais pertençam os agressores, as mesmas também devem ser investigadas. Do contrário, “por saber-se que não haverá consequências legais”, os agressores se sentem livres para seguir agredindo jornalistas, alertou o então relator especial da ONU sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e de Expressão, Frank La Rue<sup>11</sup>.

10 Comissão Interamericana de Derechos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Mulheres jornalistas e liberdade de expressão – Discriminação e violência baseada em gênero contra as mulheres jornalistas pelo exercício de sua profissão (2018). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=1132&IID=4>>.

11 Naciones Unidas. Asamblea General. Documento A/HRC/20/17. Informe del Relator Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue (2012).

Para as Nações Unidas, quando a gravidade da situação demandar, em especial em casos de crimes frequentes e reiterados, deve se avaliar a possibilidade de estabelecer unidades de investigação específicas e especializadas em crimes contra a liberdade de expressão<sup>12</sup>. Para o relator especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, essas unidades devem ser criadas em países onde se registra uma alta incidência de ataques contra jornalistas.

Foi o que o México fez em 2010, por recomendação expressa da ONU. Presente historicamente nos levantamentos sobre o tema – no Índice Global de Impunidade do Comitê para a Proteção dos Jornalistas 2021<sup>13</sup>, o país ocupa a sexta posição –, o Estado mexicano criou a Promotoria Especial para a Atenção de Delitos cometidos contra a Liberdade de Expressão (FEADLE), ligada à Promotoria Geral da República (FGR).

Na mesma década, o Ministério Público passou a ser obrigado a esgotar todas as linhas de investigação relativas à violação da liberdade de expressão nos casos em que puder exercer a faculdade de deslocamento da competência desses crimes. Isso porque a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH chegou a constatar que havia uma propensão de “descartar de antemão que o motivo das agressões aos comunicadores lesados seja o seu trabalho jornalístico”. A Relatoria recomendou ao Estado “adotar protocolos especiais de investigação para crimes cometidos contra jornalistas, nos quais a hipótese de que o crime foi cometido por motivo de sua atividade profissional seja necessariamente esgotada”<sup>14</sup>.

Dez anos depois, segundo dados da própria FEADLE, a Promotoria Especial reconheceu sua competência para tratar somente de 27 dos

12 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

13 CPJ. Assassinos de jornalistas ainda escapam impunes (2021). Disponível em: <<https://cpj.org/pt/reports/2021/10/assassinatos-de-jornalistas-ainda-escapam-impunes/>>.

14 Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça (2013).

92 homicídios contra jornalistas registrados de 2010 a julho de 2021. Nos demais, não considerou que os crimes estivessem relacionados à atividade jornalística. No mesmo período, somente 5 sentenças condenatórias foram obtidas. Se considerados outros crimes, foram 25 condenações.

À RSF, a FEADLE<sup>15</sup> informou que conta apenas com 5 analistas de contexto para tratar de casos de jornalistas no país e explicou que uma parte importante das denúncias de ameaças recebidas não pode ser encaminhada, já que a prática não é considerada um delito em muitos estados mexicanos. Cerca de 45% de todos os casos de possíveis delitos contra a liberdade de expressão recebidos pela FEADLE são referentes a ameaças. Em 2021, a Promotoria abriu 91 expedientes para tratar das denúncias que chegaram ao órgão.

É importante destacar ainda que, em casos de comunicadores, a Promotoria também deve conceder medidas cautelares de proteção – com duração máxima de 3 meses –, administradas junto às autoridades locais competentes, e promover uma cultura de prevenção de delitos, de respeito e divulgação dos direitos relacionados à informação e à liberdade de expressão.

Em comunicado conjunto<sup>16</sup>, as relatorias da ONU e da OEA para a Liberdade de Expressão reforçaram a necessidade de o Estado mexicano garantir recursos e capacitação para a atuação dos promotores. E, em diagnóstico sobre o mecanismo de proteção a jornalistas do México, a ONU afirmou que a impunidade prevalece na maioria dos casos no país e que o mecanismo poderia adotar um papel mais relevante na promoção do acesso à Justiça. As organizações de direitos humanos do país são unânimes ao afirmar que FEADLE e o mecanismo de proteção deveriam trabalhar juntos para enfrentar a impunidade de crimes contra jornalistas. Os ór-

15 El Economista. “Feadle rechaza indagar 71% de asesinatos de periodistas”. Disponível em: <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Feadle-rechaza-indagar-71-de-asesinatos-de-periodistas-20211022-0010.html>>.

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa R236/18. “Expertos internacionales llaman a México a que asegure un financiamiento continuo y suficiente para el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México” (2018). Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=112>>.

gãos garantem que a cooperação existe, mas na prática pouco se veem os resultados do ponto de vista do intercâmbio de informações e das investigações de casos envolvendo jornalistas sob proteção do Estado, fazendo com que o risco desses comunicadores nunca se reduza.

Para integrantes do Conselho Consultivo do mecanismo, há casos de beneficiários que são tratados por promotorias diferentes da FEADLE, limitando as informações levadas para a análise dos casos pela Junta de Governo, e, muitas vezes, os membros da FEADLE enviados para as Juntas, que deliberam sobre as medidas de proteção, não estão informados do andamento das investigações. A Promotoria rejeita a crítica, explicando que, por lei, não pode compartilhar dados sobre investigações em curso com o conjunto dos integrantes da Junta.

Em seu relatório sobre o país, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos mencionou que, diante da impunidade que caracteriza as agressões contra defensores e jornalistas, o mecanismo federal poderia adotar um papel mais relevante na promoção do acesso à justiça, sem invadir as competências das autoridades correspondentes. Entre as ações sugeridas estão realizar reuniões com as autoridades de investigação para que os beneficiários do mecanismo tenham acesso a seus casos, facilitar estratégias de participação das vítimas e de seus representantes legais na determinação das linhas de investigação, facilitar o acesso a assessoria jurídica e estabelecer trocas periódicas de informação sobre os avanços na persecução criminal dos **perpetradores**.

A Colômbia criou, em 1999, uma subunidade de investigação de assassinatos de jornalistas, subordinada à Unidade de Direitos Humanos da Promotoria Geral da Nação, mas até hoje o órgão carece de promotores especializados em liberdade de expressão, e um alto número de casos de assassinatos e agressões contra jornalistas segue sem resposta.

Mais recentemente, a Colômbia adotou uma Estratégia de Investigação e Judicialização de crimes contra defensores de direitos humanos e uma metodologia específica para esses casos, melhor orientando a atuação da Promotoria Geral da Nação. Em 2021, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos declarou

que o órgão havia avançado no esclarecimento de cerca de 63% dos casos envolvendo defensores e jornalistas praticados desde 2016, mas menos de 15% tiveram sentenças condenatórias<sup>17</sup>.

Segundo a Fundação para a Liberdade de Imprensa (FLIP), dos cerca de 160 homicídios registrados no país associados ao exercício da atividade jornalística, mais de 78% estão completamente impunes – sendo que mais da metade prescreveu sem condenação<sup>18</sup>. Em 2020, a demora no julgamento das 3 pessoas que foram indiciadas após a investigação do sequestro e do assassinato dos jornalistas Javier Ortega, Paúl Rivas e Efraín Segarra, na fronteira da Colômbia com o Equador, em 2018, resultou no vencimento dos prazos de prisão preventiva, prejudicando o processo de responsabilização pelos crimes.

“Conjugar o binômio proteção-acesso à justiça do ponto de vista discursivo não é complicado, mas do ponto de vista material é sumamente complexo. O acesso à justiça deve passar por um processo penal rigoroso, onde se deve respeitar as regras do jogo, e que tenha como consequência uma sentença ou sanção das pessoas que praticaram delitos contra a liberdade de expressão. O fato de haver essa dissociação institucional junto com uma enorme taxa de impunidade é muito preocupante. Dentro do mecanismo, estamos tentando construir uma vinculação permanente com a FGR através da FEADLE, para que possamos gerar um fluxo de informação e compartilhar dados, com o sigilo necessário, para gerar medidas de proteção eficazes e ações de investigações sobre os casos. Mas é preciso ir muito além. Também temos que considerar que o grosso dos casos de agressões a jornalistas não se encontra na FEADLE, mas nas entidades estaduais, nas promotorias locais. Gerar a mesma sinergia que se busca com a FEADLE com essas promotorias é o grande desafio.”

17 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Comunicado de Imprensa. “A CIDH reitera sua preocupação pela situação de violência registrada durante o ano de 2020 contra os que defendem direitos humanos na Colômbia” (2021). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/013.asp>>.

18 Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Páginas para la Libertad de Expresión. Edición #1, febrero 2021 (2021).

Organizações colombianas também são unânimes em afirmar que a Promotoria Geral da Nação tem sido uma grande ausência no programa de proteção do país. Apesar de integrar o Comitê que delibera sobre as medidas a serem concedidas pela Unidade Nacional de Proteção, o órgão não tem participado ativamente do espaço, o que impacta na concessão de medidas, que se dá sem a completa informação sobre o nível de risco dos jornalistas.

O caso da jornalista Jineth Bedoya é simbólico da impunidade sistêmica na Colômbia. Sequestrada na entrada da prisão La Modelo, de Bogotá, em 25 de maio de 2000, enquanto investigava a morte de 26 internos e denúncias de tráfico de armas dentro da prisão, Bedoya foi torturada, espancada e abusada sexualmente por mais de 10 horas por seus sequestradores. Três pessoas foram condenadas, mas investigações feitas pela própria jornalista e informações do Ministério Público apontam para o envolvimento de pelo menos 27 pessoas no crime.

Em agosto de 2021, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou o Estado colombiano responsável pela violação dos direitos de Bedoya, incluindo a “violação dos direitos às garantias judiciais, à proteção judicial e à igualdade perante a lei pela falta da devida diligência nas investigações realizadas sobre os referidos fatos, o caráter discriminatório das referidas investigações com base no gênero e a violação do prazo razoável”<sup>19</sup>.

A Corte também determinou que a Colômbia deve seguir investigando e julgar todos os responsáveis pelos crimes cometidos em 25 de maio de 2000, bem como pelas ameaças e agressões contra Bedoya antes e depois dessa data. O país precisará ainda

implementar um plano de capacitação e conscientização de funcionários públicos, forças de segurança e operadores de Justiça “para garantir que tenham os conhecimentos necessários para identificar os atos e manifestações de violência contra as mulheres baseados no gênero que afetam as jornalistas, protegê-las em situações de perigo e investigar e processar os perpetradores”.

Em Honduras, a Promotoria Especial para a Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça (FEPRODDHH), foi criada apenas em 2018, como parte do Sistema Nacional de Proteção. A criação foi resultado da pressão internacional e de recomendações expressas da CIDH, considerando os índices de violência no país. O cargo de promotor de direitos humanos, entretanto, só tem jurisdição para investigar violações de direitos humanos praticadas por autoridades e agentes do Estado (ou pelo menos quando um servidor esteja envolvido). Apesar de uma parte significativa dos casos ter origem nesse grupo de agressores, trata-se de uma fragilidade impor-

tante do órgão, em um contexto no qual a impunidade também é a regra.

Outro problema é que, se um jornalista é assassinado, a Promotoria Especial não tem autoridade legal para processar os responsáveis. O caso tem de ser encaminhado para a Promotoria Especial de Delitos contra a Vida, criada em 2013, que não estrutura seu trabalho com foco nos direitos humanos. Na avaliação das organizações de defesa da liberdade de expressão, excluir os assassinatos de jornalistas da jurisdição dos promotores especiais reforça a ideia de que os comunicadores são simplesmente vítimas da violência generalizada no país.

De modo geral, vítimas e organizações de direitos humanos também dizem que não têm sequer acesso a informações sobre o trâmite de suas denúncias, e a impunidade consolidou um

quadro de autocensura e profunda descrença no Estado por parte dos comunicadores e comunicadoras. Trata-se de um contexto agravado depois do golpe de Estado de 2009, o que faz com que a população em geral não acredite na capacidade institucional do país de fazer justiça, também por conta da cumplicidade e da corrupção de servidores públicos. Como no México e na Colômbia, parte importante das forças de segurança de Honduras construiu laços com o narcotráfico. Os altos níveis de corrupção e infiltração não apenas aumentam a probabilidade de os funcionários do Estado se envolverem em crimes contra jornalistas, mas também impedem que os responsáveis por sua investigação atuem de maneira efetiva.

“Não vou mais às reuniões do mecanismo porque chega o promotor de direitos humanos, ou o chefe de direitos humanos da Polícia e eu pergunto o que aconteceu com o meu caso, como avançam as investigações, se falaram com os responsáveis das minhas agressões e nunca há uma resposta. Quando há impunidade em cada fato, este é um caldo de cultivo para que se continue cometendo exatamente o mesmo, porque não há nenhum tipo de investigação ou de sanção aos responsáveis.”

“Em alguns casos, há celeridade para acontecer um julgamento, mas no meu caso, colocam inúmeros pretextos e não avança. Levaram quatro meses para datilografar minha declaração, porque a entreguei escrita à mão. Depois disseram que a radiografia do braço onde fui ferido não estava boa, aí passaram mais sete meses. Depois me submeti à fisioterapia, consegui melhorar a movimentação, aí disseram que seria necessário outra radiografia. Mais 3 meses. Ao final de 2019, o perito que podia me atender não estava na cidade. Depois o médico forense saiu de férias. Depois veio a pandemia... Daqui a pouco vão começar as chuvas e dirão que não podem fazer nada porque o Ministério Público não dá guarda-chuvas para eles trabalharem. Essas são as desculpas.”

