

CAPÍTULO III

VIOLÊNCIA CONTRA JORNALISTAS E FUNCIONÁRIOS DE MEIOS DE COMUNICAÇÃO: PADRÕES INTERAMERICANOS E PRÁTICAS NACIONAIS DE PREVENÇÃO, PROTEÇÃO E REALIZAÇÃO DA JUSTIÇA

I. Introdução

1. O assassinato de jornalistas e membros de meios de comunicação constitui a forma mais extrema de censura existente¹. Como observou a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“Corte Interamericana” ou “Corte”), “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”.² 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. Os atos de violência cometidos contra jornalistas (termo entendido sob uma definição ampla, a partir de uma perspectiva funcional³) ou pessoas que trabalham em meios de comunicação e estejam ligadas à sua atividade profissional⁴ violam o direito dessas pessoas a expressar e compartilhar ideias, opiniões e informações. Além disso, atentam contra os direitos dos cidadãos e das sociedades em geral a buscar e receber informações e ideias de qualquer tipo.⁵

¹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. Apresentação; CIDH. Relatório N° 37/10. 17 de março de 2010. Caso 12.308. Manoel Leal de Oliveira (Brasil). § 97; Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 21.

² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 209.

³ O termo “jornalistas” neste relatório deve ser entendido por uma perspectiva funcional: jornalistas são os indivíduos que observam, descrevem, documentam e analisam acontecimentos, declarações, políticas e qualquer proposta que possa ter consequências para a sociedade, com o propósito de sistematizar essas informações e reunir fatos, análises e opiniões para informar setores da sociedade ou esta em seu conjunto. Uma definição dessa natureza inclui as pessoas que trabalham em meios de informação e a equipe de apoio, assim como as que trabalham em meios de comunicação comunitários, as(os) “jornalistas cidadã(o)s” e outras pessoas que possam estar utilizando os novos meios de comunicação como instrumento para alcançar o público, bem como os formadores de opinião que se tornam um alvo por conta do exercício do seu direito à liberdade de expressão. Ver Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 4. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85; Nações Unidas. Comitê de Direitos Humanos. Observação Geral N° 34. CCPR/C/GC/34. 12 de setembro de 2011. § 44; Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 26; Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade. Ponto 1.5.

⁴ No presente relatório, o termo “violência contra jornalistas” deve ser entendido em referência a atos de violência relacionados, ou pelo menos possivelmente relacionados ao exercício da vítima do seu direito à liberdade de expressão.

⁵ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 142-149; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que

2. Nesse sentido, como ressaltou o Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão das Nações Unidas, um ataque contra um jornalista é “um atentado contra os princípios de transparência e prestação de contas, assim como contra o direito a ter opiniões e participar em debates públicos, que são essenciais em uma democracia”.⁶ Quando tais crimes permanecem impunes, fomenta-se a reiteração de atos violentos semelhantes, o que pode resultar no silenciamento e na autocensura dos(as) comunicadores(as).⁷ Como se verá a seguir, a impunidade gera um forte efeito inibidor sobre o exercício da liberdade de expressão; e as consequências para a democracia, que depende de um intercâmbio livre, aberto e dinâmico de ideias e informações, são particularmente graves. Como foi enfatizado em diversas oportunidades pela Corte Interamericana, a liberdade de expressão é uma pedra angular da própria existência de uma sociedade democrática; por isso, é possível afirmar que uma sociedade que não está bem informada não é plenamente livre.⁸

3. Desde sua criação, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (“Relatoria Especial” ou “Relatoria”) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou “Comissão”) tem se ocupado de forma prioritária do problema da violência contra jornalistas e tem dedicado especial atenção ao estado das investigações desses crimes.⁹ Em seu Estudo Especial sobre a Situação das Investigações sobre o Assassinato de Jornalistas, publicado em 2008, a Relatoria Especial comprovou que entre 1995 e 2005, foram assassinados 157 jornalistas, funcionários e funcionárias de meios de comunicação em 19 Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) por razões possivelmente relacionadas ao exercício do jornalismo.¹⁰ A Relatoria Especial constatou que, em sua grande maioria, as investigações em tais casos não foram completas; que apenas em poucos casos foi possível identificar os autores materiais; e que em quase a totalidade dos casos não foram identificados os autores

possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 67.

⁶ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 54. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

⁷ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 129.

⁸ Corte IDH. *A Associação Obrigatória de Jornalistas (Arts. 13 e 29 Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*. Opinião Consultiva OC-5/85 de 13 de novembro de 1985. Série A, N° 5. § 70.

⁹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 2; CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 43-52.

¹⁰ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 139.

intelectuais. Em apenas 32 dos 157 casos houve algum tipo de condenação¹¹ e em somente 4 casos algum dos autores intelectuais foi condenado.¹²

4. Embora seja verdade que as garantias legais para o exercício do jornalismo aumentaram em alguns Estados nas décadas recentes, incluindo a incorporação de medidas e a criação de programas especializados de proteção; o fortalecimento da independência e da capacidade técnica do poder judiciário; e a criação de órgãos de investigação e juízes especializados, em outros países, essas garantias têm sido seriamente comprometidas. Com efeito, em muitos lugares da região, os assassinatos e agressões graves a jornalistas continuam sendo particularmente preocupantes e não parecem existir medidas suficientes e adequadas para enfrentar de modo decisivo a dívida de justiça para com as vítimas. Do mesmo modo, fenômenos como o aumento de grupos altamente violentos de criminalidade organizada (que não só amedrontam a população, mas também, inclusive, têm a capacidade de atemorizar e infiltrar-se entre as próprias autoridades) têm ameaçado de maneira bastante preocupante o exercício do jornalismo.¹³ Nesse sentido, se por um lado a imprensa se converteu em um fator fundamental para a luta contra a corrupção e o abuso de autoridade, por outro, a violência contra os(as) jornalistas tem aumentado de forma perceptível. Com efeito, as informações reunidas pela Relatoria Especial indicam que tal situação de violência e impunidade acentuou-se nos anos recentes em alguns lugares da região. De acordo com as estatísticas encontradas, entre 1º de fevereiro de 2010 e 1º de novembro de 2013, pelo menos 78 jornalistas, funcionários e funcionárias de meios de comunicação foram assassinados na região por motivos que podem estar ligados ao exercício da sua profissão. Dezenas de outros profissionais desapareceram ou foram deslocados de seus lugares de trabalho, e centenas de outros receberam ameaças ou foram hostilizados ou atacados em resposta às suas atividades profissionais.¹⁴

5. A finalidade do presente relatório é documentar e alertar sobre o preocupante panorama de violência contra jornalistas que existe na região, e, por sua vez, contribuir à busca de soluções, identificando os padrões interamericanos e práticas nacionais em matéria de prevenção, proteção e persecução penal dos responsáveis. A Relatoria Especial entende que esse problema merece receber atenção especial, justamente por conta do profundo efeito negativo que os atos de violência motivados pelo exercício da profissão jornalística produz para a dimensão coletiva da liberdade de expressão. A violência contra jornalistas ou funcionários e funcionárias dos meios de comunicação, cometida em razão do exercício da sua profissão, prejudica não só as vozes dessas pessoas, em particular ao violar o seu direito à liberdade de expressão, mas também viola o direito a buscar e receber todo tipo de informação e ideias de

¹¹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 96, 127 e 141.

¹² CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 125 (nota de rodapé 160).

¹³ CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 46 e 51.

¹⁴ Nesse sentido, ver: Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPI). Journalists Killed Since 1992.

forma pacífica e livre das sociedades em geral.¹⁵ A respeito disso, a Corte Interamericana determinou que “é fundamental que os jornalistas que trabalham nos meios de comunicação gozem da proteção e da independência necessárias para realizar suas funções integralmente, uma vez que são eles que mantêm a sociedade informada – um requisito indispensável para que esta goze de uma plena liberdade e para que o debate público se fortaleça”¹⁶. De modo semelhante, foi recentemente ressaltado pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias que:

Os jornalistas merecem especial atenção não só – como ocorre com frequência – por seus atos de heroísmo diante do perigo, mas também pela importância do papel social que desempenham [...]. A agressão a um jornalista representa um atentado contra os fundamentos da causa dos direitos humanos e contra a sociedade informada em seu conjunto. A violência contra um jornalista não é só uma agressão contra uma vítima em particular, e sim contra todos os membros da sociedade.¹⁷

6. Assim, nesta década recente, vários organismos e agências das Nações Unidas condenaram de modo reiterado a violência contra os jornalistas e exortaram os Estados a prevenir tais crimes, proteger os jornalistas em risco e investigar, processar e punir os responsáveis.¹⁸ Nesse sentido, o Comitê de Direitos Humanos, em seu Comentário Geral N° 34, estabeleceu que:

Os Estados-Partes devem adotar medidas eficazes de proteção contra os ataques que buscam calar aqueles que exercem o seu direito à liberdade de expressão. [...]

¹⁵ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 9.

¹⁶ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Peru. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C, N° 74. § 150; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 2 de julho de 2004. Série C, N° 107. § 119.

¹⁷ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 24.

¹⁸ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. 27 de março de 2008. Decisão sobre segurança de jornalistas e a questão da impunidade, adotada pelo Conselho Intergovernamental do PIDC em sua 26ª sessão; Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. 24-26 de março de 2010. Decisão sobre segurança de jornalistas e a questão da impunidade, adotada pelo Conselho Intergovernamental do PIDC em sua 27ª sessão; Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. 22-23 de março de 2012. Decisão sobre segurança de jornalistas e a questão da impunidade, adotada pelo Conselho Intergovernamental do PIDC em sua 28ª sessão; Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012; Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 54. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85; Nações Unidas. Conselho de Direitos Humanos. Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento. A/HRC/21/L.6. 21 de setembro de 2012; Nações Unidas. Conselho de Direitos Humanos. Resolução aprovada pelo Conselho de Direitos Humanos 12/16 O direito à liberdade de opinião e de expressão. A/HRC/RES/12/16. 12 de outubro de 2009; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) Declaração de Medellín. Garantir a segurança dos jornalistas e lutar contra a impunidade. 2007.

Tampouco podem ser compatíveis com o artigo 19, em qualquer circunstância, os atentados contra uma pessoa, incluindo ações como a detenção arbitrária, a tortura, as ameaças de morte e o assassinato. Os jornalistas são frequentemente objeto de ameaças desse tipo, de intimidações e atentados por causa de suas atividades. Também costumam sê-lo as pessoas que se reúnem e analisam informações sobre a situação dos direitos humanos ou publicam relatórios sobre esses direitos, incluindo os juízes e os advogados. Todos esses atentados devem ser objeto de uma investigação ativa e oportuna, os seus atores devem ser julgados, e deve-se oferecer uma reparação adequada às vítimas, ou, quando estas tenham perdido a vida, aos seus representantes.¹⁹

7. Do mesmo modo, à luz da dimensão da violência cometida contra jornalistas e funcionárias e funcionários dos meios de comunicação nos anos recentes e reconhecendo a necessidade de que os organismos das Nações Unidas produzam uma abordagem estratégica harmonizada sobre a questão da segurança dos jornalistas e a impunidade, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) elaborou o Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade, adotado em 2012.²⁰ Em julho de 2013, a UNESCO elaborou indicadores de segurança que podem ser utilizados para avaliar os avanços alcançados em função do Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade.²¹ Também em 2013, o Conselho de Segurança das Nações Unidas realizou debates abertos com a participação de especialistas a respeito da segurança dos(as) jornalistas.²² Por sua vez, em 26 de novembro de 2013, a Terceira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou uma resolução condenando os ataques e agressões perpetrados contra jornalistas, funcionários e funcionárias dos meios de comunicação e proclamando o dia 2 de novembro como o “Dia internacional contra a impunidade de crimes contra jornalistas”.²³ De modo semelhante, o Comitê de Ministros do

¹⁹ Nações Unidas. Comitê de Direitos Humanos. Comentário Geral N° 34. CCPR/C/GC/34. 12 de setembro de 2011. § 23.

²⁰ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade.

²¹ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). 25 de julho de 2013. Indicadores da Segurança dos Jornalistas: Âmbito Internacional; Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). 25 de julho de 2013. Indicadores da Segurança dos Jornalistas: Âmbito Nacional; Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). 25 de julho de 2013. Uso dos Indicadores de Segurança de Jornalistas (ISJs) da UNESCO.

²² Nações Unidas. Conselho de Segurança. 17 de julho de 2013. 7003ª reunião. Protection stressed as speakers in Security Council sound alarm over number of journalists targeted in conflict zones, impunity enjoyed by perpetrators; Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). 18 de julho de 2013. UN Security Council debates journalists' safety; Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Irina Bokova advocates for freedom of expression and journalists' safety at the UN Security Council; Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Informal Meeting of the Security Council on "Protecting Journalists"; Nações Unidas. UN News Centre. 13 de dezembro de 2013. Security Council must pay more attention to attacks on journalists, UN expert warns.

²³ Nações Unidas. Terceira Comissão da Assembleia Geral. 26 de novembro de 2013. 68ª Assembleia Geral. Terceiro Comitê. 51ª e 52ª reuniões. Third Committee approves text titles 'Right to Privacy in the Digital Age', as it takes action on 18 draft resolutions.

Conselho da Europa tem considerado a adoção de uma declaração sobre a “proteção do jornalismo e a segurança de jornalistas e outros atores dos meios de comunicação”.²⁴

8. Este relatório aborda principalmente as obrigações dos Estados em relação à violência física e psíquica cometida contra jornalistas por meio de ataques, agressões e ameaças. Porém, deve-se ter em vista que a violência contra os(as) comunicadores(as) também inclui uma violência de natureza institucional. Nesse sentido, a violência contra jornalistas pode ser gerada por meio do uso do direito penal – o principal poder coercitivo do Estado – para sancionar, reprimir e inibir as expressões críticas à atuação de autoridades estatais ou sobre questões de interesse público. Em particular, a ameaça ou a imposição de uma pena de prisão com fundamento em leis de desacato e de difamação criminal pode ter como consequência um efeito inibidor que prejudica não apenas os(as) comunicadores(as), mas também toda a sociedade.²⁵ Com efeito, a promoção de uma cidadania democrática e militante implica no desenho de instituições que permitam e que não inibam ou dificultem a deliberação sobre todos os assuntos e fenômenos de relevância pública. O uso dos meios coercitivos do Estado para impor uma visão única da realidade ou desencorajar uma deliberação vigorosa e aberta sobre todos os assuntos de relevância pública é incompatível com os princípios que orientam os regimes democráticos e, em particular, com o direito à liberdade de expressão. Nesse sentido, a Relatoria Especial identificou a necessidade de eliminar as normas que criminalizam a expressão como um dos cinco principais desafios que persistem na região.²⁶

9. De modo similar, o Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão das Nações Unidas observou que o número total de jornalistas encarcerados no mundo em 2011 era o mais alto dos quinze anos precedentes. Na ocasião, o Relator observou que a obrigação dos Estados de garantir que os jornalistas possam realizar suas atividades “não significa apenas prevenir as agressões contra eles e processar os responsáveis, mas também criar um ambiente onde meios de informação independentes, livres e plurais possam prosperar e onde os jornalistas não corram o perigo de ser presos”.²⁷ Nesse sentido, o Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da

²⁴ Conselho da Europa. 2 de dezembro de 2013. 5ª reunião. 3-6 de dezembro de 2013. CDMSI(2013)OJ3Rev. *Draft Annotated Agenda*; Conselho da Europa. Comitê de Ministros. Declaração Preliminar do Comitê de Ministros sobre a proteção do jornalismo e a segurança de jornalistas e outros atores dos meios de comunicação. CDMSI(2013)007rev2. 22 de setembro de 2013.

²⁵ CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 58; CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III (Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.Doc 51. 30 de dezembro de 2009. § 110 e 111.

²⁶ CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 55.

²⁷ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 78. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

Impunidade conchama os Estados-Membros a garantir que a difamação seja um ilícito civil e não uma infração penal.²⁸

10. Sobre esse ponto, a Relatoria Especial recorda que o princípio 10 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da CIDH dispõe que “As leis de privacidade não devem inibir nem restringir a pesquisa e a difusão de informação de interesse público. A proteção à reputação deve estar garantida somente por meio de sanções civis, nos casos em que a pessoa ofendida seja um funcionário público ou uma pessoa pública ou particular que tenha se envolvido voluntariamente em assuntos de interesse público. Ademais, nesses casos, deve-se provar que, na divulgação de notícias, o comunicador teve intenção de infligir dano ou que estava plenamente consciente de estar divulgando notícias falsas ou se comportou com manifesta negligência na busca da verdade ou falsidade das mesmas”. Do mesmo modo, o princípio 11 estabelece que “Os funcionários públicos estão sujeitos a maior escrutínio da sociedade. As leis que punem a expressão ofensiva contra funcionários públicos, geralmente conhecidas como “*leis de desacato*”, atentam contra a liberdade de expressão e o direito à informação”.

11. Este relatório inicia com uma análise atualizada sobre a dimensão da violência contra jornalistas na região e os fatores que contribuem para tal violência. Em seguida, descreve as obrigações dos Estados em relação a esses fatos. O relatório tem como foco central as obrigações positivas dos Estados de prevenir esses crimes, proteger os(as) jornalistas em risco e julgar penalmente os indivíduos que recorrem à violência para silenciar jornalistas. A respeito de cada uma dessas obrigações, o relatório identifica práticas nacionais desenvolvidas por países do continente. Ao final, o relatório apresenta um conjunto de conclusões e recomendações.

II. Violência contra jornalistas nas Américas: um problema cada vez mais urgente

12. Como foi indicado acima, nas décadas recentes, alguns Estados da região deram importantes passos para proteger juridicamente o exercício do jornalismo e do direito à liberdade de expressão, incluindo a criação de mecanismos de proteção a jornalistas e a adoção de reformas legais com o objetivo de derogar os procedimentos penais para crimes cometidos em razão do exercício da liberdade de expressão. Porém, se por um lado a imprensa se converteu em um fator fundamental para a luta contra a corrupção e o abuso de autoridade, por outro, as evidências reunidas pela Relatoria Especial indicam que nos anos recentes, o problema da violência contra jornalistas nas Américas se agravou, estando ligado, em muitos casos, ao aumento do crime organizado, como se verá a seguir.

13. No Estudo Especial sobre a Situação das Investigações sobre o Assassinato de Jornalistas, a Relatoria Especial comprovou que entre 1995 e 2005, foram assassinados 157 jornalistas e funcionários de meios de comunicação em 19 Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos por razões possivelmente relacionadas ao exercício do jornalismo.²⁹

²⁸ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade. Ponto 5.9.

²⁹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 139.

Ora, de acordo com os números informados, entre 1º de janeiro de 2006 e 1º de novembro de 2013, pelo menos 138 jornalistas, comunicadores e funcionários de meios de comunicação foram assassinados em 17 países por motivos que podem estar relacionados ao exercício de sua profissão. Do mesmo modo, a Relatoria Especial teve conhecimento de diversos outros casos de assassinatos de jornalistas e funcionários de meios de comunicação ocorridos nesse período, nos quais não se pôde afirmar uma clara ligação com o exercício de sua atividade informativa. A Relatoria Especial exorta os Estados a investigar esses fatos diligentemente e insta as autoridades a não descartar a hipótese de que as vítimas possam ter sido assassinadas em represália pelo exercício do seu direito à liberdade de expressão, e a esgotar de modo exaustivo todas as linhas de investigação nesse sentido.³⁰

14. Entre os países da região, é preciso mencionar alguns em particular, nos quais ocorreu um aumento no número de assassinatos de jornalistas por razões que possam estar relacionadas ao exercício de sua profissão. Na década recente, o Estado do México informou preocupantes estatísticas sobre violência contra jornalistas.³¹ Entre 2006 e 2013, foram assassinados 55 jornalistas no país. Honduras também sofreu um drástico aumento no número de mortes de jornalistas. Se entre 1995 e 2009, houve 4 assassinatos de jornalistas no país, esta quantidade aumentou para 15 no período de 2010 a 2013, um dado que é particularmente alarmante quando se considera que Honduras é um país pequeno com uma população pouco numerosa, quando comparado a outros países. No caso do Brasil, 26 jornalistas foram assassinados entre 1995 e 2010. Porém, nos três anos recentes, pelo menos 15 jornalistas foram assassinados no país. Por outro lado, na Colômbia, o índice de assassinatos de jornalistas diminuiu consideravelmente. Entre 1995 e 2005, foram assassinados 75 jornalistas no país. Já entre 2006 e 2014, ocorreram 14 assassinatos.³²

15. As estatísticas acima mostram apenas uma parte da história, que sem dúvida é mais grave. Os assassinatos de jornalistas são apenas a forma mais extrema de violência e censura contra a imprensa e a cada ano o Relatório Anual da Relatoria Especial documenta centenas de outras ameaças e ataques contra jornalistas de diferentes lugares na região. Mas nem mesmo esses relatórios conseguem refletir a gravidade da situação, uma vez que a princípio é difícil registrar em que medida os jornalistas recorrem à autocensura para evitar que se tornem um caso a mais em uma lamentável estatística.³³ Nessas situações, os indivíduos que atacam jornalistas com o objetivo de silenciá-los conseguem seus propósitos ilícitos no futuro sem a necessidade de recorrer à violência, uma vez que a ameaça de violência é, em si, tão grave, que os próprios jornalistas optam pelo silêncio. Nesse sentido, no relatório Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na

³⁰ Nesse sentido, ver: Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). *Journalists Killed Since 1992*.

³¹ CIDH. *Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 536.

³² CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. *Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005)*. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. Ver também, Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). *Journalists Killed Since 1992*.

³³ CIDH. *Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 699-705; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. *Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia*. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. § 88 a 102.

Colômbia (2005), a Relatoria Especial expressou sua especial preocupação com o “clima de autocensura que, conforme se constata, tem se produzido entre os comunicadores sociais” e notou uma correlação entre a autocensura e a diminuição dos casos de assassinato e agressões informados.³⁴ A Relatoria constatou que o temor diante das ameaças e crimes cometidos contra outros(as) jornalistas tem “levado à autocensura de jornalistas e meios de comunicação, incluindo o fechamento de escritórios ou o abandono da profissão”.³⁵

16. Como foi mencionado, à luz da dimensão da violência cometida contra jornalistas, funcionários e funcionárias de meios de comunicação nos anos recentes, em 2012, foi adotado o Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade. O Plano foi desenvolvido após a realização de uma reunião interinstitucional de organismos da ONU e de reuniões com outros atores organizadas pela UNESCO, a pedido do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação (PIDC). O Plano de Ação propõe um conjunto de medidas a ser adotado pelos organismos das Nações Unidas perante os Estados-Membros e outras organizações e instituições, assim como medidas de sensibilização e de fomento de iniciativas de segurança, entre outros. Nesse sentido, o Plano tem o objetivo de “trabalhar a favor do estabelecimento de um ambiente livre e seguro para os jornalistas e os funcionários dos meios de comunicação, tanto em situações de conflito como em outras, a fim de fortalecer a paz, a democracia e o desenvolvimento em todo o mundo”.³⁶ Por sua vez, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias constatou que “os jornalistas estão entre as pessoas que mais recebem ameaças de morte” e ressaltou que cerca de 8% das comunicações enviadas entre 2003 e 2011 dentro do seu mandato estavam relacionadas a assassinatos ou ameaças de morte cometidas contra jornalistas.³⁷

17. Nesse contexto, é válido perguntar porque as Américas apresentam altos índices de violência contra jornalistas. O Estudo Especial sobre a Situação das Investigações sobre o Assassinato de Jornalistas de 2008 identificou alguns fatores que geram essa violência. Em relação à Colômbia, por exemplo, o relatório fez uma menção especial ao conflito armado que existe no país, juntamente com o narcotráfico, a corrupção e a conduta irregular dos serviços de segurança do Estado.³⁸ No caso do Brasil, a violência foi associada às investigações sobre esquadrões da morte e o crime organizado, violações de direitos humanos por forças de

³⁴ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. § 9 e 10.

³⁵ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. § 99.

³⁶ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade. Ponto 4.1.

³⁷ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 25.

³⁸ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 85 e 86.

segurança do Estado, corrupção e conduta de algumas autoridades locais.³⁹ Quanto ao México, o relatório fez alusão à intensa presença de carteis de narcotráfico e outras formas de crime organizado.⁴⁰ Por sua vez, na Guatemala, ocorreram diversos casos de mortes violentas supostamente vinculadas à denúncia jornalística de casos de corrupção e à difusão de informações sobre grupos criminosos.⁴¹

18. Algumas investigações mais recentes da Relatoria Especial têm contribuído com maior nitidez a respeito dessa questão. No Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México de 2010, por exemplo, a Relatoria Especial concluiu que “a maior parte dos assassinatos, desaparecimentos e sequestros recentes de jornalistas está concentrada em unidades federativas que padecem da intensa presença do crime organizado [...] nesses lugares, o crime organizado é a maior ameaça à vida e à integridade física dos jornalistas, especialmente dos que cobrem notícias locais sobre corrupção, narcotráfico, crime organizado, segurança pública e assuntos relacionados”.⁴² Ao mesmo tempo, o relatório ressaltou que, em algumas regiões do México, a violência e a intimidação contra jornalistas está sendo perpetrada por grupos armados que aparentemente mantêm vínculos com facções políticas.⁴³ Do mesmo modo, a Relatoria informou sobre numerosas denúncias de perseguição e atos de violência por parte de policiais e membros das forças armadas contra jornalistas que pretendam comunicar questões ligadas à segurança pública.⁴⁴

19. Por outro lado, o aumento no número de homicídios, ameaças e atos de hostilidade contra jornalistas em Honduras foi exacerbado a partir de 2009.⁴⁵ Como indicou a CIDH em seu relatório Honduras: Direitos Humanos e Golpe de Estado, as violações do direito à vida e à liberdade de expressão, entre outros abusos ocorridos a partir de 2009, foram acompanhadas pela ausência de instituições capazes de processar denúncias, investigar incidentes, punir os responsáveis e outorgar reparações às vítimas, o que contribui para gerar um ambiente propício para a perpetuação dos atos de violência.⁴⁶ Nesse contexto, a Comissão

³⁹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 85 e 86.

⁴⁰ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 85 e 86.

⁴¹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 85 e 86.

⁴² CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 538.

⁴³ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 539.

⁴⁴ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 540.

⁴⁵ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 298.