Segundo a PEN Internacional<sup>20</sup>, menos de 4% dos crimes em geral que são denuncia-

dos chegam a ser investigados pela Polícia. Para a organização, enquanto algumas iniciativas carecem de recursos básicos para funcionar, há uma proliferação de agências com competências similares, o que produz uma situação de diluição da responsabilidade institucional e, ao final das contas, ninguém se responsabiliza pelos altos índices de impunidade.

“Lamentamos muito porque, por mais que insistamos no combate à impunidade dos crimes contra a imprensa e dos assassinatos de jornalistas, o Ministério Público e a Promotoria Especial não respondem de maneira célere. Há casos de jornalistas que fazem denúncias e ficam anos sem saber como avançam a investigação de seus casos.”

Em 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>21</sup> afirmou que é urgente que Honduras adote um protocolo especializado que garanta a investigação dos crimes contra jornalistas. Mas a Promotoria Especial também carece de recursos e capacitação. Se um jornalista entra no Sistema de Proteção de Honduras em função de ameaças graves, não sabe quando vai sair, porque as chances de seu caso ser investigado e seu agressor, responsabilizado, são mínimas. E, mesmo que denúncias cheguem a ser apresentadas ao Poder Judiciário, também será necessário superar o obstáculo da politização e corrupção entre os juizes, que não raro aceitam subornos em troca da liberdade de réus.

A RSF questionou a direção do mecanismo hondurenho sobre o andamento dos casos relacionados a jornalistas protegidos. A resposta foi de que a FEPRODDHH raramente fornece informações para o órgão e, quando o faz, é para dizer que as investigações são sigilosas. Por conta desse obstáculo, o mecanismo tem priorizado acionar o Comissariado Nacional dos Direitos Humanos (Conadeh) do país, que também pode inspecionar casos de violações, para ter acesso às informações. O órgão, entretanto, tampouco goza de grande credibilidade entre jornalistas, de-

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos.. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana (2021). Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_431\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_431_esp.pdf)>.

20 PEN Internacional, PEN Canadá y el Programa Internacional de Derechos Humanos. Honduras: Periodismo a la sombra de la impunidad (2014).

21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de Derechos Humanos en Honduras: informe de país (2019).

pois que o titular à época ficou ao lado do governo que articulou o golpe de Estado de 2009. Mesmo sem o apoio necessário, o mecanismo hondurenho afirma que trabalhou, desde a sua criação, para impulsionar 139 inquéritos, conduzidos por diferentes instituições do Ministério Público, relacionados à liberdade de expressão.

“O problema é o mesmo de sempre: muito pouco orçamento e muito pouco pessoal para fazer as investigações. Quando fazem, se centram em algumas ameaças e não vão a fundo nas questões. Estão falhando”, declara o representante da Associação de Jornalistas de Honduras (CPH). “A impunidade segue assim se convertendo num círculo vicioso, que não vai parar até que o Estado adote outra postura em relação a este problema”, acrescenta.

Por fim, no Brasil, que também aparece com frequência no Índice Global de Impunidade do CPJ, os desafios institucionais são maiores. O país não conta com unidades especializadas em crimes contra a liberdade de expressão dentro da estrutura do Ministério Público e, como mencionado, a aprovação da lei permitindo a federalização dos crimes contra jornalistas não avança no Congresso Nacional. Em estudo publicado em 2019<sup>22</sup>, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) analisou a apuração de casos de assassinato de comunicadores em um período de mais de 20 anos e concluiu que apenas metade tinha chegado a algum tipo de solução.

O relatório apontou que a quase totalidade dos atos violentos ocorreu longe dos grandes centros urbanos e envolveu comunicadores de pequenos veículos, muitos deles blogueiros e radialistas. Um dos principais pleitos das organizações da sociedade civil brasileiras nesse campo é a garantia do controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público, para que as investigações de fato possam acontecer de maneira célere e efetiva, e para que os crimes sejam elucidados e os agressores, responsabilizados.

No próprio estudo, o CNMP se propõe a criar uma rede de troca de informações entre as unidades do Ministério Público a fim de conferir maior efetividade na persecução penal de crimes

22 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Violência contra comunicadores no Brasil: um retrato da apuração nos últimos 20 anos (2019).

contra a vida de comunicadores. Relatos ouvidos pela RSF ao longo desse projeto mostram, entretanto, um quadro em que nem sequer as ameaças de morte recebem um tratamento adequado. Os inquéritos seguem em sigilo e nem mesmo os advogados das vítimas recebem informações sobre o andamento dos casos.

“Mesmo quando as ameaças são denunciadas – às vezes o defensor tem medo ou a polícia simplesmente não registra –, isso vira um papel morto na mesa de alguém, sem consequência ou resultado. É um delito com penas pequenas e os índices de investigação e responsabilização são mínimos. Há pistas concretas sobre de onde vêm muitas ameaças e mesmo assim não temos respostas. Estamos completamente no escuro em relação a investigações”, afirma uma advogada que acompanha casos de defensores de direitos humanos.

Em seu relatório sobre violações à liberdade de expressão no período 2019-2020<sup>23</sup>, a ong Artigo 19 tratou do despreparo das forças policiais brasileiras para investigar os homicídios contra comunicadores. A organização apontou a falta de um protocolo sobre como proceder diante de tais crimes; investigações **lentas**, ainda que com a existência de evidências concretas; falta de infraestrutura, e abandono da hipótese de motivação relacionada ao exercício da comunicação.

“

“Meu marido foi assassinado em 2000, mas as investigações seguem até hoje. Enquanto isso, eu corro risco. Cada vez que o caso anda, eu e minha família recebemos muitas ameaças. E se hoje eu sou viúva é justamente porque o governo brasileiro não garantiu segurança para o meu esposo. Quantas denúncias não fizemos dizendo que ele estava sendo ameaçado? Era uma morte anunciada.”

23 Artigo 19. Violações à Liberdade de Expressão: Relatório anual 2019-2020 (2020).

## 9 OS MECANISMOS EM COMPARAÇÃO



Enterro do fotógrafo Ruben Espinosa, morto no México em 2015 num episódio envolvendo tortura e homicídio múltiplo. © Alfredo Estrella/AFP

Este estudo se debruçou sobre as políticas nacionais de proteção, entendendo as particularidades de cada país e de seus programas para então desenvolver um diagnóstico e recomendações específicas para Brasil, Colômbia, Honduras e México. Contudo, a perspectiva regional da evolução das políticas públicas de proteção na América Latina é um eixo fundamental da pesquisa, destacando assim elementos de estudos comparativos.

Nesse sentido, a grade de análise a seguir faz um esforço de síntese dessa abordagem regional a partir de um conjunto de categorias que auxiliam no diagnóstico geral dos programas de proteção, ressaltando aspectos positivos e negativos em cada uma delas: marco normativo, desenho institucional, previsão orçamentária, metodologia e procedimentos, medidas implementadas, articulação com órgãos públicos, corpo técnico, tratamento de jornalistas, confiabilidade, transparência e participação social. A leitura horizontal da tabela, por categoria, busca facilitar essa visão regional de aspectos que estruturam todos os mecanismos de proteção estudados.

Ao mesmo tempo, a escala de cores utilizada para valoração das categorias aponta níveis de prioridade para mudanças em cada país – ou seja, onde estão os problemas mais sérios em cada um deles –, considerando os contextos locais e os problemas que afetam mais ou menos sua realidade, de acordo com o conjunto dos atores ouvidos pela RSF neste estudo. Trata-se de uma gradação que deve ser lida verticalmente, para que seja possível identificar as prioridades apontadas em termos de desafios a serem enfrentados com maior ou menor urgência em cada país, indo do vermelho (mais urgente) ao verde (menos urgente).

No caso específico das cores, não buscamos fazer uma comparação de categorias entre países – o que poderia levar a uma interpretação equivocada de que as que receberam classificação verde ou amarela são “melhores” do que as assinaladas com laranja ou vermelho, ou que não requerem aprimoramentos também importantes. Nossa expectativa com essa classificação cromática é contribuir com os países na identificação de aspectos de sua política de proteção que devem ser aprimorados de modo urgente e em curto, médio e longo prazos.

|                             | Brasil   | Colômbia  | Honduras   | México  |
|-----------------------------|--|---|--|---|
| MARCO NORMATIVO             | <p>O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), executado pelo Ministério de Direitos Humanos, foi criado por decreto presidencial e não há lei vinculando os estados na implementação da política pública. O projeto de lei 4575 de 2009, que criaria esta obrigação, é considerado pelo Comitê Brasileiro de Defensores e Defensoras como insuficiente e defasado em termos conceituais e de estrutura. O Brasil tampouco elaborou um Plano Nacional de Proteção aos Defensores, previsto desde 2007. A justiça condenou o Estado pela omissão.</p>  | <p>A Colômbia tem legislação prevendo o dever do Estado de implementar um programa de proteção desde 1997. De lá pra cá, muitos instrumentos normativos foram criados, dando responsabilidades a autoridades nacionais e locais, com foco maior na segurança física e individual. Em 2011, foi criada, via decreto e com autonomia administrativa e financeira, a Unidade Nacional de Proteção (UNP). No ano seguinte, a UNP passou a abrigar todos os programas de proteção do Estado, atendendo a 16 populações objeto, incluindo jornalistas e comunicadores. Cada população conta com protocolos e regulamentos específicos. O amplo conjunto de leis e decretos, entretanto, não tem servido para interromper os ciclos históricos de violência no país.</p>                               | <p>A Lei de Proteção para os Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça foi aprovada em 2015, estabelecendo o Sistema Nacional de Proteção (SNP) e os critérios de articulação e coordenação de todos os atores do Estado, nas diferentes esferas administrativas, responsáveis por garantir os direitos previstos na lei. Além da proteção, o texto prevê medidas preventivas e para combater a impunidade, o que obriga o Estado a enfrentar as causas dos riscos. Para implementá-las, o SPN tem a Secretaria de Direitos Humanos como órgão máximo, executivo e operacional.</p>   | <p>A constituição diz que todas as instituições devem garantir os direitos humanos, mas a Lei de Proteção não é vinculativa para autoridades municipais e estaduais. Apesar da existência desde 2017 do Protocolo Nacional de Coordenação, somente 12 dos 32 entes federados criaram uma Unidade Estadual de Proteção, voltada à articulação com o mecanismo federal – muitas sem recursos humanos ou financeiros suficientes. O atual governo anunciou em 2021 a elaboração de uma Lei Geral para o país e a criação de um Sistema Nacional de Proteção, visando comprometer legalmente todos na implementação da política, dando ao mecanismo um papel de coordenação. Organizações da sociedade civil questionam a pertinência de uma nova lei neste momento.</p>                          |
| DESENHO INSTITUCIONAL       | <p>Funciona via convênios entre União e estados, mas somente 7 das 26 unidades da federação firmaram acordos para a criação de programas; 4 estão em andamento. Jornalistas de outros estados que solicitam proteção são atendidos por uma equipe de Brasília, que depende do compromisso dos governadores para implementar medidas de segurança. Nos estados conveniados, a execução da política é feita por organizações da sociedade civil. Em abril de 2021, 636 pessoas estavam sob proteção em todo o país. Falta integração entre as equipes estaduais e a federal e a visão de proteção prioritária é individual. A decisão sobre inclusão de casos e medidas é feita pelo Conselho Deliberativo, que voltará a ter participação social em 2022.</p> | <p>A operação da UNP, que conta com grupos regionais, abarca todo o território colombiano. É o maior mecanismo da região, com mais de 6.600 funcionários (servidores e terceirizados) e cerca de 8 mil beneficiários em agosto de 2021. Pela legislação, governos locais e estaduais também são responsáveis por garantir proteção e deveriam participar dos processos, mas na prática o governo nacional exerce este monopólio via contratação de serviços de segurança terceirizados, baseados numa lógica reativa e material. O Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas (CERREM) não é integrado por órgãos encarregados de medidas de prevenção e responsabilização, nem por representantes da sociedade civil. Há um CERREM específico para analisar casos de mulheres.</p> | <p>O desenho estabelecido na lei até hoje não se concretizou por conta da falta de vontade política da macroestrutura do Estado para priorizar a política de proteção. A deliberação sobre os casos ocorre no Comitê Técnico do SNP, formado apenas por órgãos estatais, e o Conselho Nacional de Proteção não é reconhecido como estratégico por órgãos como a Procuradoria Geral da República, a Polícia Nacional, as Secretarias de Segurança e Defesa e a própria Secretaria de Direitos Humanos, impactando no compromisso da implementação das medidas nos departamentos do país – a ponto das organizações da sociedade civil cogitarem sair do Conselho, por esta falta de reconhecimento.</p>                           | <p>Os entes federados não têm comprometimento com a política nacional de proteção. Alguns estados preferiram criar mecanismos estaduais autônomos, mas a medida não é a ideal, já que leva à duplicação de esforços e agentes locais estão entre os principais agressores de defensores. Um desenho tendo o mecanismo federal funcionando em coordenação técnica, logística, de pessoal e orçamentária com Unidades Estaduais e demais autoridades locais seria o ideal, mas na prática ele não tem funcionado. Falta engajamento e apoio do conjunto do Estado mexicano. Decisões sobre casos e medidas são tomadas com participação social. Mas a sociedade civil aponta um risco da criação de um Sistema Nacional levar a uma desobrigação do mecanismo federal em oferecer proteção.</p> |
| PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA       | <p>O valor total para 2021 foi de 5,5 milhões de reais (cerca de 1 milhão de dólares), destinado principalmente à contratação das equipes técnicas para análise e acompanhamento dos casos. Raramente há recursos para medidas de infraestrutura ou extração em casos emergenciais e a proteção física depende das Secretarias de Segurança dos estados. O instrumento de conveniamento com a sociedade civil engessa a implementação dos planos de proteção, gera atraso no repasse de recursos, prejudica a continuidade da política e coloca beneficiários em risco.</p>  | <p>A UNP tem o maior orçamento anual da região, em total de recursos e em valor médio por atendido: mais de um trilhão de pesos (263 milhões de dólares), dos quais cerca de 70% são destinados à aquisição de bens e serviços – como escoltas, carros blindados e equipamentos de comunicação e segurança – e 10% são gastos com pessoal (gestores, analistas e administrativo). Depois de sérias denúncias de corrupção em 2014, houve mudanças internas na gestão, mas não alteração do modelo terceirizado de funcionamento. Críticas apontam para uma destinação muito grande de recursos para a contratação de serviços externos enquanto ainda há falta de pessoal na UNP.</p>   | <p>Em 2021, o orçamento para salários e administração foi de 10,4 milhões de lempiras (cerca de 430 mil dólares). A implementação de medidas de proteção física depende da Polícia e do Exército. Para a instalação de medidas tecnológicas e de infraestrutura, o Sistema depende de recursos da Taxa de Segurança Populacional, que financia diversas políticas, o que coloca o mecanismo numa posição desfavorável diante das demais demandas de segurança do país. A ausência de recursos impede ainda a formação de uma equipe maior e pode influenciar decisões de aceitação ou não de casos. Também faltam recursos para operações de extração e realocação imediata e até para a alimentação das escoltas policiais.</p> | <p>Com o fim do fideicomisso próprio em 2020, o orçamento passou a depender do compromisso do governo federal com a execução da política pública. O orçamento para 2021 foi de 227,6 milhões de pesos (cerca de 11 milhões de dólares) e a previsão para 2022 é de cerca de 388 milhões de pesos. Se confirmado, será o maior desde a criação do mecanismo em 2012, mas não suficiente para o atendimento adequado de 1.500 beneficiários e para o crescimento da demanda, mostrando falta da prioridade do Estado. O fim do fideicomisso também tem gerado dificuldades no acompanhamento da prestação de contas, faltando transparência sobre o emprego dos recursos na atualidade.</p>   |
| METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS | <p>Não há diretrizes e protocolos nacionais para análises de risco, definição de medidas e abordagens que considerem aspectos de gênero, raça, etnia e diversidade sexual dos beneficiários. Cada estado possui fluxo de recepção de casos e funcionamento próprios. Falta clareza sobre as formas de acesso ao PPDDH, a maioria dos atendimentos é remota e há ausência de procedimentos para a transferência de casos entre a equipe federal e estaduais e para o acompanhamento das medidas. Tampouco há compartilhamento periódico de dados sobre casos incluídos e desligados, agressões sofridas e ações implementadas, impedindo uma avaliação permanente da política.</p>  | <p>Trata-se do mecanismo com o maior número de regulamentos internos e procedimentos específicos para cada população atendida. Mesmo assim, aspectos de gênero, etário, comunitário e se o beneficiário pertence à população indígena, o que pode acentuar o risco dos protegidos em zonas de conflito armado, não são considerados efetivamente nas análises de risco, apesar de diversas recomendações da CIDH. Também há críticas de que esquemas de proteção são retirados sem avaliações mais aprofundadas de contexto e sobre os protocolos de tratamento de dados pessoais dos beneficiários, fornecidos por eles ou entidades da sociedade civil, com vários casos de denúncia de vazamento de dados e vigilância por parte das escoltas.</p>   | <p>Beneficiários e os próprios integrantes do Conselho Nacional de Proteção desconhecem os critérios levados em conta para se estabelecer um plano de proteção para cada caso. Há quem considere que possui um nível de risco mais elevado do que o apontado pelos analistas e que haveria “duas categorias de defensores”: os com bons esquemas de proteção e outros invisíveis ao Estado. Falta clareza também sobre a gestão do conjunto dos defensores atendidos, já que o mecanismo segue considerando como parte da política beneficiários com os quais não há vínculo constante.</p>  | <p>O custo político em negar medidas a petionários com maior potencial de crítica pública ao mecanismo construiu um quadro de beneficiários que ingressaram no programa há mais tempo com melhor atendimento que outros. Critérios usados a partir de 2020 para determinação do risco permitiram uma melhor individualização dos casos, que estão sendo revisados, mas ainda falta considerar de maneira específica a população a que pertence o petionário, já que um mesmo tipo de ameaça pode se materializar de maneira diferente para um jornalista ou defensor. Na gestão interna, faltam procedimentos mais objetivos, planejamento e apoio administrativo para as equipes, além da perspectiva de gênero e demais diversidades populacionais.</p>                                     |
| MEDIDAS IMPLEMENTADAS       | <p>Não há busca ativa de casos e a maioria dos jornalistas e comunicadores desconhece o PPDDH. Análises de risco demoram em média 2 meses para acontecer e os planos aprovados não são adequados ao nível de risco dos beneficiários. A ausência de convênios gera um quadro de cobrança contínua das Secretarias de Segurança e, na maior parte dos casos, a proteção física não se concretiza na prática. No caso dos defensores atendidos pela equipe federal, a maior parte das medidas oferecidas é de apoio institucional, como acompanhamento de novos episódios de ameaça, de investigações policiais relacionadas ao caso e do contato com as polícias em casos mais graves.</p>  | <p>Mesmo para medidas de proteção física, há desafios de celeridade e eficiência. As análises de risco levam mais de 2 meses; os beneficiários as consideram superficiais, feitas por analistas sem conhecimento dos territórios; e os esquemas de proteção, quando implementados integralmente, demoram e são insuficientes. Apesar da Corte Constitucional da Colômbia garantir o direito de cada um participar da definição de suas medidas, os beneficiários só são representados indiretamente no CERREM. O acompanhamento das medidas, quando feito, é esporádico e burocratizado e muitas, como o botão de apoio, apresentam problemas. Os beneficiários raramente conseguem refúgio temporário junto com sua família e o apoio psicossocial também tarda.</p>                           | <p>Segundo pesquisa do próprio mecanismo, mais de 60% dos beneficiários não consideram as medidas adequadas. Os prazos para implementação por parte das forças de segurança não se cumprem, desde contatos policiais que não respondem até patrulhas não efetuadas. Os atrasos, a falta de implementação integral, a ausência de acompanhamento dos casos e a inadequação das medidas para cada indivíduo ou coletivo levam muitos a desistirem da proteção ou mesmo a não procurar o mecanismo. Para organizações da sociedade civil, a existência do SPN é apenas uma justificativa retórica do Estado para dizer que protege defensores e jornalistas.</p>  | <p>Há demora excessiva no tempo médio de incorporação, da análise de risco e aprovação das medidas (até 7 meses) à total implementação do plano de proteção, quando ela ocorre (mais 1 ano). A existência de um catálogo limita a adequação dos planos às necessidades de cada beneficiário. Faltam medidas de atendimento à saúde mental e apoio psicossocial, principalmente nos casos de deslocamento forçado. Como não há mudanças estruturais na violência, os refúgios temporários se transformam extraoficialmente em reassentamentos permanentes. A contratação de uma empresa privada – alvo de inúmeras críticas por ser cara e ineficiente – e do Serviço de Proteção Federal contribui para a segurança imediata, mas a lógica reativa não basta para a redução dos riscos.</p>   |