⁴⁶ CIDH. Honduras: Direitos Humanos e Golpe de Estado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 de dezembro de 2009. § 558.

constatou a ocorrência de “graves e múltiplas agressões a jornalistas por razões relacionadas ao seu trabalho jornalístico” e registrou diversos casos de detenções, destruição de equipamentos de repórteres, ataques violentos contra meios de comunicação e ameaças de morte contra jornalistas.⁴⁷ Muitos(as) dos(as) jornalistas que sofreram atos de violência nesse contexto haviam manifestado o seu repúdio ao golpe de Estado.⁴⁸ Outros tinham publicado notícias sobre conflitos pela terra ou sobre o crime organizado.⁴⁹ Nesse mesmo sentido, em seu relatório de julho de 2011, a Comissão da Verdade e da Reconciliação de Honduras estimou que nesse período os(as) jornalistas haviam sofrido “hostilidades, ameaças, intimidações, detenções ilegais, maus tratos, tortura, fechamento de meios de comunicação, atentados e confisco ilegal de seus bens”.⁵⁰ Do mesmo modo, a Comissão da Verdade ressaltou que “na capital e nos departamentos do país, a repressão se direcionou unicamente às pessoas que foram identificadas como de esquerda, ‘zelaístas’, que chamaram de “golpe de Estado” os fatos ocorridos em 28 de junho de 2009”.⁵¹ Em suas conclusões, o organismo recomendou que o Estado “conclua o mais brevemente possível as investigações em curso sobre os crimes que foram denunciados contra jornalistas, em especial as mortes violentas ocorridas (...), a fim de evitar a impunidade”.⁵² De modo similar, uma Comissão de Verdade criada por organizações da sociedade civil identificou os(as) jornalistas como um dos grupos de pessoas especialmente prejudicadas após o golpe de Estado em 2009.⁵³ A Comissão concluiu que essa violência “torna vulnerável o exercício profissional e estimula as práticas de autocensura”,⁵⁴ e que Honduras se convertera “em um dos países mais arriscados para o exercício do jornalismo”.⁵⁵

20. Em suma, a violência contra jornalistas na região responde a motivos complexos. Em geral, em alguns casos, esse tipo de violência continua sendo exercida por atores estatais, especialmente no contexto de operações de segurança pública e manifestações públicas ou de casos envolvendo denúncias sobre corrupções e irregularidades cometidas por autoridades estatais e locais. Apesar disso, nos anos recentes, ocorreu um aumento no número

⁴⁷ CIDH. Honduras: Derechos Humanos e Golpe de Estado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 de dezembro de 2009. § 411, 447-459, 472 e 479.

⁴⁸ CIDH. Honduras: Derechos Humanos e Golpe de Estado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 55. 30 de dezembro de 2009. § 558.

⁴⁹ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 303 e 305; CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 320.

⁵⁰ Estado de Honduras. Comissão da Verdade e da Reconciliação. Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Julho* de 2011. Pág. 346.

⁵¹ Estado de Honduras. Comissão da Verdade e da Reconciliação. Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Julho* de 2011. Pág. 366.

⁵² Estado de Honduras. Comissão da Verdade e da Reconciliação. Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Julho* de 2011. Pág. 420.

⁵³ Comissão da Verdade: Sin verdad no hay justicia. Informe de la Comisión de Verdad: La voz más autorizada es la de las víctimas. Outubro de 2012. Pág. 280.

⁵⁴ Comissão da Verdade: Sin verdad no hay justicia. Informe de la Comisión de Verdad: La voz más autorizada es la de las víctimas. Outubro de 2012. Pág. 180.

⁵⁵ Comissão da Verdade: Sin verdad no hay justicia. Informe de la Comisión de Verdad: La voz más autorizada es la de las víctimas. Outubro de 2012. Pág. 180.

e no tamanho das organizações do crime organizado, como carteis de narcotráfico e outros grupos, que são na atualidade uma das principais ameaças à vida e à integridade dos jornalistas. Esse cenário apresenta uma série de desafios para a proteção dos jornalistas, funcionários e funcionárias dos meios de comunicação no continente.

21. Em um relatório de 2011, a Relatora Especial da ONU sobre a situação dos defensores dos direitos humanos observou que os jornalistas, os funcionários e as funcionárias de meios de comunicação nas Américas, em geral, são perseguidos pelo seu trabalho ligado a temas ambientais, violações de direitos humanos cometidas pelo Estado, corrupção, manifestações, narcotráfico e grupos mafiosos e também por denunciar a impunidade.⁵⁶ Entre as comunicações enviadas à Relatora Especial da ONU em relação a atos de violência contra jornalistas, 30,5% das provenientes de países da América indicavam que os responsáveis eram agentes estatais.⁵⁷ Do mesmo modo, a maioria das comunicações expedidas pela Relatora Especial da ONU sobre violência perpetrada por atores não estatais estava relacionada às Américas.⁵⁸

22. Em algumas regiões, as instituições estatais são frágeis demais para responder de modo efetivo às ameaças criadas pelo crime organizado. A fragilidade das instituições estatais deixa os(as) jornalistas sem uma proteção efetiva contra os ataques perpetrados pelo crime organizado. O efeito imediato é a autocensura.

23. Sobre a influência do crime organizado na autocensura, em seu Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México (2010), a Relatoria constatou que:

Há zonas do México onde, hoje em dia, os jornalistas estão submetidos a uma forte intimidação originada, principalmente, de grupos criminosos interessados em suprimir certas informações dos meios de comunicação e em difundir as que servem aos seus interesses criminosos. Nessa situação de risco especial, é extremamente difícil que os jornalistas façam investigações e publicações sobre temas como crime organizado, corrupção, segurança pública e assuntos semelhantes.⁵⁹

24. Um segundo desafio para a proteção de jornalistas diante do crime organizado está presente nas regiões onde as próprias instituições locais são infiltradas ou capturadas por estruturas criminosas. Em tal contexto, os(as) jornalistas terminam ameaçados tanto pelo crime

⁵⁶ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos. A/HRC/19/55. 21 de dezembro de 2011. § 56. Ver também, Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 93. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

⁵⁷ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos. A/HRC/19/55. 21 de dezembro de 2011. § 51.

⁵⁸ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos. A/HRC/19/55. 21 de dezembro de 2011. § 53.

⁵⁹ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México de 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 700.

organizado quanto pelos funcionários institucionais cooptados e isso os deixa em uma grave situação de vulnerabilidade.⁶⁰

25. Uma terceira situação que gera obstáculos para a proteção de jornalistas em relação ao crime organizado é a que se apresenta quando as autoridades estatais enfrentam o crime organizado por meio de instituições que não possuem protocolos adequados ou que atuam com uma mentalidade de “guerra” (amigo-inimigo), segundo a qual uma imprensa crítica é identificada como o inimigo que se está enfrentando. Assim, por exemplo, como foi informado anteriormente pela Relatoria Especial, alguns funcionários do extinto Departamento Administrativo de Segurança (DAS) implementaram, entre os anos de 2002 e 2008, uma política sistemática e sustentada de perseguição na Colômbia, dirigida a vigiar, desprestigiar e intimidar diversas personalidades públicas, incluindo defensores de direitos humanos e jornalistas críticos ao governo do Presidente Álvaro Uribe Vélez.⁶¹ Pelas informações disponíveis, em 2009 a Promotoria Geral da Nação iniciou uma investigação para averiguar a participação de funcionários públicos do DAS e de outros órgãos do governo em interceptações e enalços de personalidades públicas, incluindo os(as) jornalistas.⁶² Na investigação, foram identificados inicialmente 52 funcionários⁶³ e pelo menos 16 pessoas foram condenadas penalmente, seis delas por atividades de enalço e interceptação de jornalistas.⁶⁴ Em suas declarações, alguns dos

⁶⁰ Assim, por exemplo, a Corte Suprema de Justiça da Colômbia estabeleceu que o ex-diretor do extinto órgão de inteligência do Estado colombiano, o Departamento Administrativo de Segurança (DAS), serviu-se de seu cargo e das faculdades desse órgão para promover e facilitar as atividades criminosas de grupos paramilitares. Estado da Colômbia. Corte Suprema de Justiça. Câmara de Cassação Penal. Única instância 32000 P/Jorge Aurelio Noguera Cotes. Ata N° 331 de 14 de setembro de 2011.

⁶¹ CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc 51. 30 de dezembro de 2009. § 139 a 148; CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II. (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc 5. 7 de março de 2011. § 140 a 162.

⁶² Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de dezembro de 2010. Informe. Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra.

⁶³ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de dezembro de 2010. Informe. Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra.

⁶⁴ De acordo com as informações recebidas, a Promotoria Geral da Nação obteve a confissão de vários dos investigados e impulsionou o término antecipado do processo em alguns casos por meio da celebração de pré-acordos com funcionários do DAS, que receberam condenações de seis e oito anos de prisão. Assim, em 7 de março de 2011, o 14º Juizado Penal [Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento] condenou a 8 anos e dois meses de prisão Fernando Alonso Tabares Molina, ex-diretor geral de inteligência do DAS e a 8 anos de prisão Jorge Alberto Lagos León, ex-subdiretor de contrainteligência da organização. 14º Juizado Penal [del Circuito de Conocimiento], Bogotá. Decisão N.I. 131.374 de 7 de março de 2011. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/50480547/Sentencia-Lagos-y-Tabares>. O 14º Juizado Penal condenou a 8 anos e quatro meses de prisão Gustavo Sierra Prieto, ex-subdiretor de análise do DAS. *El País*. 6 de agosto de 2011. Ex subdirector del DAS recibe 8 años de cárcel; La información. 6 de agosto de 2011. Condenado a ocho años de cárcel un exsubdirector del espionaje colombiano por el caso de las 'chuzadas'; *El Nuevo Día*. 5 de agosto de 2011. Condenado a ocho años por 'chuzadas' exsubdirector de análisis del DAS. O 6º Juizado Penal Especializado condenou a seis anos e um mês de prisão os ex-funcionários do DAS, Fabio Duarte Traslaviña e Germán Enrique Villalba Chávez. *El Espectador*. 11 de agosto de 2011. Seis años de cárcel a ex funcionarios del DAS por 'chuzadas'; *El Tiempo*. 10 de agosto de 2011. Cárcel para dos ex funcionarios del DAS por 'chuzadas'; *WRadio*. 10 de agosto de 2011. Condenados dos exfuncionarios del DAS por "chuzadas". A CIDH também foi informada da decisão prolatada em setembro de 2011 pela Corte Suprema de Justiça, condenando a 25 anos de prisão Jorge Noguera Cotes, ex-diretor do DAS, como autor indireto dos crimes de homicídio e “destruição, supressão e ocultação de documento público” e como autor dos crimes de conluio para delinquir agravado e “revelação de assunto sujeito a sigilo”, atos que estavam relacionados às

condenados alegaram que atuavam no DAS “em benefício do país”, lutando contra narcotraficantes, as guerrilhas e as autodefesas “todo o tempo e de uma maneira dedicada, obediente, responsável”.⁶⁵

26. Por outro lado, os altos níveis de violência contra jornalistas na região podem ser explicados, pelo menos em parte, pela impunidade de que têm gozado os responsáveis por esses ataques.⁶⁶ Concretamente, a Corte Interamericana expressou em reiteradas oportunidades que a impunidade, entendida como a “falta em seu conjunto de investigação, perseguição, captura, processo e punição”,⁶⁷ favorece a repetição crônica de violações de direitos humanos.⁶⁸ Quanto à violência contra jornalistas na América, essa impunidade tem sido a norma e não a exceção, e a região exibe um alarmante histórico de impunidade de crimes contra jornalistas.⁶⁹

27. Como se mencionou anteriormente, o estudo feito pela Relatoria Especial sobre 157 assassinatos de jornalistas cometidos entre 1995 e 2005 comprovou que somente em 32

interceptações e encaixos de personalidades públicas. Estado da Colômbia. Corte Suprema de Justiça. Câmara de Cassação Penal. Única instancia 32000 P/Jorge Aurelio Noguera Cotes. Ata N° 331 de 14 de setembro de 2011. Do mesmo modo, a Comissão conheceu a decisão condenatória prolatada em 8 de junho de 2012 pelo 14º Juizado penal contra a ex-diretora geral operacional do DAS, Luz Marina Rodríguez, e o ex-chefe do grupo anticorrupção da mesma entidade, Bernardo Murillo Cajamarca, pelo crime de prevaricação por ação. Os funcionários foram condenados a 6 anos de prisão por sua participação nas atividades de escuta e interceptação de comunicações aos magistrados da Corte Suprema de Justiça desse país e a senadores do Congresso da República. *El Tiempo*. 8 de junho de 2012. Condenados dos funcionarios del DAS por seguimiento a magistrados; Semana. 8 de junho de 2012. Condenados dos ex funcionarios del DAS por chuzadas; El País. 8 de junho de 2012. Por chuzadas condenan a 6 años de cárcel a ex funcionarios del DAS. Em 30 de novembro de 2012, o 3º Juizado Penal do Circuito Especializado de Bogotá [*Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá*] condenou a 105 meses de prisão Enrique Alberto Ariza Rivas, ex-diretor geral de inteligência do DAS, Jorge Armando Rubiano, ex-coordenador do grupo de desenvolvimento tecnológico do DAS, Hugo Daney Ortiz, ex-subdiretor de operações do DAS, Jackeline Sandoval Salazar, ex-diretora geral operacional do DAS e Martha Inés Leal Llanos, ex-subdiretora de análise do DAS, na qualidade de autores do crime de conluio para delinquir e coautores impróprios dos crimes de violação ilícita de comunicações, utilização ilícita de equipamentos transmissores ou receptores e abuso de autoridade, por ato arbitrário ou injusto. O Juizado condenou também José Alexander Velásquez Sánchez, ex-coordenador do grupo de verificações GRUVE do DAS, à pena de perda do emprego na função pública, na qualidade de autor do crime de abuso de autoridade por ato arbitrário e injusto em colaboração sucessiva e homogênea. Terceiro Juizado Penal do Circuito Especializado de Bogotá. Radicación 2010-00020. Decisão de 30 de novembro de 2012. Disponível para consulta em: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012. Págs. 62-63; *La Patria*. 15 de dezembro de 2012. Condenan a tres exfuncionarios del DAS por chuzadas.

⁶⁵ 3º Juizado Penal do Circuito Especializado [de Descongestión] de Bogotá. Radicación 2010-00020. Decisão de 30 de novembro de 2012. Disponível para consulta em: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>.

⁶⁶ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 43.

⁶⁷ Corte IDH. *Caso “Panel Blanca” (Paniagua Morales e outros) Vs. Guatemala. Mérito*. Sentença de 8 de março de 1998. Série C, N° 37. § 173.

⁶⁸ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Mérito*. Sentença de 25 de novembro de 2000. Série C, N° 70. § 211.

⁶⁹ CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 42-51.

dos 157 casos foi prolatado algum tipo de condenação e somente em 4 desses casos algum dos autores intelectuais foi condenado.⁷⁰ Além dessas estatísticas preocupantes, as conclusões do estudo oferecem um panorama ainda mais perturbador sobre a “deplorável” situação de impunidade que existe na região”.⁷¹ O estudo comprovou que a grande maioria das investigações avançou muito lentamente e que existiam graves deficiências que impediam a coleta de evidências relevantes de modo adequado e oportuno, além de falhas nos raciocínios lógicos de investigação e na determinação de possíveis mandantes. Várias das investigações se depararam com obstáculos e obstruções que influenciaram negativamente o grau de diligência e efetividade com que elas avançaram. A maior parte das investigações não foi concluída. Em muito poucas, conseguiu-se esclarecer os fatos, ao menos de forma completa; e, como resultado disso, foram poucos os casos em que se determinaram as circunstâncias do homicídio e se estabeleceu o motivo do crime. Do mesmo modo, foram poucos os casos em que algum dos responsáveis foi identificado, e somente em casos muito excepcionais foi possível determinar quem eram os autores intelectuais. Também foram muito poucas as investigações concluídas com condenações, e em diversos casos em que isso aconteceu, ainda assim não ocorreu a efetivação das penas.⁷²

28. Após esta breve introdução sobre a violência contra jornalistas e a impunidade desses crimes, o relatório analisará a seguir o modo como os Estados podem fazer frente a esses desafios por meio de políticas efetivas de prevenção, proteção e persecução penal dos responsáveis.

III. Violência contra jornalistas: padrões internacionais e práticas nacionais

29. A violência contra jornalistas compromete os direitos à integridade pessoal, à vida e à liberdade de pensamento e expressão. Do mesmo modo, a ausência da devida diligência na investigação, persecução penal e punição de todos os responsáveis pode gerar uma violação adicional dos direitos de acesso à justiça e às garantias judiciais das pessoas prejudicadas e seus familiares. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“Convenção Americana” ou “Convenção”) garante esses direitos em seus artigos 4, 5, 13, 8 e 25.⁷³ A Declaração Americana

⁷⁰ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 120 e 125 (nota de rodapé 160).

⁷¹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 128.

⁷² CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 127.

⁷³ Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “Artigo 4. Direito à Vida. 1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente. [...] Artigo 5. Direito à integridade pessoal. 1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral. 2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano. 3. A pena não pode passar da pessoa do delinquente. 4. Os processados devem ficar separados dos condenados, salvo em circunstâncias excepcionais, e ser submetidos a tratamento adequado à sua condição de pessoas não condenadas. 5. Os menores, quando puderem ser processados, devem ser separados dos adultos e conduzidos a tribunal especializado, com a maior rapidez possível, para seu tratamento. 6. As penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados.

dos Direitos e Deveres do Homem, por sua vez, estabelece em igual sentido que “[t]odo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa” e que “[t]oda pessoa tem direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento por qualquer meio”. Do mesmo modo, a Declaração Americana garante os direitos de petição e à justiça.⁷⁴ O exercício efetivo desses direitos supõe tanto obrigações positivas quanto negativas. Pode-se dizer que as pessoas sujeitas à jurisdição de um Estado podem ter os seus direitos fundamentais violados por atos de agentes estatais ou condutas perpetradas por terceiros, que, caso não sejam investigados, resultam na responsabilidade do Estado pelo descumprimento da obrigação de garantir a proteção judicial. No caso de pessoas em situação de especial vulnerabilidade, a responsabilidade do Estado também pode ocorrer quando não forem adotadas medidas para prevenir ações que prejudiquem o gozo desses direitos.⁷⁵

30. Quanto às obrigações negativas, de acordo com os princípios do Direito Internacional, o Estado é responsável por todos os atos e omissões de seus agentes no exercício de suas funções, inclusive quando eles excedem os limites do seu âmbito de competência.⁷⁶ Os Estados-Membros da OEA estão obrigados a assegurar que seus agentes não interfiram nos direitos à vida e à integridade pessoal. Ou seja, os Estados têm a obrigação de se abster de realizar atos que possam violar esses direitos de forma direta, como cometer atos de violência contra seus cidadãos. Atualmente, continuam ocorrendo na região casos de agentes estatais que cometem atos de violência contra jornalistas, especialmente no contexto de ações policiais ou militares com vistas a combater a criminalidade ou controlar manifestações e em casos de denúncias de corrupção ou ilícitos cometidos por autoridades locais. Por essa razão, é fundamental enfatizar as obrigações negativas mencionadas. Do mesmo modo, como foi explicado, as denúncias recebidas mostram que em termos gerais, hoje em dia muitos dos atos mais graves de violência contra jornalistas nas Américas – homicídios, desaparecimentos, sequestros e ataques armados contra meios de comunicação, entre outros – são cometidos por atores não estatais, sobretudo poderosos grupos criminosos. Por isso, é indispensável que os Estados cumpram também as obrigações *positivas* derivadas dos direitos à vida, à integridade pessoal e à liberdade de expressão, entre outros. Nesse sentido, a Corte Interamericana observou que:

Essa responsabilidade internacional também pode ser gerada por atos de particulares a princípio não atribuíveis ao Estado. Os Estados-Parte da Convenção têm obrigações *erga*

[...] Artigo 13. Liberdade de Pensamento e de Expressão. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha [...].”

⁷⁴ Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem: “Artigo XVIII. Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. (...) Artigo XXIV. Toda pessoa tem o direito de apresentar petições respeitadas a qualquer autoridade competente, quer por motivo de interesse geral, quer de interesse particular, assim como o de obter uma solução rápida”.

⁷⁵ CIDH. Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de dezembro de 2009. § 38.

⁷⁶ Corte IDH. *Caso do “Massacre de Mapiripán” Vs. Colômbia*. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C, N° 134. § 108; Corte IDH. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C, N° 140. § 111.

omnes de respeitar e fazer respeitar as normas de proteção e de assegurar a efetividade dos direitos nela previstos em todas as circunstâncias e em relação a todas as pessoas. Essas obrigações do Estado projetam seus efeitos para além da relação entre seus agentes e as pessoas sob sua jurisdição, pois elas se manifestam também na obrigação positiva do Estado de adotar as medidas necessárias para assegurar a efetiva proteção dos direitos humanos nas relações interindividuais. A atribuição de responsabilidade ao Estado por atos de particulares pode ocorrer em casos nos quais o Estado descumpra, por ação ou omissão de seus agentes que estejam em posição de garantes, essas obrigações *erga omnes* contidas nos artigos 1.1 e 2 da Convenção.⁷⁷

31. Em relação à violência contra jornalistas e outras pessoas em razão do exercício da liberdade de expressão, a Relatoria Especial ressaltou, com base na doutrina e jurisprudência interamericana, a importância de três obrigações positivas que emanam dos direitos à vida, à integridade pessoal e à liberdade de expressão. A saber: a obrigação de prevenir, a obrigação de proteger e a obrigação de investigar, julgar e punir penalmente os responsáveis por tais crimes.⁷⁸ Como ressaltou a Relatoria Especial, essas obrigações se complementam reciprocamente: para que exista um debate democrático livre, robusto e sem restrições, é necessário que se combata a violência contra jornalistas por meio de uma política integral de prevenção, proteção e realização da justiça.⁷⁹

32. O restante deste capítulo analisará cada uma dessas obrigações positivas, resumirá os padrões jurídicos interamericanos relevantes e identificará as práticas nacionais adotadas a fim de favorecer o cumprimento das obrigações mencionadas por parte dos Estados.

⁷⁷ Corte IDH. *Caso do “Massacre de Mapiripán” Vs. Colômbia*. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C, N° 134. § 111 e 112; Corte IDH. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C, N° 124. § 211; Corte IDH. *Caso dos Irmãos Gómez Paquiyauri Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de julho de 2004. Série C, N° 110. § 91; Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 5 de julho de 2004., Série C, N° 109. § 183; Corte IDH. *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2003. Série C, N° 103. § 71; Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 18 de setembro de 2003. Série C, N° 100. § 111. Também em sua opinião consultiva sobre Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Não Documentados, a Corte ressaltou que “[...] deve-se considerar que há uma obrigação de respeito aos direitos humanos entre particulares. Isto é, da obrigação positiva de assegurar a efetividade dos direitos humanos protegidos, que está a cargo dos Estados, derivam-se efeitos relativos a terceiros (*erga omnes*). Essa obrigação foi desenvolvida pela doutrina jurídica e, em particular, pela teoria do *Drittwirkung*, pela qual os direitos fundamentais devem ser respeitados tanto pelos poderes públicos quanto pelos particulares em relação a outros particulares”. Corte IDH. *Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Não Documentados*. Opinião Consultiva OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A, N° 18. § 140. A Corte também fez considerações semelhantes ao expedir medidas provisórias para proteger grupos e comunidades de atos de violência ou ameaças por agentes do Estado ou terceiros particulares.

⁷⁸ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

⁷⁹ CIDH. *Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 541; CIDH. *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 472.

A. A obrigação de prevenir

33. Os Estados têm a obrigação de adotar medidas com vistas a prevenir a violência contra jornalistas, funcionários e funcionárias dos meios de comunicação. Essa obrigação é particularmente importante em países onde há um risco de que se cometam atos e em situações concretas nas quais as autoridades sabem ou deveriam ter sabido que há um perigo real e imediato de que eles sejam cometidos.⁸⁰ Nos países ou regiões onde os(as) jornalistas estão em uma situação de especial vulnerabilidade por conta do contexto de violência dirigida contra eles, o Estado tem uma responsabilidade reforçada em suas obrigações de prevenção e proteção. Nessas situações, a ausência de uma política pública geral de prevenção pode resultar em uma falha do Estado no cumprimento do seu dever de prevenção.⁸¹ Nesse sentido, o Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade dispõe que “a promoção da segurança dos jornalistas e o combate à impunidade não devem ser limitados a ações posteriores aos fatos. Ao contrário, requerem mecanismos de prevenção e iniciativas direcionadas às principais causas da violência contra jornalistas e da impunidade”.⁸² Algumas obrigações específicas do Estado tornam-se particularmente relevantes, como será explicado a seguir.

1. A obrigação de adotar um discurso público que contribua à prevenção da violência contra jornalistas

34. A Corte Interamericana estabeleceu que a obrigação dos Estados-Parte de garantir os direitos previstos na Convenção implica que eles devem organizar o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas pelas quais se manifesta o exercício do poder público, de tal maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos.⁸³ A Corte ressaltou que a obrigação de garantir os direitos à liberdade de expressão e à integridade pessoal requer que os funcionários públicos se abstenham de fazer declarações que exponham jornalistas e funcionários dos meios de comunicação a um maior risco de atos de violência.

35. No caso *Perozo e outros Vs. Venezuela*, a Corte Interamericana analisou uma série de atos violentos de particulares contra o canal de televisão *Globovisión* os seus funcionários, que incluíram agressões físicas contra repórteres que cobriam eventos públicos,

⁸⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 194; Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

⁸¹ Corte IDH. *Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205. § 282.

⁸² Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade. Ponto 1.6.