|                                     | Brasil  | Colômbia   | Honduras   | México  |
|-------------------------------------|---|--|--|---|
| ARTICULAÇÃO COM ÓRGÃOS PÚBLICOS     | <p>Há dificuldades de coordenação com as Secretarias de Segurança nos 15 estados não conveniados e de articulação com órgãos que possam oferecer medidas de proteção integral ou reduzir práticas geradoras de risco aos defensores em âmbito local. Porém, o PPDDH tem buscado firmar acordos de cooperação técnica com órgãos da justiça - reconhecendo a necessidade de ampliação da investigação e responsabilização de agressores. E um decreto regulamentador da política publicado em 2021 incluiu a representação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no Conselho Deliberativo.</p>  | <p>Falta compromisso da Promotoria Geral da Nação e das forças de segurança, que se desobrigaram de sua responsabilidade quando a UNP passou a oferecer segurança física via empresas privadas, impactando negativamente nas avaliações de risco e planos de proteção. Não há política para garantir o trabalho de defensores e jornalistas nem para impulsionar investigações policiais sobre as agressões. A ausência de colaboração com diferentes atores nos territórios reforça a proteção reativa e policial/militar e impede a construção de uma política de proteção integral com garantias reais. A CIDH declarou em 2021 que é urgente ao Estado reforçar estratégias de prevenção e proteção integral, considerando enfoques diferenciais, interseccionais e coletivos.</p>                     | <p>Se falta articulação com órgãos que integram formalmente o SNP, com os demais o problema é ainda maior, sobretudo com os que poderiam contribuir com medidas preventivas. Entre eles, com o Comissariado Nacional de Direitos Humanos de Honduras, instituição observadora no Conselho de Proteção, e a Promotoria Especial para a Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça (FEPRODDH). Ambos não acompanham periodicamente o espaço. Ao mesmo tempo, defensores e jornalistas criticam os agentes da Polícia como sendo os principais violadores de direitos humanos e colaboradores em processos de criminalização, carecendo de legitimidade para proteger vítimas.</p> | <p>Falta compromisso com as ações de proteção, na Junta de Governo, de órgãos como a Secretaria de Relações Exteriores, de Segurança Pública e a Comissão Nacional de Direitos Humanos. Até a Promotoria Especial para Atenção de Delitos cometidos contra a Liberdade de Expressão (FEADLE), que tem atribuição originária de conceder medidas cautelares a jornalistas, tem participação limitada nas reuniões da Junta. Na prática, o mecanismo é um órgão com capacidade operativa restrita, tentando empurrar toda uma estrutura institucional a assumir suas responsabilidades para transformar a situação de violência.</p>  |
| CORPO TÉCNICO                       | <p>As equipes técnicas federal e estaduais são limitadas em termos de tamanho para cobertura territorial, de recursos financeiros para o atendimento das demandas de proteção e de capacitação contínua para análise de risco e acompanhamento da implementação das medidas. Não há enfoques diferenciados de gênero, raça, etnia, diversidade sexual e outras para o tratamento dos beneficiários e o atendimento ofertado depende muito mais da experiência própria ou anterior das organizações da sociedade civil conveniadas. Neste sentido, a prestação da política por entidades garante uma maior preocupação das equipes com a perspectiva de direitos humanos e com uma visão integral de proteção.</p> | <p>A prestação de serviço por empresas terceirizadas garante alguma celeridade na oferta das medidas de proteção física, o que é importante para salvar vidas. Mas há problemas de disponibilidade e capacitação das escoltas numa perspectiva de direitos humanos e de capacitação dos analistas sobre as realidades territoriais e enfoques diferenciados, principalmente de gênero e etnia. Diversos analistas, oriundos da Polícia e do Exército, ainda trabalham guiados por uma lógica de enfrentamento ao inimigo interno, que marcou décadas de conflito armado na Colômbia. A ausência de uma base de dados unificada do Estado sobre índices de agressão e assassinato de defensores dificulta a compreensão de suas causas e formas de enfrentamento.</p>                                       | <p>26 pessoas eram responsáveis por operacionalizar medidas para 172 beneficiários em abril de 2021. Apesar de esforços de capacitação e do SNP contar com políticas internas de não discriminação e enfoque de gênero, elas não são plenamente implementadas. Não há funcionários suficientes para o atendimento da linha de emergência e a prática fica sujeita a problemas dos telefones pessoais da equipe. Faltam pessoas para o acompanhamento das medidas, feito apenas de maneira remota, e para a produção em tempo das análises de risco. Analistas com experiência se demitiram por não receber em dia ou pela sobrecarga de trabalho.</p>  | <p>Há uma enorme limitação de pessoal (45 pessoas); cada analista tem que acompanhar mais de 200 casos simultaneamente. O quadro atrasa as avaliações de risco, impede o acompanhamento dos casos e sua reavaliação periódica. A limitação da equipe também gera sobrecarga laboral e impacta na qualidade do atendimento. O perfil dos funcionários em geral – incluídas as escoltas até pouco oferecidas somente pela empresa privada – carece de capacitação em direitos humanos e sensibilidade para lidar com vítimas de violência, jornalistas e defensores. Analistas de riscos não têm formação aprofundada em perspectiva de gênero, interseccional e sobre as especificidades regionais, resultando em planos insuficientes.</p>  |
| TRATAMENTO DE JORNALISTAS           | <p>Mesmo com a Portaria 300/2018, que incluiu formalmente os jornalistas no programa, não foram criados procedimentos específicos para lidar com este público, desde a divulgação do PPDDH até a adequação das medidas oferecidas. Somente 7 comunicadores eram atendidos em agosto de 2021. A restrição do atendimento a comunicadores que atuam na defesa de direitos humanos está em desacordo com os padrões internacionais de proteção a jornalistas. As equipes não são capacitadas sobre as especificidades do setor e a equipe federal sequer é autorizada a dialogar com comunicadores em suas missões, dificultando ainda mais a acolhida deste público.</p>  | <p>A UNP é o único mecanismo com protocolos específicos para análise de risco de comunicadores. Porém, na implementação das medidas seguem problemas que limitam a atividade jornalística: esquemas que restringem deslocamentos em zonas de risco; o acesso privado a fontes de informação; escoltas que reportam a localização de um repórter ou fotografam locais que ele frequenta, entre outros. A UNP tampouco contabiliza agressões cometidas por agentes políticos, funcionários públicos e forças de segurança – que estão entre os principais grupos que atacam jornalistas. Organizações de liberdade de imprensa demandam maior interlocução e, há muitos anos, mudanças concretas. A FLIP deixou de acompanhar o CERREM, por entender que o mecanismo não considerava suas contribuições.</p> | <p>O SNP não conta com protocolos para atendimento de comunicadores. O SNP considera apenas a população a que pertence o petição na avaliação da vulnerabilidade e do grau de iminência do risco. Para os que precisam deixar sua região, o impacto econômico nas famílias é enorme. O mecanismo garante abrigo e alimentação, mas vários não conseguem se restabelecer no mercado de trabalho. O retorno seguro tampouco é possível, já que não há investigação e responsabilização dos agressores. A ausência de respostas do SNP a demandas antigas dos comunicadores levou a Associação de Jornalistas de Honduras a se retirar do Conselho Nacional de Proteção.</p>  | <p>Principalmente pelo diálogo com a sociedade civil, há uma maior compreensão pela equipe sobre a problemática da liberdade de expressão e a proteção a comunicadores do que em outros países. Mesmo que não haja uma metodologia específica para esses casos, a dinâmica do trabalho jornalístico é considerada nas condições de vulnerabilidade. Ainda faltam aprimoramentos como a adoção de medidas de segurança digital nos Planos de Proteção, considerando a quantidade de ataques e ameaças que chegam via redes sociais. Dos 111 comunicadores e defensores assassinados no México de dezembro de 2018 (início da gestão do presidente López Obrador) a julho de 2021, 9 estavam sob proteção do mecanismo. Sete eram jornalistas.</p>  |
| CONFIABILIDADE                      | <p>A situação de desconhecimento sobre o PPDDH foi agravada pela desconfiança de defensores, ambientalistas e jornalistas no programa desde a posse do governo Bolsonaro, que pratica um discurso de estigmatização e ataques contra esses setores. Há receio sobre como os dados são tratados e quem tem acesso a eles. Internacionalmente, o governo usa a existência do programa para dizer que está fazendo algo para proteger “simbolicamente” os defensores. Recentes mudanças no PPDDH são consideradas pró-forma pela sociedade civil.</p>  | <p>Muitos jornalistas não confiam na UNP por terem sido agredidos por integrantes de órgãos que estão na cúpula diretiva da política pública e também pelo discurso oficial de estigmatização, que legitima a perpetuação dos ataques e assassinatos sofridos há décadas. Mas muitos recorrem à UNP, em função do risco que sofrem, e consideram que a Unidade pode, sim, salvar vidas. Nos territórios de maior conflito, líderes sociais recebem solicitação de proteção ao Estado ou fazer denúncias sobre o envolvimento de forças públicas com grupos ilegais. Em contextos de desinformação, a opinião pública não é informada sobre a realidade no conjunto do país.</p>  | <p>A ausência de responsabilização de forças de segurança por ataques praticados contra jornalistas está na origem da falta de credibilidade e confiança no mecanismo – que faz com que tão poucos comunicadores integrem o SNP. A desconfiança também passa pelo medo de vigilância e monitoramento de seu trabalho e de que as informações fornecidas ao mecanismo parem nas mãos de agressores. Há ainda denúncias de escoltas que geraram informes falsos contra beneficiários, levando à suspensão de suas medidas.</p>   | <p>A confiança no mecanismo aumentou ao longo dos anos, mas muitos comunicadores e defensores seguem temendo o fato de órgãos responsáveis direta ou indiretamente por agressões – como as polícias – integrarem a estrutura da política de proteção. O maior empecilho para uma maior confiabilidade hoje é, entretanto, o discurso oficial do presidente López Obrador, que nunca deixou de criticar e desprestigiar abertamente jornalistas e defensores. O máximo que o mecanismo fez nesses episódios foi emitir comunicados de reconhecimento do trabalho destes setores, o que não tem impacto suficiente. Até março de 2022 o governo deve lançar uma campanha nacional sobre o tema, recomendada pela ONU desde 2019. Mas décadas de omissão do Estado mexicano não serão superadas com uma campanha de comunicação, mesmo que produzida pela Presidência do país.</p> |
| TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL | <p>Desde 2016 a sociedade civil, responsável por cerca de um terço dos casos indicados ao PPDDH, estava excluída dos espaços de deliberação da política. Depois de muitas críticas, em setembro de 2021 um decreto reincluiu as entidades no Conselho Deliberativo do programa federal, mas em apenas 3 dos 9 assentos. Nos estados, muitas vezes a única organização envolvida é a conveniada para a prestação do serviço. Falta transparência ativa por parte do governo acerca do número de atendidos, medidas ofertadas, efetividade da proteção e orçamento executado.</p>   | <p>Os espaços de participação e interlocução com a sociedade civil dentro da UNP foram reduzidos na última gestão, como mesas de trabalho e grupos de recomendação para a elaboração de decretos. Apesar de seguirem contribuindo com a coleta e análise de informações sobre ataques a jornalistas, o trabalho das organizações não é valorizado. O processo de reengenharia institucional da UNP foi construído e está sendo adotado sem participação social, assim como a política pública prevista ao final do Plano de Ação Oportuna (PAO). Falta transparência sobre medidas outorgadas e os critérios para negar, conceder ou retirar esquemas de proteção.</p>   | <p>Faltam iniciativas de transparência ativa. Conselheiros da sociedade civil afirmam não ter acesso a informações sobre critérios para negação de pedidos, andamento de investigações, sobre como os recursos são aplicados, quanto é disponibilizado pela Taxa de Segurança e quando os recursos chegam ao SNP. Os relatórios de balanço são apresentados sem periodicidade adequada. A participação da sociedade civil é restrita ao Conselho Nacional de Proteção, com desequilíbrio notório em relação à representação do Estado. As organizações reivindicam participação nas reuniões do Comitê Técnico, que delibera sobre as medidas de proteção a serem implementadas ou retiradas.</p>  | <p>O mecanismo mexicano é o único analisado neste estudo que prevê participação institucional da sociedade civil na deliberação sobre casos, o que contribui para alguma confiança dos beneficiários na política. O Conselho Consultivo é extremamente ativo, garante um acompanhamento permanente das ações e sua representação (4 assentos em 9) com direito à voto na Junta de Governo contribui para a oferta de planos de proteção mais eficazes para os defensores e a evolução da própria política. Entretanto, muitos acordos sobre melhorias no mecanismo, negociados com a sociedade civil, não foram cumpridos. Também falta interlocução com entidades que não integram o Conselho, transparência e prestação de contas principalmente sobre as ações da RCU, a empresa privada prestadora de serviços.</p>   |

Considerando esses dois eixos de análise (categorias e prioridades), a tabela nos revela, em primeiro lugar, que a maior parte dos aspectos analisados requer mudanças emergenciais para que as políticas de proteção em cada país possam se mostrar efetivas. Apenas quatro dos itens estudados (10% do total) não exigiriam aprimoramentos urgentes ou no curto ou médio prazo, sendo dois deles referentes ao marco normativo dos países. O estudo mostra que a maioria dos países analisados possui boas leis para o enfrentamento da questão e que um marco normativo sólido é passo fundamental para a efetividade de qualquer política pública – vide as consequências de sua ausência no Brasil. No entanto, não é suficiente se não for acompanhado de outros aspectos estruturantes dos programas de proteção.

E, nesse sentido, o restante da tabela revela um quadro de falhas importantes nos países. No caso do Brasil, todas as categorias mapeadas demandam intervenções mais rápidas. Já a Colômbia, que conta há mais tempo com um mecanismo de proteção para jornalistas na América Latina, mostra mais aspectos cujo aprimoramento pode se dar no médio ou longo prazo, o que pode ser resultado de processos de melhoria realizados ao longo dos anos, mesmo que a Unidade Nacional de Proteção colombiana ainda apresente muitas limitações à plena garantia do direito à proteção de seus cerca de 8 mil beneficiários.

Ao olharmos com mais atenção para as categorias, algumas apresentam maiores desafios, podendo ser consideradas problemáticas em quase todos os países. Uma delas é a existência de protocolos e normas específicas para o tratamento de jornalistas. Dos quatro países, é justamente a Colômbia o que possui uma matriz específica para a elaboração da análise de risco de comunicadores. Como mostrado, os problemas, entretanto, se mantêm na implementação das medidas. No México, a interlocução frequente, ao longo dos anos, dos gestores com entidades voltadas para a defesa do jornalismo ajudou muito no aprimoramento do tratamento desse público, mas os desafios continuam – principalmente se considerarmos que o México é, dentre os pesquisados, o país onde mais jornalistas sob proteção do Estado foram assassinados. Em Honduras, a ausência dessa interlocução fez com que organizações representativas do setor deixassem o Conselho Nacional de Proteção. E, no Brasil, apesar de, desde 2018, o Programa de Proteção fazer menção explícita à participação de comunicadores – o que acontece nos demais países desde a origem

dos mecanismos –, somente 7 jornalistas estão sob proteção do Estado brasileiro.

Outro aspecto da análise que requer mudanças urgentes na maioria dos países é a efetividade das medidas oferecidas. Em Honduras, cujo mecanismo apresenta maior fragilidade nesse sentido, os esquemas de proteção física dependem essencialmente da atuação da Polícia Nacional e do Exército – que gozam de baixíssima credibilidade junto aos defensores, por estarem entre as instituições de onde parte um grande número de ataques. Quando implementam as medidas, esses órgãos o fazem com muito atraso e de modo inadequado, e o acompanhamento pelo Sistema Nacional de Proteção é muito limitado. A demora na implementação dos planos de proteção também afeta o México, onde pode levar até um ano. E lá, assim como em Honduras e na Colômbia, os refúgios temporários se transformam extraoficialmente em reassentamentos permanentes diante da falta de mudanças estruturais na situação de violência enfrentada em diversas regiões do país.

Na avaliação da RSF, as medidas oferecidas por esses programas deveriam partir de uma lógica de oferta de proteção integral e de garantia de enfrentamento das causas das violências, que impactam o quadro mais amplo de violações. Deveriam considerar enfoques de gênero, raça e diversidade sexual. A garantia da integridade física, ainda que fundamental e urgente, não é satisfatória. Mas, infelizmente, a ausência dessas perspectivas, assim como de medidas de apoio psicossocial e de responsabilização de agressores, marca todos os países estudados.

Não à toa, outro aspecto revelado pelo estudo e que demanda melhorias urgentes é a articulação dos mecanismos e das políticas de proteção com outros órgãos públicos – sendo parte deles exatamente aquela responsável por enfrentar as causas estruturantes das situações de risco ou por levar à justiça os perpetradores da violência. Enquanto os mecanismos forem entendidos pelos Estados como engrenagens isoladas e dissociadas da atuação de outros órgãos públicos, as medidas de proteção seguirão pouco efetivas.

No México, apesar da existência de uma Promotoria Especial para Atenção de Delitos cometidos contra a Liberdade de Expressão (FEADLE), a impunidade é um dos maiores obstáculos à mudança do quadro de agressões a jornalistas. Em um país federativo, a dificuldade de articulação com órgãos públicos locais e estaduais – que, por

lei, não têm obrigação de responder às decisões do mecanismo – é outro complicador. O mesmo se repete no Brasil, onde somente 7 das 26 unidades da federação contavam com programas de proteção no momento de finalização desta pesquisa.

Na Colômbia, falta compromisso da Promotoria Geral da Nação e das forças de segurança, que se desobrigaram de sua responsabilidade quando a UNP passou a oferecer segurança física via empresas privadas. Vale destacar que Colômbia e México são dois dos países da região que desenvolveram modelos de prestação do serviço de segurança via contratação de empresas privadas, que oferecem medidas de proteção como escoltas e carros blindados. Em Honduras, assim como no Brasil (mas em menor escala), a terceirização se restringe a compra e instalação de equipamentos como câmeras de vídeo, botões de apoio para acionamento da polícia e coletes à prova de balas, entre outros.

Parte significativa do orçamento dos mecanismos de proteção do México e da Colômbia é consumida com esses serviços, mas a diferença entre o volume de recursos disponível – e, consequentemente, entre o número de pessoas atendidas – é enorme. Positivamente, a UNP colombiana tem um orçamento anual superior a 260 milhões de dólares, dos quais 70% são destinados à aquisição de bens e serviços e 10% são gastos com pessoal. Até a finalização desta pesquisa, o México contava com 11 milhões de dólares para 2021, podendo chegar a 20 milhões, se a solicitação extra feita pelo mecanismo ao Estado for atendida antes do final do ano. Com esses recursos, o mecanismo federal atende cerca de 1.500 defensores e jornalistas, em uma média individual de recursos disponíveis muito abaixo da colombiana. Uma mudança recente no modo de financiamento do mecanismo mexicano ainda gera preocupação junto a organizações da sociedade civil no que diz respeito à garantia anual de recursos para proteção.