⁸³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, N° 4. § 166; Corte IDH. *Caso Trabajadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de novembro de 2006. Série C, N° 158. § 92.

danos a equipamentos do canal e ataques contra o edifício da emissora perpetrados com granadas de fragmentação.⁸⁴ Os ataques ocorreram em um contexto no qual altos funcionários governamentais se referiram à *Globovisión* e seus proprietários e executivos como “inimigos da revolução”, “inimigos do povo da Venezuela”, “fascistas”, e acusando-os de participar do golpe de Estado contra o presidente Hugo Chávez em 2002.⁸⁵

36. A Corte determinou que o Estado venezuelano violou os artigos 5 (direito à integridade pessoal) e 13 (liberdade de pensamento e expressão) da Convenção Americana e ressaltou que o conteúdo das declarações efetuadas por altos funcionários públicos colocava os funcionários da *Globovisión* em uma posição de maior vulnerabilidade relativa perante o Estado e determinados setores da sociedade. A repetição dessas declarações contribuiu para exacerbar o clima de hostilidade, intolerância e aversão às vítimas por parte de determinados setores da população.⁸⁶ A Corte ressaltou que os funcionários públicos gozam de liberdade de expressão, porém devem exercer essa liberdade com especial discricção em contextos de conflito social para evitar que suas declarações exponham pessoas a um maior risco de violência. Em termos concretos, a Corte dispôs que:

Em uma sociedade democrática não só é legítimo, mas também, em certas ocasiões, é um dever que as autoridades estatais se pronunciem sobre questões de interesse público. Porém, ao fazê-lo, estão submetidas a certas restrições na medida em que devem verificar de modo razoável, ainda que não necessariamente exaustivo, os fatos nos quais baseiam suas opiniões; devem fazer isso com uma diligência ainda maior do que a devida pelos particulares, em razão de sua alta investidura, do amplo alcance e dos eventuais efeitos que suas expressões podem chegar a ter em determinados setores da população, bem como para evitar que os cidadãos e outras pessoas interessadas recebam uma versão manipulada de determinados fatos. Além disso, devem considerar que na condição de funcionários públicos, elas ocupam uma posição de garantes dos direitos fundamentais das pessoas, e, por isso, suas declarações não podem sobreolhar esses direitos, nem constituir formas de ingerência direta ou indireta ou pressão lesiva sobre os direitos daqueles que pretendam contribuir à deliberação pública por meio da expressão e difusão de seu pensamento. Esse dever de especial cuidado torna-se particularmente acentuado em situações de maior conflitualidade social, alterações da ordem pública ou polarização social ou política, precisamente por conta do conjunto de riscos que suas expressões podem implicar para determinadas pessoas ou grupos em um dado momento.⁸⁷

37. A Relatoria Especial ressaltou, nesse mesmo sentido, a responsabilidade dos funcionários governamentais de manter um discurso público que não exponha os jornalistas a

⁸⁴ Corte IDH. *Caso Perozo e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 195. § 141-142.

⁸⁵ Corte IDH. *Caso Perozo e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 195. § 139.

⁸⁶ Corte IDH. *Caso Perozo e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 195. § 360.

⁸⁷ Corte IDH. *Caso Perozo e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 195. § 151. Ver também, Corte IDH. *Caso Ríos e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 194. § 139.

um maior risco de violência. A esse respeito, a Relatoria recordou, entre outras coisas, que uma medida de proteção simples, porém sumamente eficaz, consiste no reconhecimento, pelas altas autoridades do Estado, de modo constante, claro, público e firme a legitimidade e o valor do ofício jornalístico, mesmo quando a informação difundida possa ser crítica, inconveniente e inoportuna para os interesses do governo. De igual forma, é fundamental que as autoridades condenem enfaticamente as agressões contra jornalistas e encorajem as autoridades competentes a atuar com a devida diligência e celeridade no esclarecimento dos fatos e na punição dos responsáveis.⁸⁸

38. A Relatoria Especial da OEA e seu escritório irmão da ONU também manifestaram em 2009 a sua preocupação com as declarações do então presidente colombiano Álvaro Uribe em relação ao jornalista Hollman Morris. O presidente enfatizou em uma roda de imprensa que Morris “se [escudava] em sua condição de jornalista para ser cúmplice permissivo do terrorismo”. O jornalista, a quem a CIDH concedeu medidas cautelares, e que anteriormente se viu obrigado a abandonar o país por causa de ameaças de morte, recebeu uma série de ligações telefônicas amedrontadoras após os comentários do presidente. Em sua declaração, os relatores “recorda[ram] uma vez mais ao Estado colombiano que os altos funcionários do governo devem se abster de fazer declarações públicas que estigmatizem os jornalistas críticos e gerem um ambiente de intimidação que viole a liberdade de expressão no país. Essa obrigação é particularmente importante em um contexto de polarização e conflito armado interno, como o colombiano”.⁸⁹

39. Do mesmo modo, a Relatoria Especial observou com preocupação as declarações estigmatizantes proferidas contra jornalistas, meios de comunicação e organizações de defesa dos direitos humanos por parte das autoridades do governo equatoriano desde o ano de 2008. Nesse sentido, em seus relatórios anuais, a Relatoria informou sobre as declarações frequentes do presidente da República do Equador contra instituições e pessoas críticas ao seu governo. Em particular, a Relatoria constatou que o alto mandatário se referiu de forma reiterada aos jornalistas e aos meios de comunicação com expressões tais como: “pistoleiros de tinta”, “imprensa corrupta”, “imprensa mercantilista”, “sem-vergonhas”, “salafrários”, “falta de ética”, “amoralidade”, “pior imprensa do mundo”, entre outras. Nessas ocasiões, a Relatoria Especial reiterou em seus relatórios a importância de “criar um clima de respeito e tolerância em relação a todas as ideias e opiniões” e recordou que os funcionários públicos têm o dever de se assegurar de que com seus pronunciamentos não estão lesando os direitos daqueles que contribuem à deliberação pública por meio da expressão e difusão de seu pensamento, tais como os jornalistas, meios de comunicação e organizações de defesa de direitos humanos, devendo prestar atenção ao contexto em que se expressam para garantir que suas expressões não constituam “formas de ingerência direta ou indireta ou pressão lesiva sobre os direitos

⁸⁸ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México de 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 713.

⁸⁹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. 9 de fevereiro de 2009. Comunicado de Imprensa R05/09. Relatores para a Liberdade de Expressão da ONU e da OEA manifestam preocupação com comentários de altas autoridades do governo colombiano contra jornalista.

daqueles que pretendem contribuir à deliberação pública por meio da expressão e difusão de seu pensamento”.⁹⁰

40. Uma opinião similar foi expressa pelo Relator das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) em sua Declaração Conjunta de 2012, na qual ratificaram que os funcionários estatais devem repudiar de forma inequívoca os ataques perpetrados em represália pelo exercício da liberdade de expressão e devem se abster de fazer declarações que possam aumentar a vulnerabilidade das pessoas que são perseguidas por exercer esse direito.⁹¹

41. O Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias recomendou em seu relatório de 2012 ao Conselho de Direitos Humanos que “o mais alto nível de governo deve adotar uma postura pública de condenação às execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias de jornalistas e às ameaças de morte das quais são objeto e de reafirmação da importância dos jornalistas para a sociedade”.⁹² O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa também ressaltou que os funcionários públicos têm o dever de prevenir a violência contra jornalistas, pronunciando-se publicamente contra esse tipo de violência e respondendo de modo “maduro e não violento” às críticas dos meios de comunicação.⁹³

42. No âmbito interno dos países da região, cabe mencionar duas importantes decisões da Corte Constitucional da Colômbia que são relevantes para esta análise. Na decisão T-1037/08, a Corte Constitucional examinou uma ação de tutela interposta pela jornalista

⁹⁰ CIDH. Relatório Anual 2012. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de março de 2013. § 198-215. Ver também, CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 108; CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009. § 206-208; CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 224-226; CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 202-206.

⁹¹ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão; Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 103. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

⁹² Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 110.

⁹³ Conselho da Europa. Comissário de Direitos Humanos. Proteção dos Jornalistas da Violência. 4 de outubro de 2011.

Claudia Julieta Duque, que teve o programa de proteção pelo Estado cancelado apesar de ter sido objeto de reiteradas ameaças críveis contra sua segurança pessoal. A Corte Constitucional citou a jurisprudência da Corte Interamericana ao destacar que:

O exercício do direito à liberdade de expressão por servidores públicos pode ter um impacto muito maior sobre o imaginário coletivo, sobre as crenças das pessoas e até mesmo sua conduta, dado o enorme grau de confiança que as pessoas costumam ter nas afirmações de quem ocupa os cargos mais representativos. Por essa razão, com o objetivo de proteger quem se encontra em uma situação de inferioridade para defender-se das manifestações de altos funcionários públicos e para resguardar a confiança que o público tem o direito de ter nas expressões desses funcionários, o Direito Constitucional, o Direito Comparado e o Direito Internacional estabelecem a obrigação clara de se abster de fazer declarações infundadas que possam comprometer os direitos dos particulares, como o direito à segurança pessoal, ao devido processo, à honra, à intimidade ou ao bom nome.⁹⁴

43. Quanto ao fato de que o governo tinha negado as ameaças sofridas por Duque por conta de seu trabalho de investigação jornalística sobre violações de direitos humanos e o conflito armado, a Corte Constitucional observou que “[e]m um país com características complexas como é o caso da Colômbia, a negação pública por parte do Estado, sem provas suficientes para tal, de um crime, uma ameaça ou uma hostilidade contra uma pessoa ou grupo de pessoas que, em seu papel de jornalistas independentes ou de defensores de direitos humanos, investigam ou questionam o próprio Estado [...] pode constituir uma violação direta do direito à segurança pública e dos direitos a ela relacionados por parte dessas pessoas”.⁹⁵

44. A Corte Constitucional da Colômbia chegou a uma conclusão similar na decisão T-956/06, na qual analisou uma demanda interposta em resposta a uma propaganda da campanha do presidente Álvaro Uribe. Como foi ressaltado pela Corte Constitucional, a propaganda em questão acusava membros do movimento político *Unión Patriótica* de assassinar civis sem apontar provas dessas acusações, o que constitui uma afirmação particularmente perigosa, tendo em vista a violência sistemática sofrida pelos membros desse movimento político.⁹⁶ A Corte ressaltou que, ainda que no contexto de uma campanha política as diferenças devam se expressar de modo claro e até mesmo radical, “não é menos certo que os seus promotores e dirigentes têm um mínimo de responsabilidade pelos conteúdos que difundem, os quais, como no caso que ora ocupa a atenção desta Câmara, não podem consistir na infundada imputação de condutas criminais, de modo genérico, a um grupo de pessoas; e ainda com maior razão quando, no contexto de violência política vivido pelo país, a situação dessas pessoas e das que lhes estão próximas é particularmente sensível”.⁹⁷ A Corte

⁹⁴ Corte Constitucional da Colômbia. [Decisão T-1037/08](#). 23 de outubro de 2008. Pág. 40.

⁹⁵ Corte Constitucional da Colômbia. [Decisão T-1037/08](#). 23 de outubro de 2008. Pág. 41.

⁹⁶ Corte Constitucional da Colômbia. [Decisão T-956/06](#). 17 de novembro de 2006. Pág. 24. Ver também, Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 26 de maio de 2010. Série C, N° 213. § 76-77, 206-207.

⁹⁷ Corte Constitucional da Colômbia. [Decisão T-956/06](#). 17 de novembro de 2006. Pág. 27.

Constitucional ordenou que o chefe de campanha do presidente Uribe se retratasse publicamente das declarações em questão.⁹⁸

45. Por fim, vale a pena mencionar que ao analisar a situação dos(as) defensores(as) de direitos humanos, a CIDH enfatizou outra obrigação semelhante do Estado ao reconhecer de forma pública e inequívoca que o exercício da proteção e promoção dos direitos humanos é uma ação legítima.⁹⁹ Em seu Segundo Relatório sobre a Situação das Defensoras e dos Defensores de Direitos Humanos nas Américas, a Comissão mencionou diversas medidas adotadas nos anos recentes pela Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México e Peru com vistas a favorecer a valorização do trabalho desenvolvido pelos(as) defensores(as) de direitos humanos. Essas medidas incluíam folhetos informativos sobre defensores e defensoras de direitos humanos, o trabalho que realizam e os seus direitos; diretrizes presidenciais e declarações públicas; seminários direcionados a policiais e outros servidores públicos; programas de rádio e boletins informativos; e a outorga de distinções.¹⁰⁰

46. A Relatoria Especial entende que, além da abstenção em fazer declarações que possam agravar a situação de risco enfrentadas pelos(as) jornalistas, as medidas afirmativas como as adotadas por vários Estados em relação aos defensores e às defensoras de direitos humanos podem ser um importante aspecto de uma política integral com vistas a fomentar o respeito público pelos meios de comunicação e prevenir atos de violência contra jornalistas.

2. A obrigação de instruir as forças de segurança sobre o respeito aos meios de comunicação

47. Instruir adequadamente as forças de segurança do Estado sobre o papel da imprensa em uma sociedade democrática é um passo importante para prevenir a violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação. Por esse motivo, a Relatoria Especial recomendou que os Estados adotassem mecanismos de prevenção adequados para evitar a violência contra as pessoas que trabalham em meios de comunicação, incluindo a capacitação de funcionários públicos, em especial as forças policiais e de segurança; e, se necessário, a adoção de guias de conduta ou diretrizes sobre o respeito à liberdade de expressão.¹⁰¹ Isso possui uma importância especial para as forças que desempenham tarefas de segurança pública, as quais habitualmente estão em contato com meios de imprensa que informam sobre suas atividades, sobretudo quando a força em questão não foi originariamente capacitada para essas

⁹⁸ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-956/06. 17 de novembro de 2006. Pág. 30.

⁹⁹ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 474.

¹⁰⁰ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 476.

¹⁰¹ CIDH. Relatório Anual 2012. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo V (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de março de 2013. § 4. Ver também, CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo VII (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009. § 4; CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo VI (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 4; CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo V (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 4.

tarefas de segurança pública.¹⁰² Assim, no já mencionado relatório especial sobre o México, a Relatoria Especial documentou diversos exemplos de supostos atos de hostilidade e violência contra comunicadores e comunicadoras que procuravam fazer a cobertura informativa das atividades de agentes da polícia ou militares¹⁰³ e recomendou que o México “proveja capacitação em matéria de liberdade de expressão à força pública”.¹⁰⁴

48. Do mesmo modo, no *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia*, a Corte Interamericana analisou o caso de um cinegrafista que foi atacado por membros do Exército Nacional após registrar imagens de soldados agredindo os participantes de uma manifestação pública. A Corte reconheceu “as medidas implementadas pela Colômbia [...] que buscam promover a conscientização dentro das Forças Armadas sobre o trabalho desempenhado pelos jornalistas e comunicadores sociais e o perigo com o qual se deparam, especialmente nos conflitos armados, bem como sobre o necessário respeito que deve existir de sua parte para que estes possam exercer sua profissão sem obstáculos”.¹⁰⁵ Entretanto, a Corte determinou, como garantia de não repetição, que o Estado deveria “incorporar aos seus programas de educação em direitos humanos para as Forças Armadas um módulo específico sobre a proteção do direito à liberdade de pensamento e de expressão e do trabalho realizado pelos jornalistas e comunicadores sociais”.¹⁰⁶

49. O chamado a prover capacitação às forças de segurança sobre liberdade de expressão e o papel de jornalistas, funcionários e funcionárias dos meios de comunicação vem encontrando ressonância em outros organismos internacionais. Em sua Declaração Conjunta de 2012 sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão, e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) destacaram que “deve-se proporcionar capacitação adequada sobre crimes contra a liberdade de expressão, incluindo aqueles especificamente relacionados a questões de gênero, a funcionários encarregados de aplicar a lei, inclusive policiais e promotores, assim como membros das forças armadas, quando for necessário”.¹⁰⁷

¹⁰² Em repetidas ocasiões, a Comissão apontou que como as forças armadas não contam com o treinamento adequado para o controle da segurança cidadã, cabe a uma força policial civil, eficiente e respeitosa dos direitos humanos combater a insegurança, a criminalidade e a violência no âmbito interno. CIDH. Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de dezembro de 2009. § 100.

¹⁰³ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 574-618.

¹⁰⁴ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 821.

¹⁰⁵ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 277.

¹⁰⁶ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 277.

¹⁰⁷ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial

Nesta mesma linha, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias manifestou que “os membros das forças de segurança e das forças armadas devem receber capacitação como parte dos procedimentos-padrão, sobre a legitimidade da presença de jornalistas nos conflitos armados e não armados e sobre a proteção jurídica da sua segurança”.¹⁰⁸

50. Entre os exemplos desse tipo de capacitação, é importante mencionar a Diretriz N° 19/2010, expedida pelo Comandante do Exército Nacional da Colômbia. A diretriz, que trata de “Políticas de comando para o fortalecimento do respeito aos jornalistas e comunicadores sociais”, contém uma série de ordens para o Exército com vistas a assegurar o respeito à imprensa. A diretriz inclui um resumo das obrigações do Estado em relação aos jornalistas perante o direito nacional e Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário, incluindo a obrigação de “proporcionar especial proteção às pessoas que exercem tal profissão” em áreas onde exista uma maior presença de grupos armados ilegais e a obrigação de tratar os comunicadores como “civis” de acordo com o Direito Internacional Humanitário, mesmo quando a pessoa “tiver opiniões favoráveis a algumas das partes em conflito”. A diretriz também contém ordens específicas a várias unidades do Exército que se relacionam à execução da política nela expressada. Entre outras coisas, ordena-se que o Chefe de Educação e Doutrina desenvolva “programas de instrução e capacitação curricular para todos os níveis do comando sobre a temática de proteção e respeito aos jornalistas e comunicadores sociais”.¹⁰⁹

51. Outro exemplo de boas práticas de capacitação está no memorando expedido pelo Departamento de Polícia da Cidade de Nova Iorque [na sigla em inglês, NYPD] dos Estados Unidos em novembro de 2011. Durante os protestos organizados nessa cidade em setembro de 2011 no marco do movimento “*Occupy Wall Street*”, diversos jornalistas e funcionários de meios de comunicação foram presos e alguns sofreram atos de violência nas mãos de policiais da cidade de Nova Iorque.¹¹⁰ Nesse contexto, a NYPD publicou um memorando “para lembrar aos membros deste corpo sua obrigação de cooperar com representantes dos meios de comunicação que procuram fazer a cobertura informativa no local onde tenham ocorrido incidentes policiais”. O memorando reitera alguns dos componentes mais relevantes do “Guia de Patrulhamento” da NYPD, como o “compromisso do Departamento de respeitar os princípios de imprensa livre e cidadania informada” e as regras que estabelecem que “os membros do serviço não deverão interferir no registro de incidentes ocorridos em lugares públicos por meio

sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

¹⁰⁸ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 118. Ver também, Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Declaração de San José. 2-4 de maio de 2013.

¹⁰⁹ Cartilha “*Respeto, atención, reconocimiento, protección, prevención, promoción, aplicación y difusión de los derechos humanos y DIH de los grupos especiales*”. Diretriz Permanente N° 19/2010 da Chefia de Direitos Humanos e DIH do Exército Nacional. Exército Nacional, Forças Militares da Colômbia, Anexo ao escrito de contestação, anexo 2, autos do processo de mérito, tomo I, folios 455 a 463. Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 276.

¹¹⁰ CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 250-261.

de câmeras de vídeo ou máquinas fotográficas”, que “o Departamento não impedirá o acesso de meios de comunicação a manifestações em edifícios privados”, que “os meios de comunicação terão o acesso mais próximo possível à ação” e que “quando os incidentes ocorrerem em edifícios privados ou tiverem efeitos sobre estes, os membros da imprensa não serão detidos por ter entrado sem autorização, a menos que o proprietário ou seu representante indique expressamente que não é permitida a entrada ou a permanência da imprensa na propriedade”.¹¹¹

3. A obrigação de respeitar o direito dos jornalistas ao sigilo de suas fontes de informação, anotações e arquivos pessoais e profissionais

52. A “Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão” da CIDH, adotada em outubro de 2000, prevê que “Todo comunicador social tem o direito de reserva de suas fontes de informação, apontamentos, arquivos pessoais e profissionais”. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos (“Tribunal Europeu”) ressaltou, no mesmo sentido, que “a promoção das fontes jornalísticas é uma das condições básicas para a liberdade de imprensa”.¹¹² No caso *Goodwin v. Reino Unido*, o Tribunal Europeu observou também que:

A ausência dessa proteção poderia dissuadir as fontes de colaborar com a imprensa para informar a população sobre assuntos de interesse público. Por causa disso, o vital papel de vigilância que é cumprido pela imprensa poderia ser frustrado e sua capacidade de proporcionar informações precisas e confiáveis seria diminuída. Considerando a importância da proteção das fontes jornalísticas para a liberdade de imprensa em uma sociedade democrática e o efeito dissuasivo que uma ordem de divulgar as fontes poderia ter para esta liberdade, tal medida não pode ser compatível com o artigo 10 da Convenção, exceto quando existir uma razão de interesse público preponderante.¹¹³

53. O Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias destacou que o direito dos jornalistas a não revelar as fontes contribui para assegurar que não se atente contra sua vida como potenciais testemunhas.¹¹⁴ Nesse sentido, o Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia determinou, ao julgar a intimação de um Promotor para que um jornalista revelasse suas fontes, que:

Para cumprir o seu trabalho de modo efetivo, os correspondentes de guerra devem ser vistos como observadores independentes e não como potenciais testemunhas para a Promotoria. Caso contrário, eles poderiam sofrer mais ameaças frequentes e graves à sua segurança e à segurança de suas fontes. [...] O fundamental aqui é a percepção de

¹¹¹ NYPD. Memorandum. novembro de 2011. Ver também, Knight Center for Journalism in the Americas. 28 de novembro de 2011. Policía de Nueva York recibe órdenes de no interferir con periodistas que cubren Ocupa Wall Street.

¹¹² Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Goodwin v. Reino Unido*. Application N° 17488/90. Decisão de 27 de março 1996. § 39.

¹¹³ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Goodwin v. Reino Unido*. Application N° 17488/90. Decisão de 27 de março 1996. § 39.

¹¹⁴ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 59.

que os correspondentes de guerra podem ser forçados a testemunhar contra seus entrevistados. De fato, a diferença legal entre fontes confidenciais e outros tipos de provas pode não ser tão clara para uma pessoa em uma zona de guerra que precise decidir se confiará informações ou não a um correspondente de guerra. Publicar uma informação obtida pelos entrevistados é uma coisa – e costuma ser a razão pela qual o entrevistado concedeu a entrevista –, mas testemunhar contra uma pessoa entrevistada com base em tal entrevista é outra coisa. As consequências para os entrevistados são muito piores neste último caso, uma vez que eles podem ser condenados por crimes de guerra e privados de sua liberdade. Se os correspondentes de guerra fossem percebidos como potenciais testemunhas para a Promotoria, poderiam surgir duas consequências. A primeira é que eles poderiam ter dificuldades em colher informações importantes porque as pessoas entrevistadas, especialmente as que perpetram violações de direitos humanos, poderiam não dar declarações com tanta liberdade e poderiam negar-lhes o acesso a zonas de conflito. A segunda é que os correspondentes de guerra poderiam deixar de ser os observadores daqueles que estão perpetrando violações de direitos humanos e converter-se em seu alvo, o que colocaria suas vidas em risco.¹¹⁵

54. A Relatoria Especial observa que as conclusões do Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia podem se aplicar não apenas a situações de conflito armado, mas também a situações de conflitualidade social (*infra*) e em casos de jornalistas que cobrem temas sensíveis, como corrupção e atividades das forças de segurança e do crime organizado. Nesse sentido, a Relatoria Especial ressalta que a proteção das fontes confidenciais não só contribui para o papel fundamental de vigilância da imprensa, mas também auxilia a prevenir que os jornalistas sejam vítimas de atos de violência.

4. A obrigação de punir a violência contra jornalistas

55. Para prevenir a violência contra jornalistas e funcionários dos meios de comunicação, é indispensável que o ordenamento jurídico puna essas condutas de modo proporcional ao dano cometido.¹¹⁶ Em um sentido mais geral, o artigo 2 da Convenção Americana obriga os Estados a adotar as medidas legislativas ou de outro tipo que sejam necessárias para efetivar os direitos e as liberdades reconhecidas no tratado.

56. Na “Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão” de 2012, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos

¹¹⁵ Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia. *Procurador v. Radoslav Brdjanin Momir Talic*. Decisão do agravo de instrumento. Caso N° IT-99-36-AR73.9. 11 de dezembro de 2002. § 42- 43.

¹¹⁶ Corte IDH. *Caso Massacre de La Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C, N° 163. § 193. Como enfatizou a Comissão, de acordo com o Direito Internacional, os Estados têm a obrigação fundamental de assegurar o direito à vida estabelecendo em sua legislação penal interna disposições efetivas e criando os mecanismos necessários para o seu cumprimento. CIDH. *Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de dezembro de 2009. § 44. Ver também, Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Killç v. Turquia*. Application N° 22492/93. Decisão de 28 de março de 2000. § 63.

(CADHP) destacaram que o Direito Penal deve reconhecer uma categoria específica de crimes contra a liberdade de expressão – a saber, os ataques cometidos em represália ao exercício da liberdade de expressão – seja de modo expresso ou como circunstância agravante que implique na imposição de penas mais severas para esses crimes em razão de sua gravidade.¹¹⁷ Nesse sentido, a Resolução N° 29 da Conferência Geral da UNESCO insta os Estados-Membros a garantir em suas leis a possibilidade de processar e punir quem instigar o assassinato de pessoas pelo exercício do seu direito à liberdade de expressão.¹¹⁸

57. Alguns países da região adotaram disposições desse tipo. Assim, por exemplo, o Código Penal da Colômbia prevê uma circunstância agravante para os homicídios cometidos contra jornalistas, aumentando a pena de homicídio simples de 208 a 450 meses de prisão para uma pena de 400 a 600 meses de prisão.¹¹⁹ O agravamento punitivo também está previsto para os crimes de sequestro extorsivo,¹²⁰ extorsão,¹²¹ tortura,¹²² deslocamento forçado¹²³ e ameaças,¹²⁴ cometidos contra jornalistas em razão de suas atividades. O Código Penal colombiano também prevê o crime de “homicídio de pessoa protegida”, que ocorre quando uma pessoa protegida pelo Direito Internacional Humanitário é assassinada por ocasião e no decurso de um conflito armado, incluindo “os jornalistas em missão ou correspondentes de guerra credenciados”.¹²⁵

58. De modo similar, uma reforma legal recente no Código Penal Federal mexicano fez com que ele passasse a prever em suas regras gerais a aplicação de sanções a crimes dolosos cometidos contra um “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.¹²⁶ O Código Penal Federal também prevê que nesses casos a pena aumentará em até a metade quando o crime for cometido “por um servidor público no exercício de suas funções” ou quando “a vítima for mulher e existirem razões de gênero no cometimento do crime”.¹²⁷

5. A obrigação de manter estatísticas precisas sobre a violência contra jornalistas

¹¹⁷ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

¹¹⁸ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Resolução 29, “Condenação da violência contra os jornalistas”. Novembro de 1997.

¹¹⁹ Estado da Colômbia. *Código Penal. Lei 599 de 2000*. Art. 104 Numeral 10.

¹²⁰ Estado da Colômbia. *Código Penal. Lei 599 de 2000*. Art. 170 Numeral 11.

¹²¹ Estado da Colômbia. *Código Penal. Lei 599 de 2000*. Art. 245 Numeral 7.

¹²² Estado da Colômbia. *Código Penal. Lei 599 de 2000*. Art. 179 Numeral 4.

¹²³ Estado da Colômbia. *Código Penal. Lei 599 de 2000*. Art. 181 Numeral 3.

¹²⁴ Estado da Colômbia. *Código Penal. Lei 599 de 2000*. Art. 347.

¹²⁵ Estado da Colômbia. *Código Penal. Lei 599 de 2000*. Art. 135 § 5.

¹²⁶ Estados Unidos do México. *Código Penal Federal*. Artigo 51.

¹²⁷ Estados Unidos do México. *Código Penal Federal*. Artigo 51.

59. 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. Em sentido geral, a CIDH enfatizou que as autoridades estatais devem produzir dados de qualidade que possam ser usados para o adequado planejamento das diferentes operações das forças policiais, de forma que favoreçam as ações de tipo preventivo, em oposição às de tipo repressivo. A elaboração e a manutenção atualizada de estatísticas e indicadores confiáveis sobre os diferentes fatores que propiciam atos violentos ou criminosos são uma ferramenta insubstituível para a implementação de um adequado processo de planejamento estratégico, que se converte em uma peça-chave de qualquer política pública.¹²⁸ Na atualidade, apesar do aumento da violência contra jornalistas, na grande maioria dos Estados da região não existe esse tipo de estatísticas. Como consequência, não é fácil desenhar uma política adequada de prevenção da violência sobre essas matérias.

60. A Relatoria Especial tem destacado a importância do trabalho de compilar estatísticas detalhadas e desagregadas como uma condição essencial para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas efetivas de prevenção, proteção e persecução penal em termos de violência contra jornalistas. Em seu Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010, a Relatoria Especial observou “com preocupação a inexistência de uma instituição que tenha a função de coletar e manter atualizados e documentados os dados sobre a violência contra os jornalistas no México, e sobre os processos penais e administrativos movidos nesses casos”.¹²⁹ Entre as recomendações feitas ao Estado nesse relatório, a Relatoria instou o México a “compilar estatísticas criminais detalhadas e desagregadas sobre a violência contra jornalistas e a persecução penal destes crimes”.¹³⁰ Como mínimo, essas estatísticas devem incluir: o tipo de crime cometido (homicídio, agressão, etc.), o nome, gênero e empregador da vítima, o lugar e a data da agressão, a pessoa e/ou grupo supostamente responsável (quando conhecido), a autoridade a cargo da investigação e o número ou código de referência da investigação, e o estado atual da investigação e/ou do processo judicial.

61. A obrigação de manter estatísticas precisas sobre violência contra jornalistas também foi enfatizada pelo Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão, e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) em sua Declaração Conjunta de 2012, na qual manifestaram que “[o]s Estados devem manter estatísticas detalhadas e desagregadas sobre crimes contra a liberdade de expressão e o julgamento de tais crimes, entre outras coisas, para facilitar um planejamento

¹²⁸ CIDH. *Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de dezembro de 2009. § 187.

¹²⁹ CIDH. *Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 537.

¹³⁰ CIDH. *Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 821.

mais efetivo das iniciativas de prevenção”.¹³¹ Nesse mesmo sentido, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias instou os governos, as organizações intergovernamentais e as ONGs a “reunir mais informações e dados sobre essas mortes e ameaças [contra jornalistas] para analisar as tendências e a evolução da situação, considerando a perspectiva de gênero”.¹³²

B. A obrigação de proteger

1. A obrigação de proteger jornalistas e funcionários de meios de comunicação em situação de risco

62. De acordo com as normas de direitos humanos do sistema interamericano, os Estados têm uma obrigação de proteger as pessoas que estejam expostas a um risco especial em relação aos seus direitos fundamentais. Como será tratado com mais profundidade a seguir, 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 tal dano.¹³³ Nesse sentido, a obrigação de proteção de um jornalista em risco pode ser satisfeita por meio da aplicação individual das medidas necessárias para assegurar, entre outros, os direitos à vida, à integridade pessoal e à liberdade de expressão dos beneficiários. Porém, como se verá adiante, 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. Em todo caso, as medidas adotadas devem se adequar às circunstâncias individuais da pessoa em risco, incluindo seu gênero, a necessidade ou o desejo de continuar realizando as mesmas atividades profissionais e suas circunstâncias sociais e econômicas.¹³⁴

63. O alcance da obrigação positiva do Estado de proteger as pessoas que estejam expostas a um risco especial foi definido pela Corte Interamericana no caso do *Massacre de*

¹³¹ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

¹³² Nações Unidas. Assembleia Geral. *Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns*. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 107.

¹³³ Corte IDH. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006, Série C, N° 140. § 123; Corte IDH. *Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 29 de março de 2006. Série C, N° 146. § 155; Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C, N° 192. § 78; Corte IDH. *Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205. § 280. Ver também, CIDH. *Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 57. 31 de dezembro de 2009. § 42.

¹³⁴ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

Pueblo Bello vs. Colômbia,¹³⁵ ao ressaltar que “[p]ara que surja essa obrigação positiva, deve-se estabelecer que no momento dos fatos as autoridades sabiam ou deveriam saber da existência de um risco real e imediato para a vida de um indivíduo ou de alguns indivíduos em relação a atos criminosos de terceiros, e que tais autoridades não adotaram as medidas dentro do alcance de seus poderes que, avaliadas razoavelmente, podiam ser esperadas para evitar tal risco”.¹³⁶

64. A obrigação de proteger estabelecida pela Corte Interamericana no caso *Pueblo Bello* foi aplicada pela CIDH no caso de um jornalista e sua família que foram obrigados a deixar o país por não receber proteção adequada do Estado diante das ameaças sofridas após ele ter denunciado violações de direitos humanos cometidas por membros das Forças Armadas. No caso *Luis Gonzalo “Richard” Vélez e família*, a Comissão estabeleceu que o cinegrafista Richard Vélez foi agredido por soldados colombianos após tê-los filmado cometendo abusos contra manifestantes. Depois de difundir as imagens que captou e de denunciar os soldados que o agrediram, Vélez começou a receber ameaças cada vez mais graves. A Comissão concluiu que o Estado deixou de cumprir sua responsabilidade de proteger Vélez e sua família diante do risco urgente de danos que se apresentou pelas ameaças que o levaram a exilar-se. A CIDH citou o precedente de *Pueblo Bello* juntamente com a jurisprudência da própria Corte Constitucional da Colômbia em relação ao “direito à segurança pessoal”,¹³⁷ ao concluir que o Estado “não adotou diligente e oportunamente as medidas necessárias para proteger o senhor Vélez e sua família diante das ameaças e hostilidades denunciadas às autoridades” e que isso constituía uma violação do artigo 5 da Convenção.¹³⁸ A CIDH concluiu que, considerando os antecedentes e o contexto em que as ameaças foram proferidas nesse caso concreto, seria necessário fazer uma análise de risco e adotar as medidas de proteção correspondentes no momento em que Vélez informou pela primeira vez às autoridades do Estado que pessoas não identificadas se apresentaram em sua residência perguntando pelo seu paradeiro e por seus movimentos.¹³⁹

65. Em sua sentença, a Corte Interamericana ratificou as conclusões da CIDH. Como foi mencionado, a Corte destacou que “o exercício jornalístico só pode ser realizado livremente quando as pessoas que o realizam não são vítimas de ameaças ou de agressões físicas, psíquicas ou morais ou outros atos hostis”.¹⁴⁰ Por isso, os Estados “têm o dever de proporcionar medidas de proteção da vida e da integridade dos jornalistas que estejam submetidos a [um] risco especial”.¹⁴¹ De acordo com a Corte, esse risco especial deve ser avaliado à luz do contexto

¹³⁵ Corte IDH. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C, N° 140. § 119-141.

¹³⁶ Corte IDH. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C, N° 140. § 124, citando Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Kiliç v. Turquia*. Application N° 22492/93. Decisão de 28 de março de 2000. § 63.

¹³⁷ CIDH. Relatório N° 136/10. Caso 12.858. Mérito. Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e família. Colômbia. 23 de outubro de 2010. § 119.

¹³⁸ CIDH. Relatório N° 136/10. Caso 12.858. Mérito. Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e família. Colômbia. 23 de outubro de 2010. § 119.

¹³⁹ CIDH. Relatório N° 136/10. Caso 12.858. Mérito. Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e família. Colômbia. 23 de outubro de 2010. § 118.

¹⁴⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 209.

¹⁴¹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 194.

existente no país e pode surgir “por fatores tais como o tipo de fatos que os jornalistas cobrem, o interesse público da informação que difundem ou a zona que devem acessar para cumprir o seu trabalho, assim como [por] ameaças em relação à difusão dessa informação ou por denunciar ou impulsionar a investigação de violações que sofreram ou das quais passaram a saber no exercício de sua profissão”.¹⁴² No caso concreto do jornalista Richard Vélez, a Corte concluiu que ele “estava claramente em uma situação de risco real e imediato para a sua integridade pessoal”¹⁴³ e o Estado tinha conhecimento dessa situação, mas não agiu diligentemente para adotar medidas oportunas e necessárias de proteção para o jornalista e sua família.¹⁴⁴ A Corte enfatizou que “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”.¹⁴⁵

66. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos chegou a uma conclusão similar no caso *Dink v. Turquia*.¹⁴⁶ Dink era diretor de publicação e chefe de redação de um periódico semanal turco-armênio. Durante 2003 e 2004, publicou uma série de artigos para o periódico nos quais expressou sua opinião sobre a identidade de cidadãos turcos de origem armênia, o que provocou uma série de protestos e ameaças de grupos nacionalistas extremistas. Em 7 de outubro de 2005, Dink foi condenado a seis meses de prisão pelo crime de “denegrir a identidade turca” [*dénigrement de la turcité*] pelo conteúdo de um dos artigos. A sentença foi confirmada em 1º de maio de 2006 por um tribunal de cassação. Enquanto esperava o resultado de um recurso a um tribunal correccional, em 19 de janeiro de 2007, Dink foi assassinado. O Tribunal Europeu entendeu que o Estado turco violou o direito à vida de Dink ao não proporcionar-lhe proteção diante de uma ameaça real e iminente de assassinato. De acordo com o Tribunal, era razoável esperar que as forças de segurança tivessem conhecimento da intensa hostilidade contra esse jornalista por parte dos grupos ultranacionalistas. Além disso, aparentemente duas delegacias policiais e uma unidade de gendarmaria foram informadas da possibilidade de uma tentativa de assassinato, incluindo a identidade dos supostos instigadores. Apesar de o jornalista não ter pedido que se reforçassem as medidas de segurança, o Tribunal Europeu considerou que não podia ter sabido que existia um plano para assassiná-lo e que, por isso, eram as autoridades implicadas que deviam adotar as medidas razoáveis ao seu alcance para prevenir um risco real e imediato para a vida do jornalista. Além disso, o Tribunal Europeu entendeu que a condenação do jornalista pelo crime de “denegrir a identidade turca” o expôs à opinião pública – e especialmente aos círculos ultranacionalistas, de onde saíam os seus supostos assassinos – como alguém que propaga ofensas contra todas as pessoas turcas. A

¹⁴² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 194.

¹⁴³ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 195.

¹⁴⁴ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 197 e 203.

¹⁴⁵ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 201.

¹⁴⁶ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Assunto Dink c. Turquia*. Requête N°s 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09. Decisão de 14 de setembro de 2010.

Corte concluiu que tal condenação, somada à falta de medidas de proteção adequadas para proteger a vida de Dink contra o ataque de militantes ultranacionalistas, foi uma falha no cumprimento das obrigações positivas do Estado em relação à garantia do direito à liberdade de expressão do jornalista.¹⁴⁷

67. O Tribunal Europeu decidiu de modo similar outros casos sobre o assassinato de jornalistas que trabalhavam no jornal *Özgür Gündem* na Turquia, uma publicação que refletia a opinião de pessoas de origem curdo-turca.¹⁴⁸ No início dos anos 90, o jornal sofreu diversos processos judiciais e foi acusado de promover propaganda separatista. Nesse período, seus jornalistas, distribuidores e até mesmo vendedores foram vítimas de diversos ataques, ameaças, hostilidades e assassinatos. Nesses casos, o Estado alegou que o jornal funcionava como ferramenta de propaganda do grupo extremista *Partiya Karkerên Kurdistan* (PKK). Contudo, a Corte Europeia estabeleceu que a obrigação do Estado de investigar efetivamente tais ataques e, caso necessário, proporcionar proteção às pessoas em risco, existia independentemente da linha editorial do meio de comunicação.¹⁴⁹ Assim, por exemplo, no caso do assassinato do jornalista Kemal Kılıç, correspondente desse jornal, o Tribunal Europeu entendeu que as autoridades tinham conhecimento de que as pessoas envolvidas na publicação e distribuição do jornal *Özgür Gündem* temiam estar sendo vítimas de uma campanha tolerada ou aprovada pelas autoridades públicas, e que por isso Kılıç se encontrava sob o risco particular de ser vítima de um ataque ilegal. Nos dois meses anteriores à sua morte, o jornalista publicou dois comunicados de imprensa alertando o governador sobre os ataques perpetrados contra a equipe do jornal e pedindo medidas de proteção. Porém, o Estado negou que o jornalista estivesse em risco e não adotou qualquer medida de proteção a favor de Kılıç ou de seus colegas. Nesse sentido, o Tribunal concluiu que o Estado violou o direito à vida do jornalista ao não adotar as medidas razoáveis disponíveis para prevenir o risco real e imediato contra a sua pessoa.¹⁵⁰

68. Do mesmo modo, no caso *Gongadze v. Ucrânia*, a Corte Europeia determinou que o Estado descumpriu sua obrigação de proteger o jornalista Guéorgui Gongadze, que desapareceu em 16 de setembro de 2000, cujo corpo foi encontrado em 10 de novembro de 2000. O jornalista era redator-chefe de um jornal *on-line* e costumava fazer críticas a figuras em posições de poder e denunciar problemas sobre a liberdade de expressão no país. Dois meses antes do seu assassinato, Gongadze redigiu uma carta aberta ao Promotor Geral denunciando que estava sendo seguido por pessoas desconhecidas e que agentes da polícia haviam interrogado pessoas próximas a ele. O jornalista pediu que a Promotoria adotasse as medidas de proteção necessárias para impedir tais hostilidades e sancionar os responsáveis. Em 1º de setembro de 2000, duas semanas antes do desaparecimento do jornalista, o Promotor Geral respondeu à carta aberta e afirmou que não havia motivos para adotar uma decisão sobre a questão. Com base nesses fatos, a Corte Europeia determinou que a Promotoria Geral atuou de

¹⁴⁷ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Assunto Dink c. Turquia*. Requetes N°s 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 e 7124/09. Decisão de 14 de setembro de 2010. § 64-75, 106-108, 137-138.

¹⁴⁸ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Özgür Gündem v. Turquia*. Application N° 23144/93. Decisão de 16 de março de 2000; Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Kılıç v. Turquia*. Application N° 22492/93. Decisão de 28 de março de 2000.

¹⁴⁹ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Özgür Gündem v. Turquia*. Application N° 23144/93. Decisão de 16 de março de 2000.

¹⁵⁰ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Kılıç v. Turquia*. Application N° 22492/93. Decisão de 28 de março de 2000. § 62-77.

forma negligente em sua resposta às denúncias de hostilidades apresentadas por Gongadzé, especialmente considerando a obrigação da Promotoria de monitorar a atuação da polícia. Do mesmo modo, a Corte entendeu que as autoridades do Estado deveriam ter considerado o contexto em que as denúncias ocorreram. Nesse sentido, o Tribunal constatou que 18 jornalistas haviam sido assassinados na Ucrânia desde 1991 e que Gongadzé estava em uma posição de vulnerabilidade por reportar sobre temas politicamente sensíveis que envolviam pessoas poderosas. A Corte também ressaltou que as autoridades não haviam atuado com a devida diligência ao investigar os fatos, apesar dos indícios de que agentes estatais tinham sido os responsáveis pelo desaparecimento e pela morte do jornalista. Assim, o Tribunal Europeu concluiu que o Estado violou o direito à vida do jornalista Guéorgui Gongadzé.¹⁵¹

69. Cortes nacionais de países da região também se pronunciaram sobre o dever do Estado de proteger jornalistas em situação de risco. Nesse sentido, como foi mencionado, a Corte Constitucional colombiana definiu em sua jurisprudência consolidada o alcance e o conteúdo do direito à segurança pessoal e as respectivas obrigações do Estado para garanti-lo. Nesse sentido, a Corte determinou que o direito à segurança pessoal “faculta às pessoas o direito de receber proteção adequada por parte das autoridades sempre que estiverem expostas a riscos excepcionais que não tenham o dever jurídico de tolerar, uma vez que esses riscos ultrapassam os níveis toleráveis que fazem parte da vida em sociedade”.¹⁵² Para melhor delimitar em quais situações o Estado tem o dever de adotar medidas específicas de proteção, a Corte estabeleceu uma “escala de riscos” e identificou, com base no grau de intensidade e no nível de tolerabilidade jurídica do risco, cinco níveis de risco existentes na sociedade: (i) o risco mínimo, sob o qual a pessoa só se vê ameaçada por fatores individuais e biológicos; (ii) o risco ordinário, suportado por igual pelas pessoas que vivem em sociedade; (iii) o risco extraordinário, que as pessoas não estão obrigadas a suportar; (iv) o risco extremo, que ameaça a vida ou a integridade pessoal; e (v) o risco consumado, isto é, que já foi concretizado.¹⁵³

70. Ora, a Corte colombiana definiu os riscos ordinários como aqueles “que as pessoas devem tolerar por pertencer a uma determinada sociedade” e que “podem advir [...] da ação do Estado, do convívio com outras pessoas, de desastres naturais – ou da própria pessoa”.¹⁵⁴ Diante desse tipo de risco, o Estado tem o dever de adotar medidas gerais para proteger a sociedade como um todo; por exemplo, prover um serviço de polícia eficaz,

¹⁵¹ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Gongadzé v. Ukraine*. Application N° 34056/02. Decisão de 8 de novembro de 2005.

¹⁵² Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-719/03. 20 de agosto de 2003.

¹⁵³ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-719/03. 20 de agosto de 2003. Na decisão T-339-10, a Corte Constitucional indicou que quando a jurisprudência constitucional alude aos tipos de risco extraordinário e extremo, ela “se refere com mais exatidão ao conceito de ameaça, pois não é suficiente que haja a contingência de um dano possível, mas também é preciso haver alguma manifestação, algum sinal que faça supor que a integridade da pessoa corre perigo”. Nesse sentido, considerou necessário esclarecer a diferença entre risco e ameaça, a fim de determinar em que âmbito se torna necessário que o Estado dedique medidas de proteção especiais. A esse respeito, o tribunal ressaltou: “[N]ão se deve falar unicamente de escala de riscos, e sim de escala de riscos e ameaças, pois os dois primeiros níveis da escala se referem ao conceito de risco na medida em que nesses níveis existe uma possibilidade abstrata e aleatória de que o dano seja causado. Por sua vez, nos dois últimos níveis da escala, já não existe apenas um risco, mas também uma ameaça, na medida em que há fatos reais que, por sua mera existência, implicam na alteração do uso pacífico do direito atacado e fazem supor que a integridade da pessoa corre perigo”. Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-339-10. 11 de maio de 2010.

¹⁵⁴ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-719/03. 20 de agosto de 2003.

proporcionar serviços públicos essenciais e construir obras de infraestrutura pública, entre outras. Por sua vez, o nível dos riscos extraordinários se refere aos riscos que “as pessoas não são juridicamente obrigadas a suportar, e por isso têm direito a receber proteção especial das autoridades em relação a eles”. De acordo com a Corte Constitucional, para que um risco seja extraordinário é preciso que, em uma situação concreta, ele apresente algumas das seguintes características: (i) ser específico e individualizável; (ii) ser concreto; (iii) ser presente; (iv) ser importante, isto é, ameaçar causar danos a interesses jurídicos valiosos para a pessoa; (v) ser sério, de materialização provável; (vi) ser claro e discernível; (vii) ser excepcional; (viii) ser desproporcional em relação aos benefícios que a pessoa obtém da situação que gera o risco. Assim, “quanto maior for o número de características confluentes, maior deve ser o nível de proteção dispensado pelas autoridades”. Diante desses fatores, o Tribunal definiu um risco extremo como aquele que reúne não apenas algumas, mas sim todas as características avaliadas para determinar a existência de um risco extraordinário, devendo o risco também: (i) ser grave e iminente, e (ii) estar direcionado contra a vida e a integridade das pessoas.¹⁵⁵

71. Assim, a Corte Constitucional colombiana identificou as obrigações das autoridades estatais ao tomar conhecimento da situação de pessoas potencialmente sob um risco extraordinário. Entre essas obrigações, a Corte ressalta o dever de identificar o risco extraordinário e advertir os atingidos sobre a sua existência; avaliar pelo estudo do caso concreto as características e a origem do risco; definir e adotar oportunamente as medidas de proteção específicas, adequadas e suficientes para evitar que o risco se materialize; avaliar periodicamente a evolução do risco, responder de modo eficaz aos sinais de sua provável concretização e atuar para mitigar os seus efeitos. Do mesmo modo, as autoridades têm a obrigação negativa de abster-se de adotar decisões que possam criar um risco extraordinário. Por outro lado, a Corte ressaltou a necessidade de que as pessoas atingidas provem sumariamente “os fatos que apontem para a existência de um risco extraordinário”, juntamente com as suas características e “a situação de vulnerabilidade ou de especial exposição ao risco em que se encontram”. Sobre este ponto final, a Corte identificou que os jornalistas estão entre as categorias de pessoas que em razão do tipo de atividades 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 pelas autoridades estatais.¹⁵⁶

72. Como foi mencionado acima, os Estados não apenas têm a obrigação de proteger os jornalistas em risco, mas também devem garantir que as medidas de proteção adotadas sejam efetivas e adequadas. Nesse sentido, quando são adotadas medidas para proteger um jornalista em caso de uma ameaça crível de dano à sua integridade física, essas medidas devem considerar as necessidades próprias da profissão do(a) beneficiário(a), seu gênero e outras circunstâncias individuais. Em sua Declaração Conjunta de 2012, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão, e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos

¹⁵⁵ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-719/03. 20 de agosto de 2003.

¹⁵⁶ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-719/03. 20 de agosto de 2003.

(CADHP) expressaram que as medidas de proteção “devem se adequar às circunstâncias individuais da pessoa em risco, incluindo o seu gênero, a necessidade ou o desejo de continuar realizando as mesmas atividades profissionais e suas circunstâncias sociais e econômicas”.¹⁵⁷

73. Do mesmo modo, a Corte Interamericana, ao ratificar as medidas provisórias ordenadas em resposta a atos de violência contra empregados do canal de televisão *Globovisión* da Venezuela, ressaltou a importância de proporcionar medidas de proteção que facilitem, ao invés de obstar, as atividades profissionais das pessoas que trabalham em meios de comunicação. A Corte manifestou que o “Estado deve continuar adotando as medidas idôneas e necessárias para resguardar e proteger a vida, a integridade pessoal e a liberdade de expressão dos beneficiários das presentes medidas provisórias, especialmente quando eles realizarem atividades jornalísticas fora da sede do canal [...]. É necessário que a modalidade e a amplitude da sua proteção atendam as exigências das circunstâncias”.¹⁵⁸ Do mesmo modo, ao ratificar as medidas provisórias ordenadas para a proteção de funcionários e funcionárias da *Radio Caracas Televisión (RCTV)* na Venezuela, a Corte Interamericana ordenou que o Estado permitisse a participação dos beneficiários das medidas ou os seus representantes no “planejamento e na implementação das medidas de proteção”.¹⁵⁹ A CIDH também se pronunciou no mesmo sentido sobre as medidas de proteção direcionadas a defensores de direitos humanos.¹⁶⁰

74. Também a Corte Constitucional colombiana reconheceu na já mencionada decisão T-1037/08 o direito de uma jornalista a participar da formulação de um programa de proteção que permitiria a continuação de suas atividades profissionais. A decisão foi prolatada em relação a uma ação de tutela interposta pela jornalista Claudia Julieta Duque, que teve as medidas de proteção atribuídas pelo Estado canceladas – apesar de ter sido objeto de reiteradas ameaças – por ter utilizado um veículo blindado estatal para dar continuidade às suas atividades jornalísticas sem a presença de um condutor oficial. Na decisão, a Corte Constitucional ressaltou que o Estado deve garantir não apenas o direito à segurança pessoal para as pessoas ameaçadas, mas também “as menores restrições colaterais possíveis como efeito das medidas de proteção adotadas”.¹⁶¹ Sobre esse ponto, a Corte reiterou que a proteção da pessoa deve ser feita de maneira tal que garanta os seus demais direitos fundamentais, como o direito ao trabalho e à privacidade. Assim, a pessoa protegida, estando plenamente consciente dos riscos, “tem o direito de propor aos órgãos competentes esquemas especiais que permitam melhor sobreviver com dignidade às ameaças e aos riscos que lamentavelmente deve suportar”.¹⁶² Especificamente em relação ao trabalho jornalístico, a Corte entendeu que:

¹⁵⁷ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

¹⁵⁸ Corte IDH. *Assunto da Emissora de Televisão “Globovisión” a respeito da Venezuela*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de novembro de 2007. Considerando N° 11.

¹⁵⁹ Corte IDH. *Assunto Luisiana Ríos e outros a respeito da Venezuela*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 12 de setembro de 2005. Ponto Resolutivo Quinto.

¹⁶⁰ CIDH. *Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 522- 524.

¹⁶¹ Corte Constitucional da Colômbia. *Decisão T-1037/08*. 23 de outubro de 2008. Considerando 21.

¹⁶² Corte Constitucional da Colômbia. *Decisão T-1037/08*. 23 de outubro de 2008. Considerando 21.