O Brasil não sofre de instabilidade orçamentária nem é o país com o orçamento mais baixo, mas, considerando o tamanho de sua população e território, a destinação de apenas 1 milhão de dólares – mesmo que seja somente para a contratação de equipes de análise e acompanhamento dos casos, já que a segurança física é oferecida pelas polícias nos estados – mostra-se bastante insuficiente. Os defensores e jornalistas brasileiros sofrem ainda com dificuldades no repasse de recursos da União para as organizações da sociedade civil conveniadas nos estados,

o que prejudica a continuidade da política e coloca beneficiários em risco. Pouco mais de 600 pessoas foram atendidas em 2021, porque há um desconhecimento geral sobre a existência do programa e as formas de acesso a ele.

Honduras, o mais pobre dos países analisados, contou apenas com 430 mil dólares em 2021 para atender 176 beneficiários. Medidas de proteção física dependem da Polícia e do Exército e o restante advém de recursos da Taxa de Segurança Populacional, fundo de financiamento disputado com várias outras políticas públicas no país. A falta de transparência sobre a arrecadação e sobre o emprego dos recursos da Taxa de Segurança é uma das maiores críticas dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Proteção. É importante destacar que, sem orçamento adequado, não há capacidade de implementação de medidas efetivas de proteção. Tal realidade nos países demonstra, na prática, uma falta de compromisso político e priorização da agenda de proteção por parte dos Estados, o que impacta profundamente a confiabilidade dos mecanismos.

Esse aspecto também é influenciado pela maior ou menor participação da sociedade civil nas deliberações sobre a política pública. Em Honduras, por exemplo, as entidades não participam das reuniões do Comitê Técnico, que define as medidas de proteção a serem implementadas ou retiradas. O mesmo acontece na Colômbia, onde organizações da sociedade civil podem ser ouvidas durante a análise dos casos, mas não têm direito a voto nos processos de deliberação. A UNP também atravessa neste momento um processo de reengenharia institucional que foi construído sem nenhuma participação popular.

No Brasil, depois de 5 anos excluída dos espaços de definição da política de proteção a defensores, a sociedade civil voltará em 2022 ao Conselho Deliberativo do PPDDH, mas com apenas 3 dos 9 assentos e ainda sem garantia de autonomia no processo de escolha de sua representação. No México, foi a presença constante e ativa das entidades na Junta de Governo e no Conselho Consultivo que permitiu uma evolução da política de proteção ao longo dos anos, sendo essa uma prática que deveria inspirar os demais países. Afinal, limites restritivos à participação de organizações da sociedade civil na implementação e no aprimoramento das medidas, associados à falta de transparência nas políticas, impactam de forma significativa o desenvolvimento dos mecanismos, sobretudo no que diz respeito a seu grau de confiabilidade.



# 10 | RECOMENDAÇÕES



#NenhumAMais: flores e velas no funeral de 3 comunicadores equatorianos assassinados na Colômbia em 2018. © Luis Robayo/AFP

Da ausência de metodologias adaptadas à realidade dos trabalhadores da imprensa à falta de recursos humanos e financeiros, passando pela desarticulação interna e pela baixa participação de organizações da sociedade civil, os programas nacionais de proteção enfrentam diferentes obstáculos para implementar medidas efetivas de redução de riscos e ameaças à vida de jornalistas. Oferecer diagnósticos e caminhos possíveis para o enfrentamento dos problemas constatados mostra-se, para a Repórteres sem Fronteiras, um passo fundamental para a defesa da liberdade de expressão e de imprensa na América Latina.

Como mencionado na apresentação deste relatório, esperamos, com base nas análises feitas em diálogo com gestores públicos, jornalistas, comunicadores, defensores de direitos humanos e integrantes de organizações internacionais e da sociedade civil dos 4 países pesquisados, contribuir para o aprimoramento e o fortalecimento das políticas públicas de proteção na região. E para que os mecanismos em operação nesses locais possam funcionar como peças estruturantes de uma engrenagem que deve envolver diferentes órgãos e instâncias do Estado. Afinal, apesar dos grandes desafios constatados ao longo deste estudo, é fundamental e urgente que essas políticas sejam fortalecidas.

As propostas a seguir concentram-se, portanto, em medidas de curto e médio prazo, voltadas para

os mecanismos de proteção de cada país que, se concretizadas, podem ter impactos importantes na mudança do atual quadro de insegurança em que jornalistas e comunicadores trabalham. Elas são fruto da pesquisa realizada ao longo de 2021, mas também de diversas recomendações apresentadas nos últimos anos aos mecanismos por entidades da sociedade civil e organismos internacionais – em especial, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e as Nações Unidas. Infelizmente, boa parte delas ainda não foi colocada em prática, o que contribui para o crescente número de agressões e assassinatos de jornalistas nesses países.

Com a publicação deste relatório e a posterior realização de uma série de encontros de interlocução com o poder público e organizações sociais, pretendemos sensibilizar um amplo espectro de atores no Brasil, na Colômbia, em Honduras e no México a se engajar na superação desse problema histórico e cada vez mais preocupante na região. Enquanto a proteção de jornalistas, a prevenção a diferentes formas de violência praticadas contra comunicadores, o reconhecimento do trabalho da imprensa para as democracias e a responsabilização de perpetradores de crimes contra essas pessoas não forem colocadas entre as prioridades dos Estados, dezenas de vidas de jornalistas seguirão sendo perdidas a cada ano, destruindo famílias, silenciando vozes e impedindo o acesso das sociedades à informação. Que seja possível transformar essa realidade.

## 10.1 | BRASIL - RECOMENDAÇÕES AO PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS, COMUNICADORES E AMBIENTALISTAS (PPDDH)

### MARCO NORMATIVO E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

**1. Desenvolvimento de esforços junto ao Poder Legislativo para aprovação de uma lei instituindo o PPDDH em âmbito nacional, vinculando órgãos públicos federais e estaduais na sua implementação.** Tal processo deve necessariamente envolver o conjunto dos atores impactados pela política pública, principalmente organizações defensoras de direitos humanos e de jornalistas, indo além das propostas apresentadas no PL no 4.575/2009, considerado insuficiente para as atuais demandas de proteção no país.

**2. Alteração da Portaria nº 300/2018 no que diz respeito à definição de comunicador social,** ampliando o conceito e visando a sua adequação aos padrões internacionais de proteção a jornalistas, baseados no papel dos comunicadores para a garantia do exercício da liberdade de expressão, na diversidade de temas de cobertura, meios de comunicação e formatos de difusão utilizados pelos jornalistas.

**3. Implantação do PPDDH na medida de 3 a 4 novos estados conveniados por ano, priorizados em função dos índices de violência contra defensores, ambientalistas e comunicadores registrados,** mantida a Coordenação Geral e a corresponsabilidade pelo atendimento aos beneficiários por parte do governo federal. É urgente acelerar o processo de conveniamento com os estados de Mato Grosso, Amazonas, Rio Grande do Sul, Paraíba, Mato Grosso do Sul e Rondônia.

**4. Num prazo máximo de 2 anos, celebração de acordos de cooperação técnica com Secretarias de Segurança Pública – incluindo delegacias de crimes cibernéticos –, Ministério Público e Defensorias Públicas em todos os estados da federação onde não há PPDDH em operação,** com a designação de responsáveis em cada órgão pelo atendimento às demandas do programa e a garantia de recursos para a implementação dos Planos de Articulação de Ação Protetiva e de medidas como

rondas e escoltas, com permanente acompanhamento por parte da Coordenação Geral.

### ORÇAMENTO E GESTÃO FINANCEIRA

**5. Aumento do orçamento anual do PPDDH, com o objetivo de ampliar o tamanho da equipe federal e das equipes estaduais conveniadas e realizar atividades permanentes de comunicação e capacitação** para a implementação dos novos procedimentos e protocolos internos e a utilização de ferramentas de gestão do programa.

**6. Busca de recursos públicos para viabilização da implantação do PPDDH em estados onde a contrapartida financeira do governo local não seja possível** e onde o número de agressões e violências contra defensores, ambientalistas e comunicadores exija uma pronta resposta do Estado brasileiro. Tal implementação deve garantir a conformação de equipes técnicas estaduais com capacitação permanente, tamanho e recursos suficientes para o desenvolvimento eficaz do programa.

**7. Mudança no instrumento de gestão a ser firmado entre o poder público e organizações da sociedade civil,** que deve ser baseado na prestação continuada do serviço de proteção e com flexibilidade nos planos de trabalho, a fim de responder a situações emergenciais.

### PROCEDIMENTOS E MEDIDAS DE PROTEÇÃO

**8. Elaboração urgente de procedimentos e protocolos nacionais, considerando as populações específicas atendidas pelo PPDDH, medidas de proteção coletivas e enfoques interseccionais de gênero, raça, etnia e diversidade sexual,** para a realização de:

- análises de risco in loco e em tempo razoável (30 dias);
- medidas de autoproteção e segurança digital;
- atendimento de casos urgentes e extraordinários, e

d) construção e definição de planos de proteção com participação e consentimento dos indivíduos e coletivos beneficiários.

**9. Definição urgente de uma governança interna e de um marco metodológico para a transferência de casos entre a equipe técnica federal e as equipes estaduais,** de modo a impedir situações de risco aos beneficiários por conta de deficiências na gestão do PPDDH.

**10. Conclusão do desenvolvimento de sistema e protocolos para tratamento e compartilhamento de dados sobre os casos incluídos e desligados, agressões sofridas e medidas implementadas por diferentes órgãos.** Tal sistema deve respeitar os princípios e normas da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e contar com padrões de segurança da informação para armazenamento e compartilhamento dos dados.

**11. Desenvolvimento, no prazo máximo de 1 ano, de metodologia e procedimentos específicos para tratamento de casos de proteção de comunicadores e jornalistas,** assim como de estratégias de comunicação e interlocução com esse público beneficiário e organizações que o representem.

**12. Alteração da composição do Conselho Deliberativo do programa federal, para inclusão paritária de organizações da sociedade civil representativas das populações atendidas pelo PPDDH com direito a voz e voto.** Apesar de o Decreto nº 10.815/21 trazer de volta a sociedade civil para os espaços de deliberação do PPDDH, tal participação, quando concretizada, estará em significativo desequilíbrio em relação aos órgãos estatais. O Condel também deve funcionar como espaço de articulação entre as instituições e entidades federais e estaduais responsáveis pela implementação do programa.

**13. Oferta de novas medidas de segurança física** com orçamento próprio – federal ou estadual – do PPDDH, como instalação de câmeras de segurança, aparatos de alerta/comunicação imediata com órgãos de segurança pública, coletes à prova de bala, infraestrutura no local de moradia/trabalho.

### TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO

**14. Estabelecimento de mecanismos de transparência ativa do PPDDH,** com disponibilização periódica no site do programa de informações

anonimizadas sobre a política pública. Os informes periódicos devem incluir, no mínimo, o número de beneficiários atendidos por estado e por população beneficiária, desagregados por sexo, gênero, raça e etnia, medidas oferecidas, atividades desenvolvidas, orçamento anual e sua execução, e prestação de contas.

**15. Adoção de mecanismos e indicadores de avaliação permanente do funcionamento da política de proteção em todo o território nacional, da efetividade das medidas implementadas e da percepção dos beneficiários sobre essas medidas.**

**16. Busca ativa de beneficiários por parte das equipes técnicas e desenvolvimento de campanhas nacionais de alto impacto para visibilidade do PPDDH,** divulgação de seus canais de comunicação e valorização do trabalho dos defensores de direitos humanos, ambientalistas e comunicadores, buscando a reconstrução da credibilidade do programa junto a seus beneficiários.

### LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL

**17. Articulação com órgãos públicos responsáveis pelo enfrentamento de causas estruturais que geram situações de risco e vulnerabilidade para as populações beneficiárias do PPDDH,** de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Proteção em vigor no país, propiciando a continuidade do trabalho de defensores de direitos humanos, ambientalistas e jornalistas em seus territórios. Entre os órgãos prioritários para essa articulação estão o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério das Comunicações, a Anatel e a Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

**18. Produção e manutenção de dados estatísticos atualizados sobre violência contra defensores de direitos humanos, ambientalistas e comunicadores no Brasil,** permitindo a identificação de padrões de violência, principais grupos agressores e fenômenos que geram situações de risco, visando à adoção de políticas públicas de prevenção à violência.

**19. Impulsionamento de investigações e processos de responsabilização de agressores de defensores de direitos humanos, ambientalistas e comunicadores,** principalmente de casos relacionados a beneficiários do PPDDH.

## 10.2 | COLÔMBIA - RECOMENDAÇÕES À UNIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO (UNP)

### MEDIDAS DE PROTEÇÃO

- 1. Ampliação da atual perspectiva de segurança física para uma visão de proteção integral**, a ser garantida pelo Estado colombiano, em articulação da UNP com outros órgãos e, principalmente, líderes sociais e a sociedade civil.
- 2. Ampliação da oferta de medidas urgentes voltadas aos casos de risco extraordinário** e adoção de protocolos para a rápida reavaliação dos planos de proteção em caso de indícios de mudanças do nível de risco do beneficiário ou de solicitações dos defensores e jornalistas.
- 3. Garantia de extração para o conjunto dos familiares do beneficiário diretamente ameaçado**, considerando os diferentes arranjos familiares existentes na sociedade colombiana e garantindo uma proteção efetiva em condições de dignidade e respeito a direitos fundamentais.
- 4. Garantia da oferta, em curto prazo, de apoio psicossocial para todos os beneficiários que demonstrarem necessidade desse tipo de medida, sobretudo aqueles vítimas de deslocamentos forçados.**
- 5. Não retirada das medidas de proteção internacionais (da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos) por decisão individual do CERREM e/ou da UNP.** Tais medidas devem ser necessariamente discutidas pelos organismos internacionais que as concederam, garantida a participação do beneficiário.

### PROCEDIMENTOS

- 6. Cumprimento imediato de prazos razoáveis para todos os procedimentos da UNP:**
  - a) 30 dias úteis, estabelecidos no Decreto 1139 de 2021, para a realização dos estudos de risco e sua apresentação ao CERREM;
  - b) 15 dias úteis para a implementação total dos planos de proteção;
  - c) 12 meses no máximo para as reavaliações de risco.
- 7. Consideração, no caso de análises de casos de comunicadores e jornalistas, do risco particu-**

lar da atividade decorrente de coberturas críticas a governos, atores políticos e autoridades locais, que pode comprometer a imparcialidade das informações fornecidas à UNP por essas fontes.

- 8. Incorporação prática e urgente de um enfoque diferencial que abarque gênero, raça, etnia, procedência urbana ou rural e participação em movimentos sociais, comunitários e coletivos nas avaliações de risco e construção dos planos de proteção.** De acordo com decisões da Corte Constitucional, é fundamental que o risco analisado e a proteção oferecida considerem as realidades locais, o pertencimento e a relação dos defensores, líderes sociais e jornalistas com sua comunidade. Todos os analistas de risco devem ser capacitados nesse sentido por integrantes dos setores sociais beneficiários dos programas de proteção.

- 9. Retomada imediata das reuniões presenciais do Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas (CERREM) e da realização de estudos de risco in loco.** Tal avaliação deve, ainda, ser realizada com apoio e colaboração de organizações locais e regionais, que conhecem de perto a realidade dos petionários.

- 10. Adoção de procedimentos internos – como gestão da informação e confiabilidade de dados – para garantir a não-revitimização dos beneficiários durante seu período sob proteção da UNP.**

- 11. Ampliação do número de analistas e capacitação intensiva e permanente dos funcionários e prestadores de serviço da UNP** em temas como prevenção a violações e proteção de direitos humanos, igualdade e violência de gênero, diversidade e importância da liberdade de expressão e de imprensa para as democracias. No caso dos analistas de risco e dos prestadores de serviço contratados, é fundamental garantir seu conhecimento sobre a região de origem do beneficiário e a localidade em que atuarão.

### PARTICIPAÇÃO SOCIAL

- 12. Garantia, até 2022, do direito dos beneficiários de participarem das decisões sobre sua valoração de risco e seu plano de proteção**, com direi-

to a voz nas reuniões do CERREM. Tal participação, sempre que possível, deve ser acompanhada da presença de organizações da sociedade civil representativas da população a que pertence o beneficiário.

- 13. Garantia de participação plena e ativa de organizações da sociedade civil representantes das populações atendidas** na revisão e no desenvolvimento de metodologias de análise de risco, na execução do processo de reengenharia institucional da UNP e, sobretudo, nas reuniões do CERREM que tratem de casos correspondentes a seus grupos de representação. Tal participação deve acontecer desde o início da apresentação da análise de risco até o término das deliberações, e contar com protocolos que garantam o sigilo das informações aportadas pelas organizações. Diante da ausência do direito de participação dos beneficiários nas reuniões do CERREM, a presença de organizações da sociedade civil durante todo o processo torna-se ainda mais relevante.

- 14. Revisão participativa e adoção integral do protocolo para comunicadores aprovado em 2016**, com a análise de risco e a execução dos planos de proteção considerando as especificidades do exercício do trabalho jornalístico, como maior necessidade de deslocamentos, e possibilitando flexibilizações, de acordo com cada caso, em pontos como locais, horários e antecedência para traslados, registro de atividades e acesso privado a fontes de informação.

### TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO

- 15. Disponibilização de ferramentas de transparência ativa e acompanhamento periódico dos serviços subcontratados com empresas privadas**, incluindo o funcionamento dos automóveis alugados, a formação dos indivíduos responsáveis pela proteção ou escolta e as investigações disciplinares que devam ser abertas sobre os mesmos.

- 16. Desenvolvimento de campanhas permanentes de reconhecimento e valorização do trabalho jornalístico, de liderança social e defesa de direitos**, com mensagens contundentes das administrações públicas sobre o tema e também de repúdio público a atos de agressão e estigmatização. Tais campanhas devem ser construídas com a participação de defensores e comunicadores, assim como de suas organizações representativas.

- 17. Adoção de procedimentos de acompanhamento periódico e indicadores da execução dos**

**planos de proteção, construídos com participação social**, permitindo a detecção, no curto prazo, de falhas e problemas no funcionamento das escoltas e dos mecanismos de comunicação, sobretudo do botão de apoio. Procedimentos para solicitação de apoio e registro de problemas por parte dos beneficiários devem ser facilitados e simplificados, assim como devem ser estabelecidos canais de comunicação com atendimento personalizado dos casos. O custo integral da implementação das medidas deve ficar a cargo da UNP.

### LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL

- 18. Priorização de políticas de prevenção e redução de riscos nos territórios e consideração, de maneira permanente, do risco potencial dos beneficiários**, principalmente antes da retirada de medidas.

- 19. Ampliação da articulação da UNP com órgãos responsáveis por medidas de prevenção desenvolvidas pelo Estado**, considerando também a recente decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Jineth Bedoya para a criação de um fundo destinado ao desenvolvimento de ações de prevenção, proteção e assistência à justiça para mulheres vítimas de violência.

- 20. Compromisso da Promotoria Geral da Nação e das forças de segurança com a participação no CERREM, com a investigação dos casos de agressão e ameaça relatados e com a implementação, nos territórios, dos planos de proteção aprovados.** Tal implementação deve ser feita em estreita coordenação com autoridades locais e estaduais, impulsionando uma visão de corresponsabilidade na proteção de defensores, líderes sociais e jornalistas e de descentralização das medidas.

- 21. Construção de uma base de dados unificada, administrada pelo Estado colombiano, sobre os índices de agressões e assassinatos de defensores de direitos, jornalistas, líderes sociais e comunitários**, possibilitando a compreensão de suas causas e contribuindo para o desenvolvimento de formas de enfrentamento. A Mesa para compartilhamento de dados e estatísticas instalada no âmbito do Plano de Ação Oportuna (PAO) não considerou os números de monitoramento produzidos pela sociedade civil. Agressões praticadas por atores políticos, governantes e membros de forças de segurança do Estado devem passar a ser contabilizadas pela UNP no atendimento à população de jornalistas.

## 10.3 | HONDURAS - RECOMENDAÇÕES AO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO PARA DEFENSORES E DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS, JORNALISTAS, COMUNICADORES SOCIAIS E OPERADORES DE JUSTIÇA (SNP)

### ORÇAMENTO, CORPO TÉCNICO E MARCO NORMATIVO

**1. Garantia de orçamento próprio para SNP, seja via percentual fixo da Taxa de Segurança, seja via recursos diretos do orçamento anual do governo federal,** reduzindo as incertezas sobre a capacidade operativa do mecanismo, garantindo a implementação das medidas de proteção – sobretudo nos trâmites extraordinários – e a gestão eficiente da política.

**2. Pessoal capacitado de forma permanente em direitos humanos e em número suficiente** para se dedicar exclusivamente ao atendimento da linha de emergência 24 horas – em equipe diversa da que integra as unidades do mecanismo –; realizar todas as análises de risco in loco, e acompanhar permanentemente a implementação das medidas.

**3. Sensibilização da Unidade de Recepção de Casos** para que os funcionários encarregados dessa importante função de coleta de informação tenham a capacidade técnica necessária para avaliar o contexto em que se produziram as ameaças, sem preconceitos ou estigmas, evitando a negação de proteção em casos de urgência.

**4. Promoção de debates com a sociedade civil e diferentes atores do SNP sobre uma revisão na Lei de Proteção e em seu regulamento,** visando ao fortalecimento institucional do mecanismo, com regras de autonomia e independência administrativa e decisória e a adoção de normas condizentes com os desafios atuais para enfrentar a violência contra defensores e comunicadores em Honduras.

### MEDIDAS DE PROTEÇÃO E PROCEDIMENTOS

**5. Acompanhamento permanente dos prazos e condições, por parte das forças de segurança**

(Polícia Nacional e Exército), da adoção de medidas de proteção duras, incluindo respostas dos contatos policiais, realização de rondas e patrulhas, ofertas de escoltas e realização de extrações, para os casos mais graves. Além disso, é fundamental a adoção de iniciativas de responsabilização dos órgãos em caso de descumprimento das medidas.

**6. Oferta de proteção integral aos beneficiários, com garantia de disponibilização do conjunto de medidas previstas na lei – e não apenas medidas de proteção física policiais e militares.** Tais medidas são essenciais principalmente para os beneficiários vítimas de deslocamentos forçados, que podem necessitar de apoio psicossocial, para acesso à educação e à saúde também para seus familiares e, no caso da ausência de retorno seguro, para a reinserção profissional e continuidade do exercício da atividade jornalística e de defesa dos direitos humanos. O apoio psicológico deve ser oferecido por meio de parcerias com organizações especializadas e independentes em relação ao Estado.

**7. Implementação, em todos os processos do SNP, de um enfoque diferenciado nos casos de mulheres jornalistas e defensoras de direitos humanos,** em acordo com o manual de gênero aprovado pelo Conselho Nacional de Proteção em 2020. **E adoção de enfoques interseccionais de gênero, raça, etnia e diversidade sexual,** assim como de diferenças territoriais e de perfil de trabalho no funcionamento do Sistema.

**8. Desenvolvimento e adoção, no prazo máximo de 2 anos, de protocolos e procedimentos específicos para jornalistas e comunicadores, para a implementação de uma nova matriz para a análise de risco, a elaboração dos planos de proteção e a implementação das medidas.** No caso das escoltas, o protocolo deve dar prioridade a escoltas não policiais ou militares.

**9. Respeito e cumprimento das medidas cautelares e provisórias concedidas pela CIDH a**

defensores e jornalistas hondurenhos, que não podem ser retiradas pelo SNP sem que a situação de risco do beneficiário seja reavaliada pela própria Comissão Interamericana.

### PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E COMUNICAÇÃO

**10. Revisão do papel das organizações da sociedade civil no Conselho Nacional de Proteção, ampliando o número de entidades até que se chegue a uma conformação equitativa,** com foco na diversidade e em organizações de direitos humanos. Concessão de direito à presença e ao acompanhamento permanente das reuniões do Comitê Técnico, com participação na deliberação dos casos.

**11. Transparência e publicização para os beneficiários e seus representantes dos critérios gerais utilizados** nos processos de análise e reanálise de risco, para a negação de casos e para a definição dos planos de proteção, viabilizando a compreensão dos beneficiários sobre seu nível de risco e impedindo que haja desigualdades não justificadas nos esquemas outorgados.

**12. Produção de relatórios trimestrais sobre a operação do SNP de acordo com os parâmetros da lei,** informando, no mínimo, número de beneficiários atendidos, motivo/origem das ameaças e agressões, medidas implementadas e recursos investidos e disponíveis, discriminados por estado/região do país e considerados os enfoques diferenciados da população atendida. Os relatórios devem ser apresentados ao Conselho Nacional de Proteção e, posteriormente, tornados públicos pelo mecanismo. Negativas de acesso à informação pública ao Conselho são consideradas um sério obstáculo a uma implementação eficiente da política de proteção.

**13. Adoção de ferramentas e indicadores de avaliação permanente da operação do mecanismo** (etapas e prazos), da efetividade das medidas implementadas e da percepção dos usuários sobre elas, com divulgação desses resultados.

**14. Desenvolvimento de campanhas permanentes de informação/divulgação do mecanismo, de esclarecimento sobre seu funcionamento e de reconhecimento e valorização do trabalho jornalístico e de defesa de di-**

reitos, com mensagens de repúdio a atos de agressão e estigmatização de comunicadores e defensores.

### LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL

**15. Fortalecimento do monitoramento, análise permanente e identificação de padrões de violência e fenômenos que gerem situações de risco,** visando à adoção de políticas públicas de prevenção mais efetivas.

**16. Atuação articulada com órgãos como a Procuradoria Geral, a Promotoria Especial para a Proteção dos Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça (FPRODDHH), a Promotoria Especial de Delitos contra a Vida e o Comissariado Nacional de Direitos Humanos,** que devem se comprometer com o mecanismo, principalmente no compartilhamento de informações para análise dos casos, desenvolvimento de medidas preventivas e investigação dos responsáveis pelos ataques a jornalistas e defensores – incluindo aqueles praticados em ambiente digital. A ausência de investigações e condenações de responsáveis por ameaças, intimidações e todos os tipos de ataques, assim como de informações às vítimas sobre seus casos, mantêm latentes os riscos contra comunicadores e defensores.

**17. Recomendação às Secretarias de Segurança e de Defesa para que desenvolvam processos de capacitação permanente de oficiais e demais membros das forças de segurança** sobre o mecanismo, o cumprimento de medidas de proteção e as funções do Conselho Nacional de Proteção, além de formação especial em direitos humanos.

**18. Elaboração, no curto prazo, de procedimentos de responsabilização de agentes de forças de segurança** diante de casos de agressão e criminalização de defensores de direitos humanos e jornalistas e de uso indevido de informações obtidas junto ao mecanismo sobre os beneficiários. O Sistema Nacional de Proteção precisa exercer sua função de monitorar como as forças de segurança estão atendendo cada beneficiário.