Quando se trata de um jornalista que, apesar das ameaças, decide continuar suas investigações, é provável que sejam necessários esquemas especiais que considerem a totalidade dos direitos envolvidos. Em particular, é óbvio que os comunicadores podem requerer certa privacidade para que possam entrevistar uma fonte sigilosa ou fazer certas indagações. Nesses casos, é necessário que possam contar com esquemas especialmente desenhados para garantir tanto a sua segurança quanto o seu trabalho e os importantes direitos associados à liberdade de expressão. Em particular, a Corte não pode deixar de perceber que nesses casos não está em questão apenas o direito de todas as pessoas ao livre desenvolvimento de sua personalidade, mas também o direito à liberdade de expressão e ao sigilo da fonte.¹⁶³

75. No caso concreto, a Corte Constitucional determinou que a condução do veículo pela própria jornalista – que tinha conhecimento das circunstâncias e dos riscos envolvidos em seu caso – não pode ser uma medida descartada tão prontamente pelas autoridades estatais. A Corte concluiu que o órgão estatal encarregado de proporcionar proteção à jornalista tem a obrigação, com a participação ativa da beneficiária, de estudar a sua situação específica e adaptar as medidas de proteção “para poder satisfazer, da melhor maneira possível, a maioria dos direitos fundamentais que estejam comprometidos no presente caso”.¹⁶⁴

76. Do mesmo modo, as medidas de proteção para jornalistas e pessoas que trabalham em meios de comunicação devem contemplar uma perspectiva de gênero que considere tanto as formas particulares de violência sofridas pelas mulheres quanto os modos específicos de implementação das medidas de proteção que possam ser necessárias ou adequadas para mulheres jornalistas. Em sua análise da situação das defensoras de direitos humanos na Colômbia, a CIDH citou a recomendação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, segundo a qual a Colômbia deve “fortalecer os programas de proteção de defensores de direitos humanos”, bem como sua observação de que “é fundamental que [esses] programas e mecanismos deem respostas adequadas às necessidades das organizações defensoras dos direitos das mulheres e de seus integrantes, para que possam continuar trabalhando na promoção e defesa dos seus direitos”.¹⁶⁵ Nesse sentido, como se explica em uma seção adicional deste relatório, na formulação e implementação dos esquemas de proteção, incluindo os componentes de prevenção e acesso à justiça, os Estados deverão atender às necessidades e riscos específicos em razão do gênero.

77. Por fim, os Estados têm o dever de adotar as medidas necessárias para que as pessoas que trabalham em meios de comunicação e que precisaram se deslocar ou exilar por estar em uma situação de risco possam regressar aos seus lares em condições de segurança. Quando não for possível que essas pessoas regressem, os Estados devem adotar medidas para

¹⁶³ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-1037/08. 23 de outubro de 2008. Considerando 21.

¹⁶⁴ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-1037/08. 23 de outubro de 2008. Considerando 21.

¹⁶⁵ CIDH. As mulheres diante da violência e da discriminação derivadas do conflito armado na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67. 18 de outubro de 2006. § 227.

que elas possam permanecer no lugar que escolheram em condições dignas, com medidas de segurança e com o apoio necessário para conservar sua profissão e a vida familiar.¹⁶⁶

78. Ora, os parágrafos acima se referem às obrigações dos Estados de adotar medidas especiais de proteção elaboradas para jornalistas individuais que estejam em risco por razão do exercício de sua profissão. Porém, nas situações em que a violência contra os jornalistas e funcionários de meios de comunicação for particularmente generalizada, a obrigação dos Estados de protegê-los poderia requerer a criação de programas especializados de proteção permanentes. Assim, por exemplo, em seu relatório de 2005, Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana reconheceu os esforços do Estado colombiano na criação do Programa de Proteção a Jornalistas e Comunicadores Sociais, que “tem permitido proteger a integridade pessoal de um importante número de jornalistas colombianos”.¹⁶⁷ Por outro lado, em seu relatório após a visita *in loco* a Honduras em 2010, a CIDH concluiu que “é necessário que o Estado adote mecanismos permanentes de proteção para garantir a vida e a integridade dos comunicadores em situação de risco”.¹⁶⁸ De modo similar, ao término da visita *in loco* ao México realizada em 2010, esta Relatoria Especial e o Relator Especial da ONU sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão ressaltaram que desde 2000, o México havia sido o país mais perigoso da região da América para a prática do jornalismo, destacando também a “urgente necessidade” de criar um programa de proteção para jornalistas tão logo possível.¹⁶⁹ Assim, no Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México de 2010, a Relatoria Especial considerou como positiva a adoção de um Convênio de Coordenação para a Implementação de Ações de Prevenção e Proteção para Jornalistas como mecanismo nacional de proteção de jornalistas e comunicadores e instou à implementação desse convênio.¹⁷⁰ Nesse sentido, a Relatoria Especial felicitou o Estado mexicano pela aprovação, em 2012, da “Lei para a Proteção

¹⁶⁶ CIDH. Relatório Anual 2012. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo V (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de março de 2013. § 4 e). Ver também, CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo VII (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009. § 4 e); CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo VI (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 4 e); CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo V (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 4 e); Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 102. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

¹⁶⁷ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. § 107.

¹⁶⁸ CIDH. Observações preliminares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre sua visita a Honduras, de 15 a 18 de maio de 2010. OEA/SER.L/V/II. Doc. 68, 3 de junho de 2010. § 26.

¹⁶⁹ Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da OEA e Relator Especial para a Liberdade de Opinião e Expressão. 24 de agosto de 2010. Visita Oficial Conjunta ao México – Observações Preliminares. Pág. 6.

¹⁷⁰ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 818 e 821.

de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas”,¹⁷¹ que criou o “Mecanismo de Proteção para Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas” e exortou as autoridades a implementá-lo adequadamente e em conformidade com os padrões internacionais, como se verá a seguir.

79. Por sua vez, a Corte Interamericana também se referiu à importância dos programas de proteção especializados para jornalistas. No caso *Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia*, a Corte reconheceu os programas e ações adotados pelo Estado da Colômbia para proteger os jornalistas em risco, incluindo principalmente o Programa de Proteção do então Ministério do Interior e da Justiça (ver adiante).¹⁷² A Corte instou a Colômbia a “continuar implementando todas as medidas necessárias para adotar e fortalecer os programas especializados destinados à proteção de jornalistas [...]”.¹⁷³

80. Outros mecanismos internacionais também têm destacado a importância dos programas de proteção especializados. O Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) manifestaram em sua Declaração Conjunta de 2012 que “[d]evem-se 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”.¹⁷⁴ O Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias também expressou que nos “países com alta incidência de agressões contra jornalistas, os Estados devem considerar seriamente a possibilidade de criar programas especiais de proteção em consulta com a sociedade civil, os jornalistas e outras partes interessadas”.¹⁷⁵ De modo similar, o Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade prevê a importância de que os Estados “assumam uma função ativa na prevenção dos ataques contra os jornalistas e respondam com rapidez, quando ocorrer um ataque, por meio da criação, por

¹⁷¹ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012.

¹⁷² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 289 e 290.

¹⁷³ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 290.

¹⁷⁴ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão.

¹⁷⁵ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 116.

exemplo, de mecanismos de emergência nacionais que possam ser adotados por diferentes partes interessadas”.¹⁷⁶

81. Quando os Estados decidem criar programas de proteção especializados, é fundamental que eles sejam implementados de forma adequada. Em sua análise dos programas de proteção para defensores de direitos humanos, a CIDH comprovou que esses programas “pode[m] facilitar ao Estado o cumprimento da sua obrigação de proteção”. Porém, afirmou que alguns dos programas que existem na região “costumam passar por problemas de eficácia e formulação”.¹⁷⁷ A CIDH e a sua Relatoria Especial definiram alguns dos requisitos para que os mecanismos de proteção sejam efetivos. Por exemplo, a Relatoria Especial recomendou que se enfatize: 1) a importância de garantir os recursos financeiros e de pessoal necessários para a implementação adequada do mecanismo; 2) a necessidade de assegurar uma efetiva coordenação entre as entidades responsáveis pela implementação de medidas de prevenção, proteção e realização de justiça; 3) a necessidade de definir adequadamente as medidas de proteção contempladas pelo mecanismo e o procedimento para a sua adoção; 4) a necessidade de garantir a plena participação dos jornalistas, da sociedade civil e dos beneficiários na implementação e no funcionamento do mecanismo; e 5) a conveniência de buscar apoio da comunidade internacional para o funcionamento do mecanismo.¹⁷⁸

82. De modo semelhante, em seu Segundo Relatório sobre a Situação das Defensoras e dos Defensores de Direitos Humanos nas Américas, a CIDH pormenorizou uma série de elementos necessários para os programas de proteção especializados. Esses elementos são igualmente aplicáveis aos mecanismos de proteção para jornalistas, funcionários e funcionárias de meios de comunicação. O primeiro elemento é o compromisso político do Estado, que deverá incluir um marco jurídico adequado, uma gestão efetiva a cargo de pessoal idôneo, recursos e pessoal suficientes e a coordenação entre o governo central e as entidades regionais ou federativas.¹⁷⁹ O segundo elemento é uma definição adequada dos potenciais beneficiários.¹⁸⁰ O terceiro elemento se refere a um reconhecimento adequado dos fundamentos em virtude dos quais o potencial beneficiário pode buscar obter a proteção; em termos concretos, essa proteção deve estar disponível quando existam ameaças ou atos de violência ligados à atividade profissional dessa pessoa e não devem se confundir com os critérios que se aplicam aos programas de proteção de testemunhas e vítimas.¹⁸¹ O quarto elemento é uma análise de risco adequada que permita ao Estado determinar o modo mais efetivo para

¹⁷⁶ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade. Ponto 5.8.

¹⁷⁷ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 484-486.

¹⁷⁸ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 712.

¹⁷⁹ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 487 e 495.

¹⁸⁰ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 496 e 497.

¹⁸¹ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 498-504.

cumprir sua obrigação de proteção, considerando as circunstâncias específicas e próprias do contexto e contemplando a participação ativa do beneficiário.¹⁸² O quinto elemento é o estabelecimento de medidas de proteção idôneas e efetivas que se adequem especificamente para proteger tanto a vida quanto a integridade dos beneficiários e permitir que continuem sua atividade profissional.¹⁸³ Por fim, devem-se adotar critérios e procedimentos claros para monitorar o perigo enfrentado pelo beneficiário e, em algum momento, suspender as medidas de proteção – cuja natureza é essencialmente provisória e limitada no tempo – uma vez que tenham se dissipado os riscos para a sua vida e sua integridade.¹⁸⁴

83. Do mesmo modo, os Estados devem considerar que os jornalistas e os defensores de direitos humanos constituem dois grupos com algumas características diferenciadas, cujas necessidades particulares de proteção devem ser consideradas na formulação e na implementação de programas de proteção, especialmente quando esses programas beneficiem ambas as categorias.

84. Por fim, como foi mencionado, a Relatoria Especial ressalta a importância de que os programas de proteção considerem a necessidade de garantir aos comunicadores a possibilidade de dar continuidade ao exercício de sua atividade jornalística e as necessidades específicas de sua profissão (como a privacidade necessária para se encontrarem com suas fontes) no desenho das medidas de proteção disponíveis, considerando as circunstâncias de cada caso concreto, em consulta com o potencial beneficiário. Do mesmo modo, é fundamental que os estudos de risco e a decisão sobre a adoção de medidas de proteção considerem o conteúdo do trabalho jornalístico e das investigações realizadas pelo potencial beneficiário ou o meio de comunicação do qual faz parte, e sua possível ligação com a suposta situação de risco em análise.

2. Mecanismos especiais de proteção a jornalistas e funcionários de meios de comunicação na região

85. Alguns países da região, como a Colômbia e o México, têm criado programas de proteção especial para jornalistas. Na Colômbia, o programa de proteção a jornalistas, que está em operação desde o ano 2000, é o mais antigo e consolidado da região. Por sua vez, o programa de proteção mexicano foi legalmente criado em 2012 e está no início de sua operação e implementação. Do mesmo modo, outros países têm adotado medidas para incluir os jornalistas e os funcionários de meios de comunicação como beneficiários nos programas de proteção já existentes, como é o caso do Brasil. Por sua vez, países como a Guatemala e Honduras expressaram sua vontade de estabelecer um possível programa de proteção para jornalistas. Esta seção analisará os programas de proteção existentes na região e as recentes medidas adotadas para estabelecê-los nos lugares onde ainda não foram criados. Além disso,

¹⁸² CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 505-520.

¹⁸³ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66, 31 de dezembro de 2011. § 521-528.

¹⁸⁴ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 529-531.

serão ressaltadas as boas práticas identificadas na criação e implementação dos programas existentes, bem como os principais desafios enfrentados por esses programas na atualidade.

Colômbia

86. De todos os programas de proteção a jornalistas em risco existentes na região, o mais consolidado foi criado na Colômbia, que com a aprovação da Lei 418 de 1997, estabeleceu a criação de um programa de proteção sob a responsabilidade do Ministério do Interior, direcionado a pessoas em situação de risco “por causas relacionadas à violência política ou ideológica, ou ao conflito armado interno” e pertencentes a certos grupos de pessoas, como dirigentes ou ativistas de grupos políticos, organizações sociais e organizações de direitos humanos.¹⁸⁵ No ano 2000, por meio do Decreto 1592, os jornalistas e comunicadores sociais foram pela primeira vez reconhecidos como uma população em risco especial com a criação do “Programa de Proteção a Jornalistas e Comunicadores Sociais” a cargo da Direção Geral para os Direitos Humanos do Ministério do Interior.¹⁸⁶ O Decreto 1592 também criou o Comitê de Regulamentação e Avaliação de Riscos (CRER), um órgão interinstitucional composto por representantes do Estado e da sociedade civil com o propósito de avaliar os casos particulares e recomendar a adoção de medidas de proteção.¹⁸⁷

87. Assim, em 2011, com a aprovação dos Decretos 4065 e 4912, foram realizadas mudanças estruturais em todo o sistema de proteção a pessoas em risco na Colômbia, incluindo os jornalistas e comunicadores sociais. Do mesmo modo, em junho de 2012, foi aprovado o Decreto 1225 com a finalidade de “reestruturar e definir alguns dos conceitos e procedimentos descritos no Decreto 4912 de 2011”.¹⁸⁸ Sob esse novo marco legal, foi organizado o “Programa de Prevenção e Proteção dos Direitos à Vida, à Liberdade, à Integridade e à Segurança de Pessoas, Grupos e Comunidades” para “pessoas, grupos e comunidades que estejam em situação de risco extraordinário ou extremo como consequência direta do exercício de suas atividades ou funções políticas, públicas, sociais ou humanitárias, ou em razão do exercício de seu cargo”,¹⁸⁹ unificando todos os programas de proteção específicos existentes para pessoas em situação de risco extraordinário ou extremo. Entre as 16 populações objeto de proteção em razão do risco incluídas no Programa de Prevenção e Proteção, estão os jornalistas e comunicadores sociais.¹⁹⁰

88. Dentro desse marco legal, foi criada a Unidade Nacional de Proteção (UNP), um órgão com pessoa jurídica, autonomia administrativa e financeira e orçamento próprio, subordinado ao Ministério do Interior, com o objetivo de “articular, coordenar e executar a prestação do serviço de proteção” às pessoas em situação de risco extraordinário ou extremo na Colômbia.¹⁹¹ Entre suas principais funções, a UNP é responsável por: receber e tramitar os

¹⁸⁵ Congresso Nacional. Lei N° 418 de 26 de dezembro de 1997. Artigo 81.

¹⁸⁶ Presidência da República. Decreto N° 1592 de 24 de agosto de 2000. Artigo 1.

¹⁸⁷ Presidência da República. Decreto N° 1592 de 24 de agosto de 2000. Artigo 2.

¹⁸⁸ Presidência da República. Decreto N° 1225 de 11 de junho de 2012.

¹⁸⁹ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Art. 1.

¹⁹⁰ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Art. 6.

¹⁹¹ Presidência da República. Decreto N° 4065 de 31 de outubro de 2011. Artigos 1 e 3.

pedidos de proteção; realizar as avaliações de risco; implementar as medidas de proteção aprovadas; acompanhar as medidas de proteção outorgadas e encaminhar as ameaças informadas à Promotoria Geral da Nação.¹⁹² O Programa de Proteção conta também com um Corpo Técnico de Coleta e Análise de Informações (CTRAI), órgão interinstitucional, que pode ser composto por funcionários da UNP e da Polícia Nacional, responsável, entre outras tarefas, por coletar e analisar informações *in loco* após um pedido de proteção e por informar ao Programa de Proteção sobre novas ameaças.¹⁹³ Por sua vez, o Grupo de Avaliação Preliminar [*Grupo de Valoración Preliminar*] (GVP) é o órgão responsável por realizar os estudos de risco com base nas informações proporcionadas pelo CTRAI e indicar as medidas de proteção idôneas no caso concreto, em um prazo de 30 dias a partir do consentimento do solicitante.¹⁹⁴

89. O órgão máximo de deliberação do Programa de Proteção colombiano é o Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas (CERREM), que substitui o extinto CRER na função de analisar os pedidos e determinar as medidas de proteção que devem ser outorgadas em cada caso, assim como sua duração. Em sua análise, o CERREM deve considerar as recomendações do Grupo de Avaliação Preliminar e os insumos de informação que as entidades participantes no Comitê fornecerem para validar a determinação do nível de risco realizada pelo GVP. Além disso, o CERREM tem entre suas funções recomendar o ajuste, a suspensão ou a finalização das medidas de prevenção e proteção em virtude dos resultados de reavaliações do risco. O CERREM é composto de modo permanente por cinco altos funcionários públicos com voz e voto¹⁹⁵ e presidido pelo Diretor da Direção de Direitos Humanos do Ministério do Interior. Também participam nas reuniões do CERREM, com o status de convidados permanentes, quatro delegados de cada uma das populações objeto do programa (incluindo os/as jornalistas), entre outros. Os delegados participam exclusivamente na análise dos casos do grupo populacional que representam e podem fornecer as informações que tenham sobre os pedidos em consideração como insumo para a adoção de medidas de proteção, porém não têm direito a voto.¹⁹⁶

90. Para que os jornalistas, comunicadores e comunicadoras sociais em risco possam acessar as medidas de proteção proporcionadas pelo programa, o Decreto 4912 prevê um procedimento ordinário que inclui os seguintes passos: (i) recebimento do pedido de

¹⁹² Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 28.

¹⁹³ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 33.

¹⁹⁴ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigos 34 e 35. Em conformidade com o decreto, o Grupo de Avaliação Preliminar é coordenado por um delegado da Unidade Nacional de Proteção e integrado por um delegado do Ministério de Defesa Nacional, um delegado da Polícia Nacional, um delegado do Programa Presidencial para a Proteção e Vigilância dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, e um delegado da Unidade Administrativa Especial de Atenção e Reparação Integral às Vítimas. O Grupo de Avaliação Preliminar também conta com a participação, com status de convidados especiais de modo permanente, de um representante da Promotoria Geral da Nação, um representante do Procurador Geral da Nação, um representante do Defensor do Povo, e o delegado da Secretaria Técnica da Comissão Intersetorial de Alertas Precoces.

¹⁹⁵ São eles: o Diretor do Programa Presidencial de Direitos Humanos e DIH, o Diretor de Proteção e Serviços Especiais da Polícia Nacional, o Diretor da Unidade Administrativa Especial de Atenção e Reparação Integral às Vítimas, e o Coordenador do Escritório de Direitos Humanos da Inspeção Geral da Polícia. Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 36.

¹⁹⁶ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigos 36-37.

proteção e processamento da caracterização inicial do(a) solicitante pela UNP: (ii) análise e verificação do enquadramento do(a) solicitante na população objeto do programa de proteção, e da existência donexo causal entre o risco e a atividade que este(a) desenvolve; (iii) encaminhamento do pedido ao Corpo Técnico de Coleta e Análise de Informações para coleta e análise de informações *in loco*; (iv) apresentação do trabalho de campo do CTRAI ao Grupo de Avaliação Preliminar; (v) análise do caso pelo Grupo de Avaliação Preliminar, que determina o nível de risco (ordinário, extraordinário ou extremo) e tece recomendações; (vi) avaliação e decisão do caso pelo CERREM sobre as medidas de proteção que devem ser implementadas; (vii) adoção das medidas de prevenção e proteção pelo Diretor da UNP por meio de ato administrativo; (viii) notificação ao(à) protegido(a) da decisão adotada; (ix) implementação das medidas de proteção, para as quais é assinada uma ata constando a entrega das medidas ao(à) protegido(a); (x) acompanhamento da implementação; (xi) reavaliação.¹⁹⁷ Além do procedimento ordinário, prevê-se em caso de risco iminente e excepcional a possibilidade de adoção pelo Diretor da UNP de medidas provisórias de proteção sem a necessidade de uma avaliação de risco.¹⁹⁸

91. As medidas preventivas e de proteção que podem ser atribuídas pelo CERREM de acordo com a situação do(a) potencial beneficiário(a) após a análise da avaliação de risco incluem: planos de contingência; cursos de autoproteção; patrulha e revistas policiais; esquemas de proteção individual (incluindo veículos blindados, condutor e escoltas); passagens terrestres, fluviais, marítimas ou aéreas a outro local; realocação temporária; auxílio econômico e traslado de artigos pessoais; dispositivos de comunicação que permitam um contato rápido com órgãos do Estado; e blindagem e instalação de sistemas técnicos de segurança no local de trabalho e/ou na residência do(a) beneficiário(a).¹⁹⁹ Além disso, é prevista a possibilidade de adotar outras medidas de proteção diferentes das estipuladas no Decreto, “considerando um enfoque diferenciado, o nível de risco e o fator territorial”.²⁰⁰ As medidas de proteção podem ser suspensas no caso de seu uso indevido ou a pedido do(a) beneficiário(a) após consulta e autorização do CERREM e terminam por recomendação do órgão caso ocorra alguma das hipóteses previstas na norma atual. Nesse sentido, o Decreto 4912 prevê que as medidas de proteção podem ser suspensas, entre outros casos, quando a avaliação de risco concluir que elas já não são necessárias; a pedido da pessoa; ou por vencimento do prazo que outorga a medida.²⁰¹ A norma atual também identifica as responsabilidades que cabem às entidades governamentais em âmbito local e nacional em relação à implementação de medidas de proteção.²⁰²

92. Desde a criação do Programa de Proteção do Ministério do Interior em 1997, a Corte Constitucional colombiana se pronunciou em diversas ocasiões sobre uma série de aspectos do mesmo e determinou que o Estado adote medidas variadas para garantir a

¹⁹⁷ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 40; Presidência da República Decreto N° 1225 de 11 de junho de 2012. Artigo 7.

¹⁹⁸ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Art.9.

¹⁹⁹ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 11.

²⁰⁰ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 11, § 2.

²⁰¹ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigos 44-46.

²⁰² Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigos 25-32.

proteção efetiva dos beneficiários. Nesse sentido, como também é mencionado em outras seções deste relatório, a Corte Constitucional desenvolveu o conceito de direito à segurança pessoal e definiu os diferentes níveis de risco diante dos quais uma pessoa pode requerer a adoção de medidas de proteção pelo Estado.²⁰³ Esse entendimento foi posteriormente incorporado pelo Decreto 4912, que categoriza os tipos de risco em ordinário, extraordinário e extremo. Nesse sentido, em conformidade com a jurisprudência da Corte Constitucional, o risco ordinário é definido pela norma atual como o risco ao qual “estão submetidas todas as pessoas, em igualdade de condições” e que “não implica na obrigação de adotar medidas de proteção”.²⁰⁴ O risco extraordinário é definido como o que “as pessoas, como consequência direta do exercício de suas atividades ou funções política, públicas, sociais ou humanitárias [...] não estão obrigadas a suportar e inclui o direito de receber do Estado a proteção especial por parte do Programa”.²⁰⁵ Para que se caracterize esse risco, o Decreto prevê que ele deve ser específico e individualizável, concreto, presente, importante, sério, claro e discernível, excepcional e desproporcional. Do igual modo, o Decreto 4912 determina que quando o risco extraordinário é grave e iminente, configura-se então um risco extremo.²⁰⁶

93. A Corte Constitucional também avaliou o Programa de Proteção por meio de diversas resoluções relacionadas ao cumprimento da decisão T-025 de 2004, que estabeleceu as obrigações do Estado perante a população internamente deslocada, incluindo medidas para garantir o seu direito à segurança pessoal.²⁰⁷ Apesar de a decisão se referir especificamente à população deslocada, por meio das resoluções de supervisão de cumprimento a Corte Constitucional identificou algumas fragilidades e desafios gerais do Programa de Proteção, como a demora na realização dos estudos de risco, a centralização do programa na capital do país e a inadequação de algumas medidas implementadas em relação ao risco enfrentado.

94. A Corte Constitucional apontou como um dos desafios do programa de proteção a necessidade de adotar “uma abordagem diferenciada que promova os direitos das pessoas sujeitas a especial proteção constitucional”. Nesse sentido, a Corte estabeleceu o dever das autoridades de “prestar particular atenção aos casos nos quais as pessoas que pedem proteção são sujeitos de especial proteção constitucional, tais como indígenas, afro-colombianos, pessoas da terceira idade, mães chefes de família, menores de idade, professores ameaçados, pessoas com deficiências, pessoas com orientação sexual diferenciada e defensores de direitos humanos, entre outros”.²⁰⁸

95. Nessa linha, na Resolução 092 de 2008, a Corte Constitucional ordenou a adoção de medidas especiais para a proteção dos direitos das mulheres deslocadas, ao identificar diversos fatores de vulnerabilidade aos quais elas estão expostas no contexto do conflito armado, implicando em um impacto desproporcional sobre elas, incluindo o risco de violência sexual. A Corte também ressaltou o dever constitucional e internacional do Estado de

²⁰³ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-719/03. 20 de agosto de 2003.

²⁰⁴ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 3, numeral 18.

²⁰⁵ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 3, numeral 16.

²⁰⁶ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 3, numeral 17.

²⁰⁷ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-025/04. 22 de janeiro de 2004.

²⁰⁸ Corte Constitucional da Colômbia. Resolução N° 200 de 2007. 13 de agosto de 2007.

adotar uma abordagem diferenciada estrita de prevenção do deslocamento interno e seu impacto desproporcional sobre as mulheres.²⁰⁹ Do mesmo modo, em resoluções posteriores, a Corte desenvolveu as obrigações do estado diante da necessidade de adotar uma abordagem diferenciada para a garantia dos direitos de meninos, meninas e adolescentes (Resolução 251 de 2008),²¹⁰ pessoas e povos indígenas (Resolução 004 de 2009),²¹¹ população afrodescendente (Resolução 005 de 2009)²¹² e pessoas com deficiências (Resolução 006 de 2009)²¹³ que estejam na população vítima do deslocamento forçado.