**19. Instalação de mesas de trabalho com objetivos preventivos, integradas pelas instituições locais,** que devem respeitar e proteger o trabalho de jornalistas, se reunir com a imprensa da região, enfrentar as ameaças e neutralizar seus agressores.

## 10.4 | MÉXICO – RECOMENDAÇÕES AO MECANISMO FEDERAL PARA PROTEÇÃO DE PESSOAS DEFENSORAS DE DIREITOS HUMANOS E JORNALISTAS)

### COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

**1. Ampliação urgente do comprometimento dos órgãos federais, estaduais e locais com a corresponsabilidade da política de proteção, dando mais força institucional ao mecanismo como órgão de coordenação nacional da política.** Em respeito ao que estabelece a Constituição do país acerca da promoção e da garantia dos direitos humanos, todas as capacidades e todos os instrumentos de apoio do Estado mexicano devem se articular, a partir do fortalecimento do mecanismo, para que a proteção de defensores e jornalistas seja efetiva.

**2. Reforço, no curto prazo, da participação estratégica das diferentes autoridades federais na Junta de Governo, assim como de órgãos públicos que contribuam para o fortalecimento de uma visão de proteção integral, com enfoques diferenciados, e de enfrentamento às causas estruturais das violências.** No caso da Promotoria Geral da República (FGR), é fundamental que todos os agentes que participem de uma mesa da Junta de Governo conheçam as investigações que possam estar relacionadas ao beneficiário cujo caso estiver sendo analisado.

**3. Garantia, no desenvolvimento do Sistema Nacional de Prevenção e Proteção de Jornalistas e Defensores de Direitos Humanos, de:** a) assinatura de convênios de cooperação com todos os estados até o final de 2022, com destinação de recursos humanos e financeiros para monitorar e reagir rapidamente a situações de risco; b) avaliação periódica do cumprimento do Protocolo de Coordenação Nacional; e c) abertura de escritórios do mecanismo federal nos estados.

### MEDIDAS DE PROTEÇÃO

**4. Ampliação das medidas de proteção integral disponíveis** – incluindo medidas de autoproteção, atendimento à saúde mental, apoio psicossocial e jurídico e medidas de segurança digital – e **celeridade procedimental na adequação dos planos de proteção** diante da detecção de mudanças na situação de risco dos beneficiários.

**5. Garantia de apoio econômico aos beneficiários em refúgio temporário e adoção de protocolos de acompanhamento das investigações policiais, vi-**

sando à redução da situação de risco em seus locais de origem e permitindo a construção de um retorno seguro para defensores e jornalistas. O direito à continuidade do trabalho de defesa de direitos humanos ou da atividade jornalística também deve ser garantido. Quando o retorno seguro não for possível, garantir a reunião do beneficiário com seus familiares e contribuir para a construção de redes de apoio que os integrem à nova comunidade.

**6. Revisão, no curto prazo, de planos de proteção aprovados há muitos anos, identificando os beneficiários e coletivos que requeiram medidas mais protetivas e os casos em que é possível reduzir as medidas em função do risco atual.** O mecanismo deve evitar longos intervalos sem reavaliações de risco e atualização das medidas de proteção, sobretudo em se tratando de planos de proteção que não foram elaborados de maneira objetiva, por alguma recomendação externa ao mecanismo.

### PROCEDIMENTOS

**7. Cumprimento, até o final de 2022, dos prazos previstos em lei para incorporação ao mecanismo e para a total implementação dos planos de proteção,** com adoção de procedimentos de recepção e processamento simplificados dos pedidos. A adoção de planos bem estruturados e eficientes pode ser totalmente comprometida se eles seguirem não sendo plenamente implementados, como ocorre em muitos casos.

**8. Retorno urgente das visitas presenciais para realização das análises de risco,** garantindo o mapeamento in loco das vulnerabilidades de entorno e de contexto.

**9. Fortalecimento dos enfoques interseccionais de gênero, raça, etnia e diversidade sexual em todos os protocolos operados pelo mecanismo,** com capacitação específica das equipes técnicas, além de um olhar regional sobre os beneficiários. A contratação de consultorias para a capacitação da equipe do mecanismo nesse sentido deve ser feita de modo transparente, e seus resultados devem ser monitorados periodicamente.

**10. Aprimoramento dos protocolos e das medidas de atendimento emergencial, garantindo a todos**

os beneficiários uma reação oportuna a riscos iminentes. É necessário o estabelecimento de protocolos claros para avaliação do serviço de emergência prestado pela empresa RCU, incluindo medidas oferecidas, falhas constatadas e seus responsáveis.

**11. Consideração, de maneira específica, da população a que pertence o peticionário, com o desenvolvimento e a adoção, no prazo máximo de 2 anos, de protocolos e procedimentos diferenciados para jornalistas e defensores de direitos humanos** no que diz respeito a análise de risco, elaboração dos planos de proteção e implementação das medidas.

### GESTÃO E TRANSPARÊNCIA

**12. Ampliação, no curto prazo, do orçamento executado anualmente pelo mecanismo federal, visando à contratação de mais pessoal para a operação cotidiana e sua capacitação permanente,** garantindo um perfil profissional adequado, abordagem de gênero e a oferta de medidas de proteção integral ao conjunto dos beneficiários. Em um contexto de ausência de recursos financeiros, garantir a reorganização interna da alocação dos gastos, de modo a otimizar processos de gestão e permitir a contratação de apoio administrativo e logístico ao mecanismo.

**13. Cumprimento do acordo firmado em 2019 com organizações do Espaço OSC e do Conselho Consultivo sobre um processo de avaliação do funcionamento da empresa contratada,** incluindo atualização do anexo técnico do catálogo de medidas disponíveis; elaboração de protocolos de comunicação da empresa com os beneficiários; dever de prestação de contas; adoção de expedientes sancionatórios em caso de irregularidades, e análise sobre novo procedimento licitatório para a prestação dos serviços de proteção. Falhas na atuação da empresa são consideradas também de responsabilidade do mecanismo.

**14. Adoção de ferramentas e indicadores de avaliação permanente da operação do mecanismo (etapas e prazos).** Tal avaliação deve envolver a qualidade do serviço oferecido pelos funcionários, a efetividade das medidas implementadas e a percepção dos usuários sobre essas medidas. Isso se mostra urgente sobretudo no caso de beneficiários assassinados sob proteção do mecanismo, situação que requer, no mínimo, a responsabilização administrativa do órgão. Os indicadores devem ser construídos com a participação dos beneficiários e da sociedade civil, e as avaliações devem acontecer no mínimo uma vez por ano, tendo seus resultados publicizados posteriormente.

**15. Garantia de apoio psicossocial e de condições seguras e adequadas também para as equipes do mecanismo** no exercício de suas funções, desde

os procedimentos de análise de risco in loco até o acompanhamento das medidas de proteção.

**16. Gestão financeira dos recursos do mecanismo baseada nos princípios da transparência e da publicidade.** Com o fim do fideicomisso, é necessário aumentar a proatividade na transparência sobre a disponibilização e a execução dos recursos da política pública.

### PARTICIPAÇÃO E COMUNICAÇÃO

**17. Garantia da participação da sociedade civil no debate sobre a necessidade de uma Lei Geral de Proteção e no desenvolvimento e implementação do Sistema Nacional de Prevenção e Proteção de Jornalistas e Defensores de Direitos Humanos.** Sem a interlocução permanente com os beneficiários e as organizações representativas dos grupos protegidos – indo além das que já integram o Conselho Consultivo do mecanismo –, há um risco significativo de o Sistema Nacional já nascer com problemas.

**18. Desenvolvimento de campanhas permanentes de reconhecimento e valorização do trabalho jornalístico e de defesa de direitos,** com mensagens contundentes das administrações públicas sobre a importância do respeito a essas atividades e do repúdio público, por parte das altas autoridades do Estado, a atos de agressão e estigmatização de comunicadores e defensores. Em paralelo, **desenvolver critérios de responsabilização de servidores públicos, incluindo os de alto escalão, em caso de agressões a defensores e jornalistas.**

**19. Desenvolvimento de campanhas de comunicação pública em nível nacional, estadual e local sobre o funcionamento do mecanismo e o papel de cada instituição do Estado na política pública de proteção.**

### LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL

**20. Articulação com a FEADLE para o impulso de investigações de crimes contra a liberdade de expressão, o compartilhamento de informações para as análises de risco e a oferta de planos de proteção a comunicadores,** considerando a responsabilidade originária da Promotoria Especial na concessão de medidas cautelares de proteção a jornalistas.

**21. Fortalecimento do monitoramento de agressões em nível local e federal, análise permanente e identificação de padrões de violência e fenômenos que gerem situações de risco,** visando à adoção de políticas públicas de prevenção mais efetivas.

# 11 | NOTA METODOLÓGICA

O relatório “Sob Risco: Como superar as falhas dos programas de proteção a jornalistas na América Latina (Brasil, Colômbia, Honduras e México)” baseia-se em metodologias de análise de políticas públicas para traçar diagnósticos por país estudado e um comparativo regional, além de oferecer recomendações estratégicas aos mecanismos nacionais/federais em operação em cada nação pesquisada. Como fontes da pesquisa, realizada entre fevereiro e dezembro de 2021, a RSF considerou um extenso conjunto de documentos e fontes primárias e secundárias de informação.

Entre elas, dados disponibilizados em 35 relatórios/informes publicados por órgãos públicos nacionais, organismos internacionais e organizações da sociedade civil sobre a situação de defensores de direitos humanos, jornalistas e comunicadores ameaçados na região, assim como sobre os próprios programas de proteção pesquisados; notas técnicas e documentos de análise sobre as políticas de proteção nos quatro países estudados. Além disso, respostas a questionários gerais e específicos por país, enviados à direção de cada programa.

Entre os meses de junho e setembro, também foram realizadas entrevistas – em modo remoto, em função do contexto da pandemia de covid-19 – com organizações da sociedade civil, organismos internacionais, beneficiários e gestores dos programas de proteção. Um questionário online foi disponibilizado para ampliar o escopo de beneficiários dos mecanismos buscado pelo estudo. Ao todo, 75 pessoas foram ouvidas diretamente pela RSF.

Em outubro, achados preliminares da pesquisa foram compartilhados e debatidos com organizações da sociedade civil em uma série de 5 workshops remotos organizados pela equipe da pesquisa. Em dezembro, a equipe ainda coletou novas informações de maneira presencial, em uma série de reuniões realizadas durante uma missão no México.

Abaixo, elencamos todos os órgãos públicos, organismos internacionais e organizações da sociedade civil ouvidos na pesquisa:

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos no México e em Honduras.

## **Brasil**

- Direção e coordenação do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores Sociais e Ambientalistas;
- integrantes da equipe técnica do mecanismo federal;
- representantes das organizações Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo), Artigo 19, Centro de Direitos Humanos de Nova Iguaçu, FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas), Grupo Tortura Nunca Mais da Bahia, Instituto Vladimir Herzog, Justiça Global e Terra de Direitos.

## **Colômbia**

- Direção e integrantes da equipe da Unidade Nacional de Proteção;
- servidores do Ministério do Interior;
- representantes das organizações Fecolper, FLIP, coletivo Orlando Fals Borda, Reiniciar e Somos Defensores.

## **Honduras**

- Direção e integrantes da equipe do Sistema Nacional de Proteção de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça;
- representantes das organizações Asociación de Prensa Hondureña, Asociación LGBT Arcoíris, Asociación por la Democracia y los Derechos Humanos, Centro de Estudios de la Mujer, C-Libre, Colegio de Periodistas de Honduras y Mesa de Derechos Humanos.

## **México**

- Direção e integrantes da equipe e do Conselho Consultivo do Mecanismo Federal para Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas;
- Comissão Nacional de Direitos Humanos;
- representantes das organizações Artigo 19, Cencos, CIMAC, Comitê para a Proteção dos Jornalistas e Propuesta Cívica.

Todos os dados quantitativos mencionados no estudo têm como fonte o programa/mecanismo de proteção do respectivo país, salvo exceções indicadas diretamente no texto. Na tabela de síntese do diagnóstico disponível no Capítulo 9 do informe – “Os mecanismos em comparação” –, a gradação de cores utilizada na análise das categorias representa os níveis de prioridade/urgência em termos de aprimoramentos a serem realizados em cada país.

O estudo foi escrito em português e traduzido para o espanhol. A relação dos acrônimos utilizados está disponível na página 5 do relatório.