96. Em consonância com essas decisões, o Decreto 4912 prevê entre os princípios que orientam as ações de prevenção e proteção a “abordagem diferenciada”, não apenas para a população em situação de deslocamento forçado, mas também para todas as populações objeto do programa de proteção, entre elas, os(as) jornalistas. Como consequência, “para a Avaliação de Risco, bem como para a recomendação e adoção das medidas de proteção, devem-se observar as especificidades e vulnerabilidades por idade, etnia, gênero, deficiência, orientação sexual e procedência urbana ou rural das pessoas objeto de proteção”.²¹⁴ Do mesmo modo, o Decreto prevê a responsabilidade do Ministério do Interior de regulamentar a aplicação do decreto pela adoção de protocolos e regulamentos específicos “para cada população objeto, considerando uma abordagem diferenciada”.²¹⁵

97. Nesse sentido, por meio da Resolução N° 0805, de 14 de maio de 2012, foi expedido o “Protocolo específico com abordagem de gênero e dos direitos das mulheres”, que adota, entre outros, os princípios da atenção preferencial e especial para mulheres e da participação de organizações de mulheres no programa. Assim, o Protocolo prevê a criação de um Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas (CERREM) para Mulheres, que conta com a participação de organizações de mulheres, órgãos do Estado que trabalham com temas de gênero, como o Alto Conselho Presidencial para a Equidade da Mulher e representantes de órgãos internacionais como a ONU Mulheres. O CERREM Mulheres [*CERREM Mujeres*] reúne-se de forma especial e exclusiva para atender casos de mulheres solicitantes de proteção. De acordo com o Protocolo, a beneficiária pode escolher entre ter seu caso analisado pelo CERREM Mulheres ou pelo CERREM criado para atender a situação de risco da outra população à qual pertença, como, por exemplo, as jornalistas. Do mesmo modo, o Protocolo prevê a adoção de medidas complementares com uma abordagem diferenciada quando sejam solicitadas pela beneficiária ou determinadas como necessárias na avaliação de risco. Entre elas, estão previstas medidas para assegurar a saúde, a previdência social e o bem-estar de mulheres defensoras e seus familiares; medidas direcionadas a prestar apoio à beneficiária e seus familiares para acessar o sistema educacional e medidas para auxiliar as mães lactantes, gestantes e menores de idade dependentes da beneficiária. O Protocolo também prevê a necessidade de capacitar e sensibilizar as entidades e funcionários do programa em matéria de

²⁰⁹ Corte Constitucional da Colômbia. Resolução N° 092/08. 14 de abril de 2008.

²¹⁰ Corte Constitucional da Colômbia. Resolução N° 251 de 2008. 6 de outubro de 2008.

²¹¹ Corte Constitucional da Colômbia. Resolução N° 004/09. 26 de janeiro de 2009.

²¹² Corte Constitucional da Colômbia. Resolução N° 005/09. 26 de janeiro de 2009.

²¹³ Corte Constitucional da Colômbia. Resolução N° 006/09. 26 de janeiro de 2009.

²¹⁴ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 2, numeral 8.

²¹⁵ Presidência da República. Decreto N° 4912 de 26 de dezembro de 2011. Artigo 50.

gênero e direitos das mulheres.²¹⁶ De acordo com as informações disponíveis até a redação deste relatório, o Estado está elaborando protocolos adicionais com uma abordagem diferenciada.²¹⁷

98. Em um auto posterior de acompanhamento (Auto 098 de 2013), a Corte Constitucional identificou um agravamento das violações dos direitos fundamentais das mulheres defensoras de direitos humanos e estabeleceu uma presunção de risco extraordinário de gênero a favor dessa população, que inclui a obrigação do Estado de garantir que as medidas de proteção respondam “de forma adequada às implicações multidimensionais de gênero – individual, familiar, coletiva e comunitária – e ao tipo de risco”. Do mesmo modo, a Corte Constitucional avaliou as mudanças realizadas no Programa de Proteção para incorporar uma perspectiva de gênero, como a adoção do Protocolo com abordagem diferenciada de gênero e a criação do CERREM Mulheres.²¹⁸

99. Por fim, como já foi mencionado, a Corte Constitucional também se pronunciou em sua decisão T-1037/08 sobre o direito de uma jornalista a participar na formulação das medidas outorgadas pelo Programa de Proteção que permitam a continuidade de suas atividades profissionais. Na decisão, a Corte Constitucional determinou que “quando se trata de um jornalista que apesar das ameaças decide continuar suas investigações, é provável que sejam necessários esquemas especiais que considerem a totalidade dos direitos envolvidos. Em particular, é óbvio que os comunicadores podem requerer certa privacidade para que possam entrevistar uma fonte reservada ou fazer certas indagações”.²¹⁹ A Corte concluiu que “nesses casos, é então necessário que possam contar com esquemas especialmente elaborados para garantir tanto sua segurança quanto seu trabalho e os importantes direitos associados à liberdade de expressão”.²²⁰ Nesse sentido, a Relatoria Especial observa que nos anos recentes, o programa de proteção também reconheceu a necessidade de adotar medidas de proteção que garantam aos jornalistas que decidam continuar suas investigações as condições para realizar suas atividades profissionais.

100. Em uma comunicação de 22 de outubro de 2013, o Estado informou que, em setembro de 2013, a UNP proporcionou proteção a 93 jornalistas em 20 departamentos. Entre as pessoas beneficiárias, as medidas de proteção implementadas incluíam 104 escoltas; 28 veículos regulares; 19 veículos blindados; 2 motocicletas; 37 coletes a prova de bala; 22 aparelhos de comunicação celular; 14 aparelhos de comunicação Avantel e cerca de 30 milhões de pesos mensais em apoio de realocação e auxílio de transporte. Além disso, informou que a Unidade Nacional de Proteção investiu um total de 7.750 milhões de pesos colombianos (cerca de US\$ 4.100.000) na proteção de jornalistas e comunicadores sociais. Por fim, o Estado informou que “mantém contato direto com associações civis como a [Fundação] para a Liberdade de Imprensa (FLIP), com quem dialoga a respeito de ameaças que sejam de seu conhecimento, sendo função da UNP contatar as vítimas das mesmas e oferecer a elas a rota de

²¹⁶ Ministério do Interior. Resolução 0805. Protocolo específico con abordagem de gênero e dos direitos das mulheres. Maio de 2012.

²¹⁷ Corte Constitucional da Colômbia. Auto N° 098/13. 21 de maio de 2013.

²¹⁸ Corte Constitucional da Colômbia. Auto N° 098/13. 21 de maio de 2013.

²¹⁹ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-1037/08. 23 de outubro de 2008. Considerando 21.

²²⁰ Corte Constitucional da Colômbia. Decisão T-1037/08. 23 de outubro de 2008. Considerando 21.

proteção”.²²¹ De acordo com dados da FLIP – organização que participa do CERREM na qualidade de convidado permanente – em 2012, o programa de proteção “atendeu 100 pedidos de jornalistas. Destes, 50 tiveram um resultado extraordinário, em outras palavras, que necessitavam de alguma medida de proteção; 40 foram ordinários e 10 foram devolvidos, isto é, não foram aceitos”.²²² Esses números apontaram um aumento de cerca de 40% em relação ao número de casos atendidos em 2011.²²³

101. O Relator Especial da ONU sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão reconheceu em um relatório recente os esforços empreendidos pela Colômbia para proteger jornalistas em risco, porém apontando também alguns obstáculos enfrentados pelo programa, como a demora na análise de riscos e na implementação de medidas de proteção, a ausência de uma abordagem da avaliação de risco que considere o contexto e a transferência dos esquemas de proteção a empresas privadas.²²⁴

102. Como foi mencionado, no relatório de 2005, Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana reconheceu “os esforços do Estado colombiano na criação desse programa direcionado a garantir o direito à liberdade de expressão, o que permitiu proteger a integridade pessoal de um importante número de jornalistas colombianos”.²²⁵ A Relatoria deseja reconhecer também o apoio político que o programa tem recebido há mais de uma década, além dos importantes recursos financeiros que foram alocados, a clareza do marco jurídico e dos procedimentos administrativos que regem sua implementação e a variedade de medidas de proteção que estão à disposição do CERREM.

103. Por outro lado, a Relatoria Especial toma nota dos desafios mencionados na implementação do programa de proteção para jornalistas e comunicadores sociais apontados pelas cortes nacionais, por órgãos internacionais e organizações da sociedade civil. Em especial, a Relatoria observa 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. Nesse sentido, é fundamental garantir uma efetiva participação da Promotoria Geral da Nação nas sessões do CERREM, em sua qualidade de convidada especial, de modo que ela possa contribuir e receber

²²¹ Comunicação do Estado da Colômbia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ofício MPC/OEA N° 1423/2013. 23 de outubro de 2013. Memorando I-GAPDH-13-035732 de 18 de outubro de 2013 que remete a Comunicação à Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão S-GAPDH-13-042535 de 18 de outubro de 2013.

²²² Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Pág. 55.

²²³ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Pág. 55.

²²⁴ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 69-171. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

²²⁵ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. *Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia*. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. § 107.

informações-chave sobre as situações em análise e as supostas violações de direitos humanos sofridas pelos jornalistas e comunicadores sociais. A Relatoria também reitera a importância de acelerar, nas condições técnicas mais adequadas, os processos de medição de risco e de implementação das medidas de proteção, em especial nos casos em que se verifica a necessidade de adotar medidas urgentes. Nesse sentido, no entender da Relatoria, é importante que o programa continue considerando as necessidades específicas de jornalistas e comunicadores sociais ao decidir sobre as medidas de proteção e prevenção a ser adotadas.

104. Desse modo, Relatoria Especial expressou anteriormente sua preocupação em relação à existência de graves irregularidades que, no período entre 2002 e 2008, agravaram, ao invés de reduzir, os riscos aos quais estavam expostos alguns/algumas jornalistas. Em termos concretos, a Relatoria afirmou que nesse período funcionários do serviço de inteligência do Estado, o antigo Departamento Administrativo de Segurança (DAS), tiveram participação em atividades de inteligência ilícitas e atos de intimidação direcionados a jornalistas e seus familiares.²²⁶ Como apontou a Relatoria Especial no Relatório Anual de 2010:

As investigações realizadas pela Procuradoria Geral da Nação e a Promotoria Geral da Nação, bem como as importantes revelações dos meios de comunicação tendem a mostrar uma política sistemática e sustentada de perseguição por parte do principal órgão de inteligência do Estado colombiano, direcionada a vigiar, desprestigiar e intimidar alguns dos jornalistas mais críticos do governo do Presidente Álvaro Uribe Vélez. Em alguns casos, a espionagem ilícita realizada pelo DAS foi feita pelos mesmos agentes encarregados de proteger esses jornalistas no marco do Programa de Proteção de Direitos Humanos do Ministério do Interior e da Justiça.²²⁷

105. A Relatoria Especial toma nota de que em resposta às atividades informadas de inteligência ilícita e atos de intimidação contra jornalistas e seus familiares perpetrados pelo DAS entre 2002 e 2008,²²⁸ o atual governo da Colômbia decidiu por fim ao DAS e substituí-lo por um novo serviço de inteligência. Do mesmo modo, a Unidade Nacional de Proteção foi criada, em parte para arcar com as funções do programa de proteção que anteriormente cabiam ao DAS, como a realização das avaliações de risco e a implementação das medidas de proteção.²²⁹ A Comissão Interamericana considerou que o Estado deve “assegurar que o pessoal que participe nos esquemas de segurança gere confiança nos beneficiários da proteção”, garantindo que “a alocação do pessoal ocorra com a participação dos beneficiários das medidas de proteção”.²³⁰

²²⁶ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 140-162.

²²⁷ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 141.

²²⁸ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 140-162.

²²⁹ Presidência da República. Decreto N° 4065 de 31 de outubro de 2011. Considerando 2.

²³⁰ CIDH. Relatório Anual 2011. Capítulo IV (Desenvolvimento dos Direitos Humanos na Região). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 128; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.

106. A Relatoria Especial reitera sua satisfação com o apoio político e financeiro que o Estado colombiano tem dedicado ao programa de proteção a jornalistas e comunicadores sociais desde a sua criação no ano 2000. Nesse sentido, a Relatoria reconhece a diminuição no país dos casos de assassinatos de jornalistas e comunicadores por motivos que possam estar ligados à sua profissão desde o início do programa. Sem dúvida alguma, o programa de proteção de jornalistas e comunicadores sociais na Colômbia oferece uma importante prática para os países da região, que tem permitido proteger a vida e a integridade de dezenas de jornalistas, comunicadores e comunicadoras no país.

México

107. Em 2012, o México se tornou o segundo país da região que adotou um mecanismo especializado de proteção de jornalistas em risco. Como foi mencionado anteriormente, a criação desse tipo de programa foi uma das principais recomendações formuladas pelos relatores especiais da CIDH e da ONU após sua visita *in loco* ao país, ocorrida em agosto de 2010. Posteriormente à visita *in loco*, a Relatoria Especial soube que em 3 de novembro de 2010 foi adotado um “Convênio de Coordenação para a Implementação de Ações de Prevenção e Proteção de Jornalistas”, assinado pela Secretaria de Governança, a Secretaria de Relações Exteriores, a Secretaria de Segurança Pública, a Procuradoria Geral da República e a Comissão Nacional dos Direitos Humanos. Em 11 de novembro de 2010, a Relatoria Especial recebeu uma comunicação do Estado mexicano anunciando formalmente a assinatura desse Convênio, que, no entender do Estado, representava “o primeiro passo para o estabelecimento de um mecanismo de proteção de jornalistas e comunicadores”.²³¹ O Convênio de Coordenação criou um Comitê Consultivo para receber pedidos de proteção, elaborar e dar continuidade a medidas de prevenção e proteção para jornalistas e facilitar a implementação dessas medidas em nível federal e local. Do mesmo modo, foi criado um Subcomitê de Avaliação encarregado de analisar os pedidos de medidas de prevenção e proteção e efetuar as recomendações correspondentes ao Comitê Consultivo e foi atribuída à Secretaria de Governança a responsabilidade pela coordenação do mecanismo.²³²

108. Posteriormente a Relatoria Especial recebeu informações sobre alguns avanços na implementação do Convênio, como a inclusão de uma organização da sociedade civil ao Comitê Consultivo e a adesão do governo de um dos estados da federação.²³³ Ao mesmo tempo, a Relatoria Especial recebeu observações de organizações de imprensa e liberdade de expressão a respeito das capacidades e dos procedimentos do mecanismo e da falta de implementação

Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II Doc. 51. 31 de agosto de 2005. § 126-128.

²³¹ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 710.

²³² CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 711.

²³³ CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 432.

efetiva das medidas de proteção previstas no convênio.²³⁴ Em seu Relatório Anual de 2011, a Relatoria Especial externou preocupação com a demora em expedir publicamente as Diretrizes de Operação e Funcionamento do Convênio e reiterou a necessidade urgente de por em funcionamento um mecanismo de proteção diante da situação crítica de violência contra jornalistas e meios de comunicação no México.²³⁵

109. Nesse contexto, o Congresso mexicano analisou e aprovou a “Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas”,²³⁶ que foi promulgada pelo presidente Felipe Calderón e entrou em vigência em junho de 2012. A norma cria o “Mecanismo de Proteção para Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas” para permitir que o Estado cumpra “sua responsabilidade fundamental de proteger, promover e garantir os direitos humanos”.²³⁷ Sua finalidade expressa é estabelecer a cooperação entre o governo federal e os governos das unidades federativas para implementar as medidas de proteção e preventivas 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”.²³⁸ O mecanismo é composto por uma Junta de Governo, um Conselho Consultivo e uma Coordenação Executiva Nacional e é operado pela Secretaria de Governança.

110. De acordo com a lei mexicana, a Junta de Governo é a instância máxima do Mecanismo e o principal órgão decisório relativo à outorga de medidas de prevenção e proteção. A Junta de Governo é formada por quatro representantes do poder executivo (Secretaria de Governança; Procuradoria Geral da República; Secretaria de Segurança Pública; e Secretaria de Relações Exteriores), um representante da Comissão Nacional dos Direitos Humanos e quatro representantes do Conselho Consultivo, sendo dois deles especialistas independentes na defesa dos direitos humanos e dois no exercício da liberdade de expressão e o jornalismo.²³⁹ Os representantes do Congresso, do poder judiciário, dos estados e do Escritório no México do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos podem participar com direito a voz, mas não a voto, nas sessões da Junta de Governo.²⁴⁰ Para as sessões da Junta de Governo, será também convocada a participação dos(as) solicitantes cujo caso está em

²³⁴ CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 433.

²³⁵ CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 434.

²³⁶ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012.

²³⁷ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 1.

²³⁸ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 1.

²³⁹ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigos 5 e 13.

²⁴⁰ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 6.

deliberação.²⁴¹ A principal função da Junta de Governo é avaliar, deliberar e decidir sobre a outorga e suspensão de medidas preventivas e de proteção com base nas informações elaboradas pelas unidades auxiliares da Coordenação Executiva Nacional²⁴² e em suas resoluções ela deverá dar cumprimento ao “princípio *pro persona*, à perspectiva de gênero, ao interesse superior da criança e demais critérios de direitos humanos”.²⁴³

111. A Coordenação Executiva Nacional é o órgão responsável por coordenar a atuação do Mecanismo com as unidades federativas, os órgãos da administração pública federal e os organismos autônomos, e deve estar a cargo de um funcionário da Secretaria de Governança com nível hierárquico imediatamente inferior a subsecretário ou equivalente. O órgão também é composto por três unidades auxiliares técnicas de coordenação. A primeira é a Unidade de Recepção de Casos e Reação 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. A segunda é a Unidade de Avaliação de Riscos que, entre suas atribuições, deve elaborar os estudos de avaliação de risco, recomendar as medidas preventivas ou de proteção a serem adotadas em cada caso, fazer o acompanhamento periódico da implementação das medidas e fazer recomendações sobre sua continuidade, adequação ou conclusão. De acordo com a lei, ambas as unidades devem ser compostas por, pelo menos, cinco pessoas especialistas em matéria de avaliação de risco e proteção, uma delas especializada na defesa de direitos humanos e outra no exercício do jornalismo e da liberdade de expressão. Por fim, a terceira é a Unidade de Prevenção, Acompanhamento e Análise, que é responsável por propor medidas de prevenção, fazer o monitoramento nacional das agressões com vistas a compilar e sistematizar informações desagregadas em uma base de dados; identificar os padrões de agressões e elaborar mapas de risco; e avaliar a eficácia das medidas preventivas, de proteção e urgentes implementadas.²⁴⁴ A Coordenação Executiva Nacional é responsável por coordenar o trabalho das unidades, gerir a comunicação entre as unidades e a Junta de Governo e comunicar as decisões da Junta às entidades encarregadas de implementá-las.²⁴⁵

112. O último órgão que compõe o Mecanismo de Proteção é o Conselho Consultivo, um órgão de consulta da Junta de Governo formado por membros da sociedade civil. O Conselho é formado por nove conselheiros, entre eles pessoas especialistas na defesa dos direitos humanos e no exercício da liberdade de expressão e o jornalismo, incluindo quatro conselheiros eleitos para participar na Junta de Governo. O Conselho Consultivo tem, entre suas funções, atender as consultas e formular as opiniões que lhe forem solicitadas pela Junta de Governo, formular recomendações à Junta de Governo sobre os programas e atividades

²⁴¹ Estados Unidos Mexicanos. Presidente de la República. Diário Oficial da Federação. Regulamentação da Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 30 de novembro de 2012. Artigo 9.

²⁴² Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 8.

²⁴³ Estados Unidos Mexicanos. Presidência da República. Diário Oficial da Federação. Regulamentação da Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 30 de novembro de 2012. Artigo 22.

²⁴⁴ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigos 17-23.

²⁴⁵ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 18.

realizadas pela Coordenação Executiva Nacional, remeter à Junta de Governo as reclamações apresentadas por solicitantes ou beneficiários sobre a implementação das medidas e encomendar Estudos de Avaliação de Risco independentes solicitados pela Junta de Governo para resolver reclamações.²⁴⁶

113. A lei prevê tanto procedimentos “ordinários” quanto “extraordinários” para executar as medidas de proteção solicitadas. Durante todo o processo e na implementação das medidas, deve-se observar a perspectiva de gênero.²⁴⁷ Para acessar o Mecanismo, o potencial beneficiário deve ser uma pessoa defensora dos direitos humanos ou jornalista²⁴⁸ ou seus familiares que tenham sofrido agressões que causaram dano à sua integridade física, psicológica, moral ou econômica. O Programa também abarca os bens da pessoa beneficiária, grupo, organização ou movimento social.²⁴⁹ O(a) beneficiário(a) não deve estar sob um esquema ou programa de proteção de outro mecanismo do Estado, salvo quando expressar estar de acordo que as responsabilidades de proteção sejam transmitidas ao mecanismo federal.²⁵⁰

114. Os pedidos de medidas de proteção ou prevenção são processados pela Unidade de Recepção de Casos e Reação Rápida, que verifica se a solicitação cumpre os requisitos previstos em lei e determina o tipo de procedimento que será adotado. Nesse sentido, nos casos em que o(a) solicitante(a) declare que sua vida ou integridade física está em perigo iminente, será iniciado um procedimento extraordinário pelo qual serão acionadas medidas urgentes de proteção em um prazo não maior que três horas a partir do momento em que o pedido é recebido, que deverão ser implementadas nas nove horas seguintes.²⁵¹ Enquanto isso, a Unidade de Recepção deve realizar um Estudo de Avaliação de Ação Imediata e encaminhar o caso à Unidade de Avaliação de Riscos para o início do procedimento ordinário. Algumas dessas medidas urgentes são a evacuação, a realocação temporária, escoltas de corpos especializados e a proteção de imóveis onde estiver o(a) beneficiário(a).²⁵² As medidas urgentes de proteção devem se manter em vigência enquanto o procedimento ordinário é executado.²⁵³

²⁴⁶ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigos 9-16.

²⁴⁷ Estados Unidos Mexicanos. Presidência da República. Diário Oficial da Federação. Regulamentação da Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 30 de novembro de 2012. Artigo 2.

²⁴⁸ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 1. De acordo com o Artigo 2 da lei, os jornalistas são “as pessoas físicas, bem como os meios de comunicação e 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 prover informações, por qualquer meio de difusão e comunicação impresso, radioelétrico, digital ou de imagem”.

²⁴⁹ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 24.

²⁵⁰ Estados Unidos Mexicanos. Presidência da República. Diário Oficial da Federação. Regulamentação da Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 30 de novembro de 2012. Artigo 53, IV.

²⁵¹ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 26.

²⁵² Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 32.

²⁵³ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 26.

115. Nos casos em que não houver um risco iminente de perigo físico ou morte, será ativado o procedimento ordinário, pelo qual a Unidade de Avaliação de Riscos deverá efetuar uma análise de risco, determinar o nível de risco e os beneficiários das medidas e definir as medidas de proteção em um prazo de 10 dias a partir da apresentação do pedido.²⁵⁴ A avaliação é submetida à análise da Junta de Governo, que decretará as medidas preventivas e de proteção aplicáveis, que deverão ser implementadas pela Coordenação Executiva Nacional em um prazo de até 30 dias.²⁵⁵ De acordo com a lei, as medidas preventivas incluem instruções, manuais, cursos de autoproteção e acompanhamento de observadores,²⁵⁶ enquanto que as medidas de proteção incluem a entrega de dispositivos de comunicação, câmeras de segurança, fechaduras, etc. na residência ou no local de trabalho da pessoa, coletes à prova de balas, detectores de metais e automóveis blindados.²⁵⁷ A Unidade de Avaliação de Risco é responsável por fazer a avaliação periódica das medidas adotadas, que poderão ser incrementadas ou diminuídas pela Junta de Governo com base nas revisões mencionadas.²⁵⁸

116. A Lei prevê de modo explícito que em nenhum caso as medidas outorgadas deverão “restringir as atividades dos beneficiários, nem implicarão em vigilância ou intromissões indesejadas em suas vidas profissionais ou pessoais”,²⁵⁹ e que devem ser acordadas com os(as) solicitantes.²⁶⁰ Nesse sentido, eles podem apresentar uma reclamação à Secretaria Executiva da Junta de Governo contra as resoluções da Junta de Governo e a Coordenação Executiva Nacional a respeito da imposição ou negação de medidas, do cumprimento deficiente ou insatisfatório das medidas ou da rejeição das decisões da Junta de Governo pelas autoridades encarregadas pela implementação das medidas.²⁶¹ No caso do procedimento extraordinário, os(as) beneficiários(as) podem apresentar reclamações à Coordenação Executiva Nacional contra as resoluções da Unidade de Recepção de Casos e Reação Rápida sobre o acesso ao procedimento extraordinário ou a adoção de medidas urgentes; do cumprimento deficiente ou insatisfatório dessas medidas; ou da rejeição das decisões dessa Unidade.²⁶²

²⁵⁴ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 27.

²⁵⁵ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 29.

²⁵⁶ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 34.

²⁵⁷ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 33.

²⁵⁸ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Arts. 21, III e 8.

²⁵⁹ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 30.

²⁶⁰ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 31.

²⁶¹ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigos 55 e 56; Estados Unidos Mexicanos. Presidência da República. Diário Oficial da Federação. Regulamentação da Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 30 de novembro de 2012. Artigo 108.

²⁶² Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigos 59 a 60; Estados Unidos Mexicanos. Presidência da

117. Com o propósito de obter recursos econômicos adicionais aos previstos no orçamento federal para o mecanismo, a lei prevê a criação do “Fundo para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas”, cujos recursos serão destinados de modo exclusivo para a implementação e operação das medidas de prevenção, proteção e de urgência e outros atos estabelecidos na lei para a implementação do mecanismo. O fundo deve ser operado por meio de um fideicomisso público. Os seus recursos advirão, entre outras fontes, de aportes do governo federal, recursos anuais do orçamento federal e doações de pessoas físicas ou jurídicas. Do mesmo modo, o fundo deve contar com um Comitê Técnico presidido pela Secretaria de Governança e terá um órgão de vigilância.²⁶³

118. Por fim, a lei prevê que as resoluções da Junta de Governo são obrigatórias para as autoridades federais cuja atuação seja necessária para satisfazer o cumprimento das medidas adotadas.²⁶⁴ No entanto, a lei não determina a sua obrigatoriedade perante as autoridades dos Estados e do Distrito Federal. Para esses efeitos, prevê-se a possibilidade de celebrar convênios entre as unidades federativas e o governo federal para efetivar as medidas.²⁶⁵ A esse respeito, o Escritório no México do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) entendeu que “a coordenação entre as autoridades federais e estatais é um dos grandes desafios para o nascente mecanismo de proteção da estrutura federal do Estado mexicano. [...] [É] de se esperar que os convênios assinados sirvam como um veículo capaz de promover a adequada articulação entre as diversas instâncias de governo, garantindo uma resposta coerente do Estado mexicano”.²⁶⁶

119. Em 19 de setembro de 2012, o governo mexicano proveu à Relatoria Especial informações detalhadas sobre a implementação da lei federal de proteção.²⁶⁷ As informações prestadas indicavam que a Junta de Governo teve sua primeira sessão em 10 de julho de 2012 e logo convocou publicamente pessoas e organizações dedicadas ao jornalismo ou à defesa dos direitos humanos e à liberdade de expressão para fazer parte do Conselho Consultivo.²⁶⁸ De acordo com as informações disponíveis, o Conselho Consultivo foi formado em outubro de 2012.²⁶⁹

República. Diário Oficial da Federação. Regulamentação da Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 30 de novembro de 2012. Artigos 110 a 114.

²⁶³ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigos 48-54.

²⁶⁴ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Artigo 4.

²⁶⁵ Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 25 de junho de 2012. Arts. 46 e 47.

²⁶⁶ Escritório no México do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Relatório sobre a situação dos(as) defensores(as) de direitos humanos no México: Atualização 2012 e avaliação 2013. § 73.

²⁶⁷ Comunicação N° OEA02752 da Missão Permanente do México junto à OEA. 19 de setembro de 2012.

²⁶⁸ Comunicação N° OEA02752 da Missão Permanente do México junto à OEA. 19 de setembro de 2012.

²⁶⁹ Knight Center for Journalism in the Americas. 23 de outubro de 2012. Integran consejo en México para supervisar ley de protección a periodistas; La Prensa. 22 de outubro de 2012. Eligen a miembros del primer consejo consultivo para la protección de periodistas.

120. Em 8 de novembro de 2013, o Estado enviou informações atualizadas sobre o mecanismo de proteção nacional.²⁷⁰ Nesse sentido, o Estado informou que foram recebidos 105 pedidos de proteção, dos quais 40 provinham de jornalistas. Em 9 dos 105 casos, determinou-se a não incorporação da pessoa solicitante ao mecanismo. Do mesmo modo, o Estado informou que entre as principais medidas de proteção outorgadas estavam serviços de escolta permanente ou para traslados; medidas de segurança em imóveis; veículos blindados e fornecimento de gasolina; equipamentos de telecomunicações; botões de pânico; vigilância por meio de patrulhamentos; um diretório para casos de emergências; manuais de autoproteção; e acompanhamento na apresentação de denúncias. O Estado também informou que a Junta de Governo aprovou os Protocolos de Medidas Preventivas, de Proteção e Urgentes de Proteção e de Avaliação de Risco.²⁷¹

121. Quanto ao pessoal de operações do Mecanismo, o Estado informou que a Coordenação Executiva Nacional e suas três unidades técnicas são formadas por 20 pessoas e “tem-se considerado aumentar os conhecimentos técnicos das pessoas que compõem a Junta de Governo, o Conselho Consultivo e a equipe da Coordenação Executiva Nacional”.²⁷² Do mesmo modo, o Estado informou que com o “objetivo de consolidar e fortalecer o funcionamento do Mecanismo”, diversas medidas estão sendo executadas, incluindo a integração de indicadores de avaliação do mecanismo, em cooperação com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos no México e a assinatura de um memorando de entendimento com a organização *Freedom House* a fim de “fortalecer tecnicamente o Mecanismo”.²⁷³ O Estado também forneceu informações sobre a integração do “Fundo para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas”. Segundo o informado, as regras de Operação do Fideicomiso Público foram aprovadas em 27 de fevereiro de 2013 e publicadas em 5 de novembro de 2013. Em 1º de outubro, foram transferidos ao Fideicomiso os recursos autorizados para o exercício fiscal de 2013, totalizando \$127.500.000,00 pesos mexicanos (cerca de US\$ 9.720.000). Até a presente data, o Fideicomiso conta com \$169.895.841,61 (cerca de US\$ 12.952.145). Por fim, o Estado informou que 25 unidades federativas assinaram Convênios de Cooperação com o mecanismo federal.²⁷⁴

122. A Relatoria Especial entende que a Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas é uma importante manifestação do compromisso do governo mexicano de proteger os jornalistas em situação de risco. A existência de um marco jurídico

²⁷⁰ Comunicação N° OEA-04472 da Missão Permanente do México junto à OEA de 8 de novembro de 2013 que remete o ofício CEN/640/2013 de 5 de novembro de 2013.

²⁷¹ Comunicação N° OEA-04472 da Missão Permanente do México junto à OEA de 8 de novembro de 2013 que remete o ofício CEN/640/2013 de 5 de novembro de 2013.

²⁷² Comunicação N° OEA-04472 da Missão Permanente do México junto à OEA de 8 de novembro de 2013 que remete o ofício CEN/640/2013 de 5 de novembro de 2013.

²⁷³ Comunicação N° OEA-04472 da Missão Permanente do México junto à OEA de 8 de novembro de 2013 que remete o ofício CEN/640/2013 de 5 de novembro de 2013.

²⁷⁴ As unidades federativas são: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado do México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán e Zacatecas. Comunicação N° OEA-04472 da Missão Permanente do México junto à OEA de 8 de novembro de 2013 que remete o ofício CEN/640/2013 de 5 de novembro de 2013.

claro pressupõe uma notável melhora em relação ao antigo Convênio de Coordenação e a nova normativa apresenta diversas características valiosas, como a participação de representantes da comunidade de defensores de direitos humanos e da liberdade de expressão na Junta de Governo, a adoção do princípio de perspectiva de gênero e da atenção diferenciada, a disponibilidade de um leque de medidas de proteção, a existência de um procedimento acelerado para proteger as pessoas que se deparam com um risco iminente de sofrer graves danos e a finalidade explícita de maximizar a proteção sem limitar a atividade profissional dos jornalistas.

123. Em uma análise de junho de 2013 sobre o mecanismo, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) no México identificou alguns desafios para a implementação do programa de proteção. Entre eles, o organismo observou que:

Sendo o Mecanismo uma instituição atualmente em estado inicial de operações, ele enfrenta desafios que vão do âmbito administrativo ao substantivo, tornando-se bastante notável nestes primeiros meses a necessidade de superar o quanto antes os obstáculos que se apresentaram para que disponha de recursos econômicos, tenha uma adequada estrutura interna e lhe proveja os funcionários adequados. A elaboração dos relatórios de risco, de acordo com uma metodologia acordada com a sociedade civil e valendo-se de uma abordagem ampla, exige um pessoal estável em seus postos e em constante capacitação, juntamente com um forte respaldo político que permita superar formas e conceitos tradicionais de avaliar o risco. A adequada implementação das medidas de proteção acordadas, o seu monitoramento e uma oportuna difusão da existência e das funções do próprio Mecanismo também são desafios inadiáveis.²⁷⁵

124. Do mesmo modo, em 25 de outubro de 2013, o “Relatório preliminar do Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal” [*Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review*] foi distribuído incluindo, entre outros pontos, as recomendações preliminares de diversos Estados-Membros para fortalecer o mecanismo federal de proteção. Nesse sentido, foi recomendado: proporcionar ao mecanismo o apoio político necessário para o cumprimento do seu mandato; garantir a capacidade do mecanismo de atuar de forma preventiva, considerando as ameaças existentes diante do crime organizado; continuar direcionando ao mecanismo o orçamento necessário para a sua operação; contatar e capacitar o pessoal especializado para garantir o efetivo funcionamento do mecanismo; garantir a cooperação de estados e municípios na implantação do mecanismo; ter uma clara divisão das responsabilidades jurisdicionais entre os diferentes níveis de governo; e integrar uma perspectiva de gênero ao tratar do tema da segurança de jornalistas no país.²⁷⁶

125. A Relatoria Especial toma nota de que a lei foi adotada em junho de 2012 e por isso o mecanismo se encontra no estágio inicial de implementação. Nesse sentido, resolver algumas questões pendentes é uma condição fundamental para garantir a sua efetividade e a

²⁷⁵ Escritório no México do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Relatório sobre a situação dos(as) defensores(as) de direitos humanos no México: atualização 2012 e avaliação 2013. § 77 e 78.

²⁷⁶ Nações Unidas. Conselho de Direitos Humanos. Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal México. A/HRC/WG.6/17/L.5. 25 de outubro de 2013.

adequada aplicação da lei. Entre esses desafios, a Relatoria Especial ressalta em particular a importância de adotar todas as medidas necessárias para alocar e capacitar todo o pessoal necessário para a operação adequada das três unidades técnicas auxiliares; de garantir que os estudos de risco e a implementação das medidas urgentes, de prevenção e de proteção sejam realizados de forma adequada, com uma perspectiva diferenciada em relação às condições de cada beneficiário(a), cumprindo os protocolos adequados nos prazos previstos na lei; fazer com que as medidas de urgência e de proteção outorgadas não sejam substituídas ou suspensas antes da resolução de eventuais reclamações; e adotar as medidas necessárias para realizar uma efetiva transição – com a entrada em vigência do mecanismo de proteção federal – da proteção das pessoas anteriormente protegidas sob o “Convênio de Coordenação para a Implementação de Ações de Prevenção e Proteção a Jornalistas”.

126. Desse modo, a coordenação entre os diferentes órgãos do Estado federal e com as unidades federativas é fundamental para o adequado funcionamento do mecanismo. É especialmente importante garantir uma efetiva coordenação e intercâmbio de informações entre esses órgãos que o administram e as entidades governamentais que atuam na defesa dos direitos dos jornalistas e que participam da Junta de Governo, como a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e a Promotoria Especial de Atendimento a Crimes contra a Liberdade de Expressão (FEADLE). Em particular, essa articulação deve considerar a capacidade da CNDH e da FEADLE para outorgar *ex officio* medidas cautelares de proteção a jornalistas em risco e a competência de ambos os órgãos para receber denúncias e investigar ataques cometidos contra essas pessoas.²⁷⁷

127. Nos anos recentes, alguns estados da federação também estabeleceram mecanismos estatais autônomos de proteção e prevenção para jornalistas em situação de risco. Assim, por exemplo, em março de 2012, o Distrito Federal criou o “Mecanismo de Prevenção e Proteção a Jornalistas, Colaboradores Jornalísticos, bem como a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos em Situação de Risco por Motivo de sua Profissão”. O mecanismo opera por meio de um Convênio de Colaboração Institucional entre a Secretaria de Governo, a Secretaria de Segurança Pública, a Procuradoria de Justiça e a Comissão de Direitos Humanos. Apesar de não terem sido legalmente fixados, o mecanismo incorporou a seus protocolos importantes princípios e práticas, como a perspectiva de gênero, a não discriminação e a participação permanente da sociedade civil.²⁷⁸ De modo semelhante, em setembro de 2012, o estado de Morelos criou um “Mecanismo de Proteção de Jornalistas” após a adoção de um Convênio de Coordenação Interinstitucional para a Implementação de Ações de Prevenção e Proteção assinado entre autoridades do Poder Executivo do Estado, do Poder Judiciário, da Comissão de Direitos Humanos estadual, do Instituto Morelense de Informação Pública e Estatística, e do

²⁷⁷ Nesse sentido, ver: Estados Unidos Mexicanos. Diário Oficial da Federação. Lei da Comissão Nacional dos Direitos Humanos. 29 de junho de 1992. Artigo 40; Comissão Nacional de Direitos Humanos. Recomendação Geral N° 20. 15 de agosto de 2013. § 140.

²⁷⁸ Estados Unidos Mexicanos. Distrito Federal. Convênio de Colaboração Interinstitucional entre o Governo do Distrito Federal, o Tribunal Superior de Justiça, a Secretaria de Governo, a Comissão de Direitos Humanos, o Secretário de Segurança Pública e o Procurador Geral de Justiça. Cláusula terceira; Estados Unidos Mexicanos. Distrito Federal. Protocolo de Operação do Mecanismo de Prevenção e Proteção a Jornalistas, Colaboradores Jornalísticos e Defensores e Defensoras de Direitos Humanos em Situação de Risco por Motivo do Exercício de suas Atividades. 29 de maio de 2012. Capítulo II, b, k. Disponível para consulta em: Arquivo da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.

Fórum de Jornalistas do Estado.²⁷⁹ Do mesmo modo, em novembro de 2012 o estado de Veracruz, em meio a um contexto de aguda violência cometida contra jornalistas da localidade,²⁸⁰ emendou sua Constituição para criar uma “Comissão Estadual para a Atenção e Proteção aos Jornalistas”. O funcionamento do mecanismo estadual foi delimitado posteriormente por uma lei aprovada em dezembro de 2012 e por seu regulamento. Essas normas preveem, entre outros pontos, a integração da Comissão, seus órgãos administrativos e o procedimento para acessar medidas de proteção.²⁸¹ Por fim, de acordo com as informações recebidas, outros estados da federação, a exemplo de Chihuahua,²⁸² San Luis Potosí²⁸³ e Hidalgo²⁸⁴ também criaram mecanismos de proteção para jornalistas em situação de risco.

128. A Relatoria Especial toma nota da iniciativa de unidades da federação mexicana de estabelecer mecanismos de proteção a jornalistas em risco. Contudo, a Relatoria observa que é fundamental garantir o desenvolvimento de marcos jurídicos que permitam uma coordenação efetiva com o mecanismo federal de proteção e que considerem, em particular, os casos nos quais os solicitantes acessem ambos os mecanismos para pedir proteção. Nesse sentido, é essencial garantir que os beneficiários não fiquem sem proteção e que não sejam designadas medidas de proteção incompatíveis por ambos os mecanismos. Em todo caso, os mecanismos estatais, assim como o mecanismo federal, deverão cumprir todos os requisitos contidos nos padrões internacionais para sua operação. Por fim, a Relatoria Especial ressalta que a avaliação desses mecanismos estatais dependerá de sua eficácia para diminuir a violência contra jornalistas que ocorre em sua respectiva jurisdição.

Brasil

²⁷⁹ Estados Unidos Mexicanos. Estado de Morelos. Convênio de colaboração interinstitucional para a implementação de ações de prevenção e proteção para jornalistas no estado de Morelos. 6 de junho de 2012; El Sol de Cuernavaca. 29 de setembro de 2012. Cuentan periodistas con métodos de protección; Instituto Morelense de Información Pública e Estadística. 2 de outubro de 2012. Presentación del documento: “Mecanismos de protección para los periodistas del estado de Morelos”.

²⁸⁰ Nesse sentido, ver: CIDH. Relatório Anual 2012. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de março de 2013. § 356-389.

²⁸¹ Estados Unidos Mexicanos. Estado de Veracruz. Constituição Política do Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Artigo 67, V; Estado de Veracruz. Gazeta Oficial. Lei Número 586 da Comissão Estadual para a Atenção e Proteção a Jornalistas. 3 de dezembro de 2012; Estado de Veracruz. Gazeta Oficial. Regulamento Interior da Comissão Estadual para a Atenção e Proteção a Jornalistas. 14 de fevereiro de 2013.

²⁸² Estados Unidos Mexicanos. Estado de Chihuahua. Acordo para a implementação do Sistema Integral de Segurança para Jornalistas do estado de Chihuahua. 14 de fevereiro de 2012; Comissão Estadual de Direitos Humanos de Chihuahua. Sistema de Proteção a Jornalistas; Red de Periodistas de Juárez. 30 de abril de 2012. Conoce el protocolo de protección a periodistas que se pretende implementar en Chihuahua; La Jornada. 6 de setembro de 2010. Formalizan en Chihuahua protección a los periodistas; El Buen Vecino. 6 de setembro de 2010. Autorizan en Chihuahua el Sistema Integral de Protección a Periodistas.

²⁸³ Estados Unidos Mexicanos. Estado de San Luis Potosí. Lei de Proteção ao Exercício do Jornalismo do Estado de San Luis Potosí. 25 de maio de 2013; La Jornada San Luis. 26 de abril de 2013. Pasa incompleta la Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo en SLP; El Heraldo de San Luis Potosí. 3 de setembro de 2013. Por unanimidad se aprobó Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo en SLP.

²⁸⁴ Estados Unidos Mexicanos. Estado de Hidalgo. Lei de Proteção a Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e de Salvaguarda dos Direitos para o Exercício do Jornalismo. 27 de agosto de 2012; Rádio Trece. 31 de julho de 2012. Congreso de Hidalgo aprueba por unanimidad ley de protección a periodistas; Jornal Vía Libre. 27 de agosto de 2012. Comunicadores reconocen Ley de Protección a Periodistas en Hidalgo.

129. O Brasil é o terceiro país da América que deu passos para incorporar os jornalistas em um mecanismo de proteção para pessoas em risco. Apesar de o mecanismo em questão ser um “Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos” (PPDDH), o Estado brasileiro afirmou que o programa pode proporcionar proteção a jornalistas sob uma ampla definição de defensor de direitos humanos.²⁸⁵ Em termos reais, a Relatoria Especial reportou que o programa foi usado, pelo menos em um caso, para proporcionar proteção a um jornalista ameaçado. Como foi ressaltado no Relatório Anual de 2011 da Relatoria Especial, o jornalista Wilton Andrade dos Santos da emissora *Milenius FM* no município de Itaporanga D’Ajuda foi incluído no Programa de Proteção após sofrer agressões em 17 de dezembro de 2010, quando dois homens desconhecidos lançaram coquetéis molotov contra sua residência e incendiaram seu automóvel. De acordo com as informações recebidas, Andrade dos Santos tinha denunciado supostas irregularidades no governo municipal e recebeu ameaças de morte.²⁸⁶

130. O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos foi criado em 2004 pelo Poder Executivo Federal sob a Secretaria de Direitos Humanos (SDH).²⁸⁷ Na atualidade, o programa tem como seu marco normativo o Decreto N° 6.044 de 2007,²⁸⁸ que cria a Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos com a finalidade de “estabelecer princípios e diretrizes de proteção e assistência à pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos Humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade”.²⁸⁹ Nesse sentido, o Decreto prevê diretrizes gerais de proteção, como: a articulação com a sociedade civil, a formação e capacitação dos agentes do Estado que proporcionam proteção, a proteção da vida, a prestação de assistência social, médica, psicológica e material, a transferência de residência para defensores(as) em situação de risco ou vulnerabilidade, a cooperação entre os órgãos de segurança pública e o poder judiciário para a ação judicial em relação aos responsáveis e a adoção de medidas para superar as causas que geram a situação de risco ou vulnerabilidade.²⁹⁰

131. Do mesmo modo, o Decreto N° 6.044 previu um prazo de noventa dias para que a SDH elaborasse um Plano Nacional de Proteção a Defensores de Direitos Humanos.²⁹¹

²⁸⁵ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). *The Safety of Journalists and the Danger of Impunity. Report by the Director-General*. CI-12/CONF.202/4 REV. 27 de março de 2012. Pgs. 22 e 23; Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). 18 de dezembro de 2012. *Assassinatos do Brasil refletem reportagens duras, falta de justiça*.

²⁸⁶ CIDH. *Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 51.

²⁸⁷ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Proteção aos Defensores de Direitos Humanos*.

²⁸⁸ Brasil. *Decreto 6044*. 12 de fevereiro de 2007.

²⁸⁹ Brasil. *Decreto 6044*. 12 de fevereiro de 2007. Artigo 1.

²⁹⁰ Brasil. *Decreto 6044*. 12 de fevereiro de 2007. Anexo. Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. Artigos 4-7.

²⁹¹ Brasil. *Decreto 6044*. 12 de fevereiro de 2007. Artigo 2.

Contudo, até a data de fechamento deste relatório, tal Plano não havia sido adotado. Diante da ausência do Plano Nacional, o Decreto outorga ao governo federal e aos estados a possibilidade de adotar, *ex officio* ou mediante pedido, medidas urgentes de proteção “imediate, provisória, cautelar e investigativa” para garantir a “integridade física, psíquica e patrimonial” dos defensores dos direitos humanos em situação de risco ou vulnerabilidade.²⁹² Do mesmo modo, o Decreto autoriza os órgãos de direitos humanos e segurança pública do governo federal a assinar convênios com os estados e com o Distrito Federal para a implementação das medidas de proteção.²⁹³

132. No âmbito federal, o PPDDH está a cargo de um Comitê de Coordenação Geral ligado à Secretaria de Direitos Humanos e composto por membros da sociedade civil e representantes dos órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Federais. Do mesmo modo, em estados que assinaram convênios para participar do programa, existe um Comitê de Coordenação Estadual.²⁹⁴ O comitê de coordenação nacional e os comitês dos estados são órgãos deliberativos e têm a atribuição de dar resposta aos pedidos de proteção e determinar as medidas a ser adotadas e implementadas.²⁹⁵ Nos estados que ainda não contam com um comitê de coordenação próprio, o comitê nacional está encarregado dos pedidos de proteção.²⁹⁶ O programa federal e os estados participantes também contam com uma Equipe Técnica Federal e com equipes técnicas estaduais encarregadas de avaliar os pedidos de proteção e o nível de risco sob o qual se encontram os(as) solicitantes e seus familiares, e de monitorar os casos periodicamente.²⁹⁷

133. Para acessar o programa, os(as) defensores(as) de direitos humanos em risco ou qualquer outro órgão que tenha conhecimento da situação de risco devem enviar o pedido de proteção à Coordenação Estadual ou à Coordenação Geral (se o Estado não estiver participando do programa), para que seja avaliado pela equipe técnica estadual ou federal, respectivamente. O pedido de proteção deve expor a vontade do(a) potencial beneficiário(a) de acessar o programa, sua atuação na defesa dos direitos humanos e onexo de causalidade entre o risco e a atividade da pessoa como defensor ou defensora. De acordo com a SDH, a gravidade da ameaça à pessoa solicitante pode ser caracterizada por “qualquer conduta atentatória que tenha como objetivo impedir a continuidade de suas atividades de promoção e defesa dos direitos humanos”, que pode se manifestar por atos que atentem contra sua “integridade física, psíquica, moral ou econômica, e que possuam caráter discriminatório de qualquer natureza”, assim como sobre seus familiares e pessoas próximas ao(à) solicitante. Após a avaliação de risco realizada pelas equipes técnicas, os órgãos deliberativos de coordenação estadual ou geral determinam quais medidas devem ser adotadas no caso concreto com o objetivo geral de

²⁹² Brasil. Decreto 6044. 12 de fevereiro de 2007. Artigo 3.

²⁹³ Brasil. Decreto 6044. 12 de fevereiro de 2007. Artigo 3, parágrafo único.

²⁹⁴ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

²⁹⁵ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

²⁹⁶ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

²⁹⁷ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

“garantir proteção para que [os defensores e as defensoras] continuem seus trabalhos no local de atuação”.²⁹⁸

134. As medidas de proteção previstas pelo programa incluem visitas periódicas ao local de trabalho dos(as) beneficiários(as), sua retirada provisória e proteção policial. O programa adota uma abordagem holística que se propõe desativar as causas da insegurança e enfatiza a coordenação entre as ações de proteção e as medidas a serem adotadas por outros setores do Estado, como o sistema de justiça penal e as autoridades de registro fundiário.²⁹⁹ As medidas são periodicamente avaliadas pelas equipes técnicas e podem ser suspensas após o descumprimento pelo(a) beneficiário(a) das normas do programa, ou a seu pedido, ou por cessação da ameaça ou do risco.

135. Em geral, o programa foi já implementado nos estados por meio de acordos com organizações da sociedade civil. No estado do Ceará, por exemplo, o PPDDH opera por meio de um acordo entre a Secretaria de Justiça e Cidadania e a organização não governamental Associação de Parentes e Amigos de Vítimas de Violência (APAVV).³⁰⁰ Do mesmo modo, alguns dos estados participantes aprovaram leis formalizando a adoção do programa.³⁰¹ Até o fechamento deste relatório, sete estados já assinaram convênios para a implementação do programa e suas jurisdições.³⁰²

136. Desde 2009, um projeto de lei está sendo analisado no Congresso Nacional com o objetivo de estabelecer uma base legal formal para o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. Como foi mencionado acima, o PPDDH é atualmente regulamentado em termos gerais por um decreto. Nesse sentido, o projeto de lei procura determinar, entre outros pontos, quais seriam as pessoas que podem acessar o programa, os órgãos que o compõem e suas competências e as medidas de proteção disponíveis. O projeto de lei define como defensor(a) de direitos humanos uma pessoa física que “atue isoladamente ou como integrante de um grupo, organização ou movimento social na promoção dos direitos humanos”, e inclui também as pessoas jurídicas. O texto do projeto não inclui os jornalistas ou meios de comunicação nesse grupo de forma explícita. Porém, o relatório do Poder Executivo que apresenta o projeto de lei ao Congresso Nacional menciona os jornalistas entre as pessoas que atuam na defesa e promoção dos direitos humanos. O projeto está pronto para votação na Câmara dos Deputados desde outubro de 2011, após ter sido aprovado em comissão.³⁰³

²⁹⁸ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Proteção aos Defensores de Direitos Humanos*.

²⁹⁹ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Proteção aos Defensores de Direitos Humanos*.

³⁰⁰ Brasil. Estado do Ceará. 1 de agosto de 2012. *Equipe técnica do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos recebe capacitação*. Ver também, Estado de Rio de Grande do Sul. Edital. *Seleção Pública de Entidade Privada sem Fins Lucrativos com Objeto de Formalizar Parceria por Meio de Convênio para Gestão do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul*. Rio Grande do Sul.

³⁰¹ Assim, por exemplo, ver: Brasil. Estado do Espírito Santo. *Lei N° 8.233*. 21 de dezembro de 2005.

³⁰² Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Proteção aos Defensores de Direitos Humanos*.

³⁰³ Brasil. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 4575 de 2009*.