# 11 | REFERÊNCIAS

Abraji e Gênero e Número. **Mulheres no Jornalismo Brasileiro** (2017). Disponível em: <<https://www.mulheresnojornalismo.org.br/>>

Ação Educativa et al. **Alterações no decreto 8724/2016 de 27 de abril de 2016 – Programa de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos** (2016). Disponível em: <<https://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Of%20c3%a2%20adicio-mudan%20c3%a7as-no-decreto-8724.pdf>>

Anistia Internacional. **Américas: Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos** (2018)

Article 19. **Informe especial C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante pandemia Covid-19 en México y CA** (2020). Disponível em: <[https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19\\_InformeCovid\\_2020-V03.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/07/Book-A19_InformeCovid_2020-V03.pdf)>

Article 19. **Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas: Análisis de investigaciones sobre delitos contra la Libre Expresión** (2019). Disponível em: <[https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-Infomelmpunidad\\_final\\_v3.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-Infomelmpunidad_final_v3.pdf)>

Artigo 19. **Violações à Liberdade de Expressão: Relatório anual 2019-2020** (2020)

Brasil. Presidência da República. **Decreto No. 6.044, de 12 de fevereiro de 2007** (2007). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm)>

Brasil. Presidência da República. **Decreto No. 8.724, de 27 de abril de 2016** (2016). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm)>

Brasil. Presidência da República. **Decreto No. 9.937, de 24 de julho de 2019** (2019). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9937.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9937.htm)>

Brasil. Presidência da República. **Decreto No. 10.815, de 27 de setembro de 2021** (2021). Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.815-de-27-de-setembro-de-2021-348154009>>

CEJIL. **México: Organizaciones de DDHH denuncian ante la CIDH agravamiento del riesgo para personas defensoras y periodistas en México** (2020). Disponível em: <<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/mexico-organizaciones-de-ddhh-denuncian-ante-la-cidh-agravamiento-del-riesgo-para-personas-defensoras-y-periodistas-en-mexico/>>

CEJIL. **Situación de la Defensa de Derechos Humanos y La Libre Expresión en México a partir de la Pandemia por Covid-19** (2020). Disponível em: <<https://cejil.org/publicaciones/situacion-de-la-defensa-de-derechos-humanos-y-la-libre-expresion-en-mexico-a-partir-de-la-pandemia-por-covid-19/>>

CIMAC. **El poder de cacicazgo: Violencia contra mujeres periodistas 2014-2015** (2016)

Colombia. Corte Constitucional. **Sentencia T-719/03**. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm#:~:text=El%20derecho%20a%20la%20seguridad%20personal%20de%20los%20individuos%20reinsertados,Estado%2C%20tendiente%20a%20garantizar%20las>>

Colombia. Corte Constitucional. **Sentencia T-199/19**. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-199-19.htm>>

Colombia. **Ley 418 de 1997** (1997). Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372>>

Colombia. Ministerio del Interior. **Decreto 1066 de 2015** (2015). Disponível em: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019912>>

Colombia. Ministerio del Interior. **Decreto 2137 de 2018** (2018). Disponível em: <<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202137%20DEL%2019%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202018.pdf>>

Colombia. Ministerio del Interior. **Reingeniería del Programa General de Prevención y/o Protección de Competencia de la UNP** (2019)

Colombia. Ministerio del Interior. **Resolución nº. 0805 de 14 de mayo de 2012. Protocolo específico com enfoque de género y de los derechos de las mujeres** (2012). Disponível em: <[https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/resolucion\\_-\\_numero-0805-14-mayo-de-2012.pdf](https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/resolucion_-_numero-0805-14-mayo-de-2012.pdf)>

Colombia. Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos. **Respuesta Oficial EXT\_S20-00033888-PQRS-033812-PQR** (2020)

Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional. **Decreto 1139 de 2021 (2021)**. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171486>>

Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Decreto 1592 de 2000** (2000). Disponível em: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1314526>>

Colombia. Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Decreto 4065 de 2011 (2011)**. Disponível em: <<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1541025>>

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. **Diagnóstico sobre las personas que em el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión se encuentran en situación de desplazamiento forzado en la Ciudad de México** (2020)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas** (2011). Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de Derechos Humanos en Honduras: informe de país** (2019)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. *“CIDH y Oficinas de Derechos Humanos de la ONU se comprometen a desarrollar mecanismo conjun-*

to para personas defensoras de derechos humanos y periodistas” (2016). Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/185.asp>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. “La CIDH reitera su preocupación por la situación de derechos humanos en Colombia” (2020). Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/062.asp>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa R236/18. “Expertos internacionales llaman a México a que asegure un financiamiento continuo y suficiente para el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México” (2018). Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1124>>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. **Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México** (2018). Disponível em: <[https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018\\_06\\_18%20CIDH-UN\\_FINAL\\_MX\\_report\\_SPA.PDF](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2018_06_18%20CIDH-UN_FINAL_MX_report_SPA.PDF)>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos – México. **Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante** (2013). Disponível em: <[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral\\_020.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_020.pdf)>

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará** (1994). Disponível em: <<http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>>

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão** (2000). Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>>

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Comunicado de Imprensa. “A CIDH reitera sua preocupação pela situação de violência registrada durante o ano de 2020 contra os que defendem direitos humanos na Colômbia (2021)”. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/013.asp>>

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Comunicado de Imprensa. “CIDH e os Escritórios da ONU Direitos Humanos expressam a sua preocupação pela situação de pessoas defensoras de direitos humanos no primeiro quadrimestre do ano” (2019). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/132.asp>>

Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Mulheres jornalistas e liberdade de expressão – Discriminação e violência baseada em gênero contra as mulheres jornalistas pelo exercício de sua profissão** (2018). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=1132&IID=4>>

Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação: Padrões interamericanos e práticas nacionais de prevenção, proteção e realização da justiça** (2013). Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/2014%2008%2029%20PROTECAO%20JORNALISTAS%20final.pdf>>

Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. **Nota técnica do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (CBDDH) referente as alterações no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Hu-**

**manos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) pelo Decreto nº 10.815, de 27 de setembro de 2021** (2021). Disponível em: <<https://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2021/11/CBDDH-Nota-Tecnica-Decreto-10815-2021.pdf>>

Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. **Vidas em luta: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil** (2017)

Comitê por la Libre Expresión (C-Libre). **Agresiones Policiales a Periodistas, Camarógrafos, fotógrafos y demás Trabajadores y Trabajadoras de Medios 2020-2021** (2021)

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Violência contra comunicadores no Brasil: um retrato da apuração nos últimos 20 anos** (2019)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Mérito, Reparaciones y Costos. Sentencia de 6 de febrero de 2001**. Serie C, No. 74. § 186 (2001)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Mérito, Reparaciones y Costos. Sentencia del 31 de enero de 2001** (2001)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costos. Sentencia de 26 de agosto de 2021**. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana (2021). Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_431\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_431_esp.pdf)>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colômbia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costos. Sentencia de 3 de septiembre de 2012**. Série C, N° 248 (2012)

CPJ. **Assassinos de jornalistas ainda escapam impunes** (2021). Disponível em: <<https://cpj.org/pt/reports/2021/10/assassinos-de-jornalistas-ainda-escapam-impunes/>>

EFE e R7. “Honduras cria campanha contra feminicídio e violência de gênero” (2020). Disponível em: <<https://noticias.r7.com/internacional/honduras-cria-campanha-contra-feminicidio-e-violencia-de-genero-26082020>>

El Economista. “Feadle rechaza indagar 71% de asesinatos de periodistas”. Disponível em: <<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Feadle-rechaza-indagar-71-de-asesinatos-de-periodistas-20211022-0010.html>>

Espacio OSC. **Llamado Al Gobierno Federal Para Dotar De Recursos y Garantizar El Funcionamiento Del Mecanismo Para La Protección De Personas Defensoras De Derechos Humanos y Periodistas**. Disponível em: <[www.espacio.osc.mx/el-espacio-osc-hace-un-llamado-al-gobierno-federal-para-dotar-de-recursos-y-garantizar-el-funcionamiento-del-mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/](http://www.espacio.osc.mx/el-espacio-osc-hace-un-llamado-al-gobierno-federal-para-dotar-de-recursos-y-garantizar-el-funcionamiento-del-mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/)>

Espacio OSC. **Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas por organizaciones que conforman el Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** (2015)

Fecolper. **Escudo de Plumas: 20 años del Programa de Protección a Periodistas en Colombia** (2020)

Fecolper y Reporteros sin Fronteras. **Colombia: Actividad Periodística em Riesgo** (2015) Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). *Páginas para la Libertad de Expresión. Edición #1, febrero 2021* (2021). Disponible em: <[https://flip.org.co/images/Documentos/FLIP\\_paginas\\_Informe\\_anual\\_2020.pdf](https://flip.org.co/images/Documentos/FLIP_paginas_Informe_anual_2020.pdf)>

Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). **¿Qué ha pasado con el PAO y la Política Pública para la garantía de la defensa de los DDHH?** (2020)

Honduras. Poder Legislativo. **Decreto No 34-2015. Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia** (2015). Disponible em: <<https://www.sedh.gob.hn/documentos4/263-ley-de-proteccion-para-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales-y-operadores-de-justicia/file>>

International Center for Journalists y UNESCO, Programa Multidonante para la Libertad de Expresión y la Seguridad de los Periodistas. **Violencia en línea contra las mujeres periodistas: Instantánea mundial de la incidencia y las repercusiones** (2020)

International Women's Media Foundation. **Attacks and Harassment: The Impact on Female Journalists and Their Reporting** (2018)

Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Blog. *“Urge la no desaparición del Fideicomiso del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”* (2020). Disponible em: <<https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas>>

Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas et al. **Protocolo de Coordinación para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** (2017). Disponible em: <<http://cesesptlax.gob.mx/doclegis/ProtocoloCoordinaci%C3%B3nProtecPDDHyP11-08-2017.pdf>>

México. **Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** (2012). Disponible em: <[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_mex\\_ane\\_12.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_12.pdf)>

Naciones Unidas. Asamblea General. **Documento A/HRC/20/17 Informe del Relator Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue** (2012)

Naciones Unidas, Asamblea General. **Documento A/HRC/22/47/Add1. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya. Adición: Misión a Honduras** (2012). Disponible em: <<https://www.refworld.org/es/docid/5118e9b52.html>>

Naciones Unidas, Asamblea General. **Resolución A/C.3/72/L.35/Rev.1. La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad** (2017). Disponible em: <<https://undocs.org/es/A/C.3/72/L.35/Rev.1>>

Naciones Unidas, Asamblea General. **Resolución A/RES/53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos** (1999). Disponible em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf)>

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. **Resolución S/RES/1738** (2006). Disponible em: <[https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1738\(2006\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1738(2006))>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado – México. **Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** (2019). Disponible em <<https://hchr.org.mx/diagnostico-sobre-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *“CIDH y ONU Derechos Humanos llaman a la creación de un ambiente propicio y seguro para personas defensoras de derechos humanos”* (2019). Disponible em: <<http://www.oacnudh.org/cidh-y-onu-derechos-humanos-llaman-a-la-creacion-de-un-ambiente-propicio-y-seguro-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos/>>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. Comunicado de prensa. *“Colombia debe reformar de manera urgente la gestión de protestas para prevenir más violaciones a los derechos humanos”* (2021). Disponible em: <<https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/ano-2021/10247-colombia-debe-reformar-de-manera-urgente-la-gestion-de-protestas-para-prevenir-mas-violaciones-a-los-derechos-humanos-informe-de-naciones-unidas>>

Nações Unidas. **Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade** (2013). Disponible em: <[https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists\\_po.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_po.pdf)>

Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos. **Resolução 33/2 sobre segurança de jornalistas** (2017). Disponible em: <[https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/safety\\_of\\_journalists\\_guide\\_PT.pdf](https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/safety_of_journalists_guide_PT.pdf)>

PEN Internacional, PEN Canadá y el Programa Internacional de Derechos Humanos. **Honduras: Periodismo a la sombra de la impunidad** (2014)

PPDDH. **Manual Orientador de Procedimentos do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos 2016** (2016)

Programa Somos Defensores. **Stop Wars: Paren la guerra contra los defensores (as) – Episodio III – Protección en Colombia: La Amenaza Fantasma** (2017)

Relator especial das Nações Unidas sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão et al. **Declaração Conjunta sobre Delitos contra a Liberdade de Expressão** (2012). Disponible em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=905&IID=4>>

Repórteres sem Fronteiras. **O Jornalismo Frente ao Sexismo** (2021). Disponible em: <<https://rsf.org/pt/noticia/dia-internacional-da-mulher-rsf-publica-pesquisa-o-jornalismo-frente-ao-sexismo>>

Repórteres sem Fronteiras. *“Imprensa brasileira, verdadeiro saco de pancadas da família Bolsonaro: uma tendência que se intensifica em 2021”* (2021). Disponible em: <<https://rsf.org/pt/relacoes/imprensa-brasileira-verdadeiro-saco-de-pancadas-da-familia-bolsonaro-uma-tendencia-que-se>>

Reporteros sin Fronteras. *“Chuzadas : las grandes orejas de inteligencia vueltas contra la prensa”* (2010). Disponible em: <<https://rsf.org/es/informes/chuzadas-las-grandes-orejas-de-inteligencia-vueltas-contra-la-prensa>>

Reporteros sin Fronteras. *“Estallido de violencia contra la prensa en Colombia: RSF y la FLIP interpelan a la ONU, OEA y UNESCO”* (2021). Disponible em: <<https://rsf.org/es/noticias/estallido-de-violencia-contra-la-prensa-en-colombia-rsf-y-la-flip-interpela-la-onu-oea-y-unesco>>

SIADDHH y Programa Somos Defensores. **Informe 2018 - Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia** (2019)

UNESCO. **Medellin Declaration** (2007). Disponible em: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009000/medellin-declaration/>>

UNP. **Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo para Mujeres Líderas y Defensoras** (2018). Disponible em: <<https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/11/ger-pt-07-v-1-protocolo-de-analisis-de-nivel-riesgo-para-mujeres-lideresas-y-defensoras.pdf>>

Villa, Sandra V. *“Mujeres afro en los medios: resistiendo a los estereotipos”* (2017). Disponible em: <<http://www.redperiodistasgenero.org/mujeres-afro-en-los-medios-resistiendo-a-los-estereotipos/>>



**RSF** REPÓRTERES  
SEM FRONTEIRAS

[www.rsf.org](http://www.rsf.org)



With the support of the  
UNESCO Global Media Defence Fund (GMDF)