137. Em uma carta enviada em dezembro de 2012 à Secretaria de Direitos Humanos, o Comitê de Defensores de Direitos Humanos do Brasil ressaltou diversos avanços do PPDDH, incluindo os esforços do governo para que ele possa abranger pessoas de diversos grupos em risco sob uma definição ampla de defensores de direitos humanos. Ao mesmo tempo, o Comitê apontou uma série de desafios que ainda persistem, como a necessidade de impulsionar o debate legislativo no Congresso para que o PPDDH seja formalmente estruturado, fortalecer o orçamento e a estrutura do programa na Secretaria de Direitos Humanos e assegurar uma coordenação menos burocrática e mais efetiva entre o programa federal e os Estados.³⁰⁴

138. Em 29 de outubro de 2013, o Estado forneceu informações adicionais sobre o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos no marco da audiência sobre a “Situação dos Defensores de Direitos Humanos no Brasil”, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH. Nesse sentido, o Estado informou que atualmente 404 pessoas estão incluídas no programa. Entre elas, os casos de 218 pessoas estão sendo acompanhados pela equipe técnica federal em 21 estados e 186 pessoas contam com acompanhamento das equipes estaduais do programa nos seis estados da federação³⁰⁵ que assinaram convênios para participar do programa. Adicionalmente, o Estado informou que as equipes federais e estaduais são compostas por um total de 60 pessoas. De acordo com as informações prestadas, o programa de proteção conta com um orçamento de 13 milhões de reais (cerca de US\$ 5.600.000) e com recursos adicionais e de logística proporcionados por outros órgãos do governo federal para a contratação de equipes técnicas, a adoção de medidas de proteção e a realização de reuniões ordinárias, entre outros elementos. Por fim, o Estado reconheceu alguns desafios na execução do programa, como o combate à violência e às ameaças sofridas pelos seus beneficiários, a investigação e a punição dos responsáveis pelos crimes e a necessidade de maior apoio financeiro para que o programa possa dedicar atenção especial a todos os estados da federação. Nesse sentido, o Estado informou sobre a contratação de três consultores para elaborar um diagnóstico a respeito dos procedimentos, normas e metodologia do programa, incluindo a atuação dos sistemas de justiça e a estrutura das secretarias dos estados da federação que coordenam o programa. De acordo com as informações prestadas, a sociedade civil também está colaborando na identificação de ações para aperfeiçoar o programa.³⁰⁶

139. Por outro lado, em uma carta de 28 de maio de 2013, o Estado brasileiro reiterou que “está empenhado em discutir e adotar medidas mais amplas para proteger os jornalistas [...] ameaçados por razões associadas ao livre exercício de suas atividades”. Nesse sentido, o Estado informou que em 18 de outubro de 2012, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) criou o Grupo de Trabalho “Direitos Humanos dos Profissionais de Comunicação no Brasil”.³⁰⁷ O grupo é formado por autoridades do governo federal,³⁰⁸ da

³⁰⁴ Comitê Brasileiro de Defensoras/es de Direitos Humanos. 19 de novembro de 2010. *Carta do Comitê Brasileiro de Defensoras/es de Direitos Humanos – 2010*. De maneira similar, ver: Anistia Internacional. 2012. *Transformando dor em esperança: defensoras e defensores dos direitos humanos nas Américas*.

³⁰⁵ Os estados são: Bahia, Minas Gerais Espírito Santo, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Sul.

³⁰⁶ CIDH. 149º Período de Sessões. Audiência Situação de Defensores de Direitos Humanos no Brasil. 29 de outubro de 2013. Disponível para consulta em: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132>

³⁰⁷ Comunicação do Estado do Brasil N° 129 à Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, datada de 28 de maio de 2013.

Procuradoria Geral da República e representantes de associações e organizações de jornalistas. O Grupo de Trabalho tem entre suas atribuições receber denúncias sobre atos de violência e ameaças contra profissionais de comunicação por razões relacionadas ao exercício de sua profissão e encaminhar esses casos aos órgãos competentes para o seu acompanhamento. Além disso, de acordo com o Estado, o Grupo de Trabalho deverá propor a criação de um sistema de monitoramento de denúncias, o aperfeiçoamento das políticas públicas direcionadas a esse monitoramento e diretrizes para a segurança dos profissionais de comunicação diante das situações de risco surgidas em função do exercício de sua profissão. Por fim, o Estado informou que “o Grupo de Trabalho exercerá suas atividades por 180 dias, prorrogáveis por igual período, devendo apresentar relatórios parciais e um relatório final ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana”.³⁰⁹ De acordo com as informações recebidas durante 2013, o Grupo de Trabalho realizou diversas reuniões e atividades, incluindo audiências públicas em estados da federação, com o objetivo de receber informações sobre a situação da violência contra os(as) jornalistas. Participaram também de reuniões do Grupo de Trabalho autoridades da UNESCO, 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.³¹⁰

140. Nesse sentido, foi comunicado que em dezembro de 2012, a Ministra da Secretaria de Direitos Humanos afirmou que o Grupo de Trabalho está analisando a possibilidade de criar um novo programa de proteção especial para jornalistas ou de ampliar o programa existente de proteção para defensores e defensoras de direitos humanos de modo a incluir explicitamente os(as) jornalistas.³¹¹ Posteriormente, em 15 de outubro de 2013, no marco da Conferência Global de Jornalismo Investigativo [*Global Investigative Journalism Conference*], a Ministra de Direitos Humanos apresentou informações sobre as atividades mais recentes do Grupo de Trabalho. Na ocasião, o Presidente do Grupo de Trabalho indicou que o relatório final do grupo seria apresentado em fevereiro de 2014 e que um relatório preliminar seria apresentado em dezembro de 2013. Observou, nesse sentido, que pelo menos quatro diretrizes estavam sendo consideradas: a criação de um observatório público das investigações e processos judiciais de crimes contra jornalistas, a criação de manuais e guias sobre segurança e risco para a capacitação de comunicadores, a adaptação e implementação dos indicadores nacionais de segurança de jornalistas da UNESCO³¹² e o desenvolvimento de uma estratégia

³⁰⁸ De acordo com as informações apresentadas, o Grupo de Trabalho é composto por representantes do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Secretaria de Comunicação Social e da Secretaria Geral da Presidência da República.

³⁰⁹ Comunicação do Estado do Brasil N° 129 à Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, datado de 28 de maio de 2013.

³¹⁰ Comunicação do Estado do Brasil N° 301 à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, datado de 11 de novembro de 2013, anexo XIV. Grupo de Trabalho “Direitos Humanos dos Profissionais de Comunicação no Brasil” criado pela Resolução N° 07/2012 – Relatório Parcial.

³¹¹ O Globo. 24 de dezembro de 2012. *Governo planeja proteção a jornalistas*; G1. 18 de abril de 2013. *Secretaria de Direitos Humanos avalia riscos para jornalistas de MG*; BBC Brasil. 20 de dezembro de 2012. *Governo estuda criar programa de proteção a jornalistas*.

³¹² Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Indicadores da Segurança de Jornalistas: Nível Nacional*. 25 de julho de 2013.

nacional alinhada ao Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade³¹³.

141. A Relatoria Especial recebe com satisfação as informações prestadas pelo Estado brasileiro sobre os avanços no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e sobre a criação do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos dos Profissionais de Comunicação no Brasil. Nesse sentido, a Relatoria Especial considera fundamental que o Estado brasileiro continue adotando medidas para fortalecer o atual mecanismo de proteção de defensores e defensoras de direitos humanos, que, como foi mencionado, outorgou proteção especial também aos jornalistas. Em particular, a Relatoria Especial ressalta a necessidade de definir com clareza o status, o orçamento e o marco jurídico do programa de proteção por meio da promulgação de uma lei, o que poderia contribuir para aprimorar a eficiência do PPDDH em geral. Do mesmo modo, a Relatoria observa com satisfação as declarações de autoridades estatais sobre a possibilidade de incluir os(as) jornalistas de modo explícito sob o âmbito desse programa de proteção ou de criar um programa de proteção próprio para esse grupo de pessoas, que deverá ser constituído de acordo com os padrões internacionais na matéria. Por fim, a Relatoria observa que para que o atual programa de proteção atenda as 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, que possivelmente não tenham conhecimento de que podem pedir a proteção do programa.

Guatemala

142. Por sua vez, o Estado da Guatemala expressou recentemente em diferentes ocasiões sua intenção de adotar um mecanismo especializado de proteção para jornalistas em risco. Nesse sentido, no contexto de sua participação na Revisão Periódica Universal (RPU) perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU em outubro de 2012, o Governo da Guatemala anunciou que está elaborando um plano nacional para a proteção de jornalistas contra ameaças à sua integridade física.³¹⁴ Do mesmo modo, de acordo com as informações recebidas, o Presidente da Guatemala, Otto Pérez Molina, reiterou em maio de 2013 na presença da UNESCO e do Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas na Guatemala um compromisso com as associações de jornalistas departamentais e do Centro de Relatórios Informativos sobre a Guatemala (CERIGUA) “para formular e implementar o quanto antes o Programa de Proteção a Jornalistas de forma preventiva”.³¹⁵ Em agosto de

³¹³ Secretaria de Direitos Humanos. 16 de outubro de 2013. *País precisa garantir atuação dos profissionais de comunicação, diz ministra*; ONU BR. 16 de outubro de 2013. *Brasil mapeia violência contra jornalistas e deve adotar plano de proteção da ONU, afirma ministra*.

³¹⁴ Nações Unidas. Direitos Humanos. Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. *Exame Periódico Universal 2012: Guatemala*; Agência Guatemalteca de Notícias (AGN). 30 de novembro de 2012. *Elaboran plan para protección de periodistas*; Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA). 29 de outubro de 2012. *Llaman a la acción para proteger a los periodistas en Guatemala*.

³¹⁵ IFEX/Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA). 7 de maio de 2013. *El futuro para un programa de protección a periodistas en Guatemala*; Compromiso Suscrito por el Gobierno de Guatemala a través del Presidente de la República de Guatemala ante las Asociaciones de Periodistas Departamentales y la Agencia de Noticias CERIGUA, Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala. 3 de maio de 2013. Disponível para consulta no Arquivo da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.

2013, o Presidente da República reiterou o seu compromisso e afirmou que o Estado estava estudando a criação de uma instância de proteção ao trabalho e à vida dos jornalistas.³¹⁶

143. Apesar de não existir um mecanismo especializado de proteção a jornalistas em risco, em uma comunicação datada de 4 de março de 2013, o Estado da Guatemala informou à Relatoria Especial sobre a existência de outros mecanismos de proteção existentes no país e no contexto de proteção a vítimas, testemunhas e pessoas na administração da justiça que os(as) jornalistas podem contatar.³¹⁷ Nesse sentido, o Estado indicou que o Serviço de Proteção de Sujeitos Processuais e Pessoas Ligadas à Administração da Justiça Penal, regulamentado pelo Decreto 70-96 do Congresso da República, dá cobertura, entre outros, aos “jornalistas que necessitarem por encontrar-se em risco, devido ao cumprimento de sua função informativa”.³¹⁸ O Serviço de Proteção está constituído dentro da organização do Ministério Público e tem a função principal de dar proteção a pessoas expostas a riscos por sua intervenção em processos penais.³¹⁹ O sistema de proteção inclui um Conselho Diretor composto pelo Promotor Geral da República, um representante do Ministério de Governança e o Diretor do Escritório de Proteção, e tem entre suas atribuições elaborar as políticas gerais de proteção; aprovar os programas e planos apresentados pelo diretor do Escritório de Proteção; expedir as instruções gerais para a proteção; e aprovar as medidas necessárias para os planos de proteção. O serviço de proteção conta com um Escritório de Proteção, que atua como órgão executivo das políticas do Conselho Diretor e das decisões do diretor. O Escritório de Proteção também é responsável por realizar os estudos dos pedidos de proteção.³²⁰

144. De acordo com o Decreto 70-96, para ter acesso ao serviço de proteção, deve-se enviar um pedido a um funcionário do programa e fornecer informações sobre o seu caso, que serão analisadas por meio de um estudo realizado pelo Escritório de Proteção, que deve considerar em sua análise, entre outros fatores: que o risco ao qual está exposto(a) o(a) solicitante do serviço seja razoavelmente certo; a gravidade do fato punível e a “transcendência social do mesmo”; o valor probatório da declaração para incriminar os partícipes, tanto intelectuais quanto materiais, de tal ato criminoso; a possibilidade de obter por outros meios as informações oferecidas; as opções para outorgar a proteção, previstas na lei e os riscos que ela pode gerar para a sociedade ou comunidade onde esteja o beneficiário ou beneficiária. Entre as medidas proporcionadas pelo serviço de proteção estão: a proteção dos(as) beneficiários(as) com o pessoal de segurança; mudança do lugar de residência, podendo incluir os gastos de habitação, transporte e subsistência; proteção com pessoal de segurança da residência e/ou local de trabalho dos(as) beneficiários(as); troca de identidade e outros benefícios. As medidas

³¹⁶ Terra. 22 de agosto de 2013. *Guatemala suscribirá acuerdo de protección a periodistas de ONU*; El Periódico. 22 de agosto de 2013. *Guatemala suscribirá acuerdo de protección a periodistas de ONU*; El País. 20 de agosto de 2013. *Guatemala busca proteger a los periodistas tras cuatro asesinatos*; Yahoo!. 21 de agosto de 2013. *Firma Guatemala con aval de ONU acuerdo para proteger a periodistas*.

³¹⁷ Comunicação da Missão Permanente da Guatemala junto à OEA. M12-OEA-F.9.2.1 N° 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite a comunicação da Comissão Presidencial de Direitos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de março de 2013.

³¹⁸ Comunicação da Missão Permanente da Guatemala junto à OEA. M12-OEA-F.9.2.1 N° 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite a comunicação da Comissão Presidencial de Direitos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de março de 2013.

³¹⁹ Estado da Guatemala. *Decreto N° 70-96*. 27 de agosto de 1996. Artigos 1 e 2.

³²⁰ Estado da Guatemala. *Decreto N° 70-96*. 27 de agosto de 1996. Artigos 3 a 7.

podem ser suspensas ao final do prazo de outorga, ou quando cessarem as circunstâncias de risco que motivaram a proteção, ou se o(a) beneficiário(a) descumprir as condições ou obrigações estabelecidas no convênio assinado com o diretor do Conselho Diretor.³²¹

145. Do mesmo modo, o Estado guatemalteco informou sobre a existência da Unidade Coordenadora de Proteção para Defensores de Direitos Humanos, Administradores e Operadores da Justiça, Jornalistas e Comunicadores Sociais, que foi criada em 2004, alcançou o status de Departamento em 2008 e atualmente tem o status de Direção. O órgão é responsável por “coordenar com as instituições do Organismo Executivo encarregadas de outorgar e implementar as medidas de proteção para as pessoas que solicitem medidas cautelares, provisórias e de segurança à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, aos Relatores do Sistema Universal [...] ou mecanismos nacionais, com o objetivo de garantir o seu cumprimento efetivo”.³²²

146. Por outro lado, o Estado afirmou que foi acionado “para a proteção em 48 casos de jornalistas”. Em 83% desses casos, houve um chamado pelos Relatores do Sistema das Nações Unidas e em 16% dos casos, houve medidas cautelares ou provisórias outorgadas pelo Sistema Interamericano. De acordo com o Estado, apenas um dos casos se referia a um pedido sob o sistema nacional de proteção.³²³ Ademais, o Estado informou:

A experiência de proteção a jornalistas e comunicadores sociais, bem como o grau de aceitação dos mecanismos por eles, reflete-se no fato de que em 3 casos foi adotada a proteção pessoal ou o serviço de escoltas, correspondendo a cerca de 6%, enquanto que em 9 casos, foi aceita a proteção perimetral, o que corresponde a 18%, e, por fim, em 37 casos, equivalentes a 76% dos jornalistas e comunicadores sociais, nenhum dos dois esquemas foi visto como oportuno.³²⁴

147. O Estado adicionou que o alto percentual de jornalistas que se recusam a receber algum esquema de proteção “continua sendo um desafio para o Estado da Guatemala; daí advém a necessidade de criar um programa de proteção capaz de oferecer outros esquemas de segurança de acordo com a atividade ou o papel cumprido pelos solicitantes, e sem que isso implique na sua limitação”.³²⁵

³²¹ Estado da Guatemala. Decreto N° 70-96. 27 de agosto de 1996. Artigos 8 a 11.

³²² Comunicação da Missão Permanente da Guatemala junto à OEA. M12-OEA-F.9.2.1 N° 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite a comunicação da Comissão Presidencial de Direitos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de março de 2013.

³²³ Comunicação da Missão Permanente da Guatemala junto à OEA. M12-OEA-F.9.2.1 N° 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite a comunicação da Comissão Presidencial de Direitos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de março de 2013.

³²⁴ Comunicação da Missão Permanente da Guatemala junto à OEA. M12-OEA-F.9.2.1 N° 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite a comunicação da Comissão Presidencial de Direitos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de março de 2013.

³²⁵ Comunicação da Missão Permanente da Guatemala junto à OEA. M12-OEA-F.9.2.1 N° 463-2013. 22 de abril de 2013, que transmite a comunicação da Comissão Presidencial de Direitos Humanos (COPREDEH) Ref. P-150-2013/AFAF/MR/hm de 4 de março de 2013.

148. Em uma comunicação de 18 de dezembro de 2013, o Estado prestou informações atualizadas sobre as medidas adotadas para a criação de um programa de proteção a jornalistas. O Estado informou que o Presidente Otto Pérez Molina e a Vice-Presidente Ingrid Baldetti Elias apresentaram o “Plano para a Proteção a Jornalistas”, que conta “com uma estrutura de coordenação entre o Ministério da Governança, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da Presidência (SCSPR), o Ministério Público (MP), a Comissão Presidencial de Direitos Humanos (COPREDEH), o Procurador dos Direitos Humanos (PDH) e organizações de jornalistas, que será dirigida pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República”. O Estado informou que o Plano seguirá “as recomendações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)”.³²⁶ Nessa comunicação, o Estado também incluiu uma cópia do documento “Proposta de Programa de Proteção ao Jornalista”, datado de 28 de novembro de 2013, que propõe, entre outros pontos, disposições gerais sobre a organização do programa, os órgãos que o compõem, o processo do pedido de proteção, as medidas de proteção que poderão ser adotadas e as formas de financiamento do programa.³²⁷

149. A Relatoria Especial toma nota das informações prestadas pelo Estado relativas à existência de um Serviço de Proteção de Sujeitos Processuais e Pessoas Ligadas à Administração da Justiça Penal, e da existência de uma Unidade Coordenadora de Proteção para Defensores de Direitos Humanos, Administradores e Operadores da Justiça, Jornalistas e Comunicadores Sociais. Contudo, como foi indicado pelo Estado, 99% dos pedidos de proteção recebidos se relacionam a mecanismos internacionais e apenas 1% a programas de proteção em âmbito nacional. Do mesmo modo, a Relatoria nota que os programas de proteção a testemunhas e pessoas ligadas à administração da justiça penal em geral não são adequados para garantir a proteção efetiva de jornalistas em risco por suas atividades profissionais, especialmente em relação às suas necessidades específicas de continuar o exercício da sua profissão. Nesse sentido, a Relatoria reitera que os critérios pelos quais os potenciais beneficiários de programas especializados de proteção a jornalistas ou defensores e defensoras de direitos humanos podem obter proteção – isto é, quando existam ameaças ou atos de violência ligados à atividade profissional dessas pessoas – não devem ser confundidos com os critérios que se aplicam aos programas de proteção de testemunhas e vítimas.³²⁸

150. Por outro lado, a Relatoria toma nota com satisfação do reconhecimento do Estado sobre a necessidade da adoção de um programa especializado de proteção a jornalistas e comunicadores sociais em risco. Nesse sentido, a Relatoria Especial reitera a importância de que esse programa de proteção seja constituído de acordo com os parâmetros internacionais, como

³²⁶ Comunicação do Estado da Guatemala à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ofício M12-OEA-F.2.4.2.1 N° 1230-2013. 24 de dezembro de 2013. “Relatório do Estado da Guatemala à Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Organização dos Estados Americanos”. Ref. P-100-2013/AFAP/hm. 18 de dezembro de 2013.

³²⁷ Comunicação do Estado da Guatemala à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ofício M12-OEA-F.2.4.2.1 N° 1230-2013. 24 de dezembro de 2013. “Relatório do Estado da Guatemala à Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Organização dos Estados Americanos”. Ref. P-100-2013/AFAP/hm. 18 de dezembro de 2013. Secretaria de Comunicação Social da Presidência. 28 de novembro de 2013. *Proposta de Programa de Proteção ao Jornalista*.

³²⁸ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 498-504.

os mencionados neste relatório e em consulta com organizações da sociedade civil e de jornalistas e funcionários de meios de comunicação, que também devem ter garantida sua participação na implementação e funcionamento desse programa. A Relatoria Especial reitera a importância de que os programas de proteção de jornalistas considerem a necessidade de garantir aos(as) jornalistas a possibilidade de dar continuidade ao exercício de sua atividade profissional e do seu direito à liberdade de expressão ao elaborar medidas de proteção disponíveis, levando em consideração as circunstâncias de cada caso concreto, em consulta com os(as) potenciais beneficiários(as).

Honduras

151. O Estado de Honduras manifestou sua intenção de criar um mecanismo de proteção a jornalistas em risco. Após sua visita *in loco* a Honduras em 2010, a CIDH concluiu que “é necessário que o Estado adote mecanismos permanentes de proteção para garantir a vida e a integridade dos comunicadores em risco”.³²⁹ Nesse sentido, em sua comunicação de 22 de fevereiro de 2013, o Estado hondurenho informou que “foi impulsado o Anteprojeto de ‘Lei de Proteção para Defensores(as) de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça’”. O Estado informou que o projeto resultou de “um amplo processo de consulta e validação em âmbito nacional” e contou com o acompanhamento de organizações da sociedade civil, associações de advogados e jornalistas e órgãos estatais de direitos humanos. Do mesmo modo, o Estado forneceu informações sobre a aprovação do Plano Nacional de Proteção dos(as) Defensores(as) de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. O Estado hondurenho indicou que o plano “está em processo de socialização”.³³⁰

152. Em 11 de julho de 2013, o governo de Honduras anunciou em um comunicado de imprensa que o Anteprojeto de Lei para Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores da Justiça estava pronto e em processo de busca de orçamento. Para isso, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos estava em processo de diálogo com a Secretaria de Finanças “para que se possa identificar e destinar a dotação orçamentária requerida para que a Lei possa ser aprovada pelo Congresso Nacional da República”.³³¹

153. Em 28 de outubro de 2013, no contexto de uma audiência realizada durante o 149º período de sessões da CIDH, o Estado de Honduras apresentou informações adicionais

³²⁹ CIDH. Observações preliminares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre sua visita a Honduras, realizada de 15 a 18 de maio de 2010. OEA/SER.L/V/II. Doc. 68. 3 de junho de 2010. Para. 26.

³³⁰ CIDH. Relatório Anual 2012. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de março de 2013. § 299.

³³¹ Estado de Honduras. Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. 11 de julho de 2013. Mecanismo de Protección a Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores y Operadores de Justicia permitirá dar seguimiento a denuncias de amenazas; Proceso Digital. 11 de julho de 2013. Decreto para protección de periodistas está listo, pero no hay fondos reitera Justicia y Derechos Humanos; La Tribuna. 9 de agosto de 2012. Lobo anuncia medidas para proteger a periodistas hondureños; El Heraldo. 10 de julho de 2013. Buscan fondos para proteger periodistas.

sobre o Anteprojeto de Lei para Defensores(as) de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores da Justiça.³³²

154. Na ocasião, o Estado informou que o Anteprojeto trata da criação de um Conselho Nacional de Proteção, subordinado à Secretaria de Estado nos Escritórios de Justiça e Direitos Humanos. De acordo com o Estado, “o Conselho é um órgão diretivo, deliberativo e consultivo para garantir e efetivar os direitos previstos na Lei de Proteção [...] e assessorar a Presidência da República no que diz respeito à proteção dos grupos contemplados na lei”, dentro dos quais se encontram os jornalistas.³³³ O Anteprojeto estabelece que o Conselho seja composto por representantes das instituições do Estado e de organizações da sociedade civil.³³⁴ Do mesmo modo, determina-se que associações de classe que representem as pessoas beneficiárias possam solicitar sua participação como observadores no Conselho Nacional.³³⁵ De acordo com as informações prestadas, as atribuições do Conselho Nacional incluirão: conhecer as denúncias de risco levadas ao conhecimento da Secretaria de Estado no Escritório de Segurança ou Secretaria de Estado nos Escritórios de Justiça e Direitos Humanos; promover ou instruir o desenho e a implementação de instruções, políticas públicas e programas para garantir e efetivar os direitos previstos na lei; analisar e debater o contexto nacional da situação de direitos humanos no país e tecer recomendações e propor a criação de novas medidas de prevenção, proteção e medidas urgentes de proteção que garantam a vida, a integridade, a liberdade e a segurança das pessoas em situação de risco, entre outros, pelo exercício de seu direito à liberdade de expressão.³³⁶

155. De acordo com as informações prestadas, o Anteprojeto também determina que a Direção Geral de Mecanismos de Proteção para Defensores(as) de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça, que faz parte da estrutura orgânica da Secretaria de Estado nos Escritórios de Justiça e Direitos Humanos, será o órgão responsável

³³² CIDH. 149º Período de Sessões. Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras. 28 de outubro de 2013. Disponível para consulta em: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132>

³³³ Estado de Honduras. *Informe de avances sobre la implementación del Plan Nacional de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia*. 23 de outubro de 2013. Pág. 8. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³³⁴ De acordo com o artigo 17 do Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça, o Conselho Nacional de Proteção será formado por representantes da Secretaria de Estado nos Escritórios de Justiça e Direitos Humanos; da Secretaria de Estado no Escritório de Segurança; da Secretaria de Estado no Escritório de Relações Exteriores; do Comissariado Nacional dos Direitos Humanos; do Ministério Público; da Procuradoria Geral da República; do Poder Judiciário; da Ordem dos Advogados de Honduras; da Ordem dos Jornalistas de Honduras; e por cinco representantes de organizações da sociedade civil. Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 17. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³³⁵ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 18. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³³⁶ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 21. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

para “atender as denúncias de risco das pessoas beneficiárias na presente Lei, as instruções e as políticas expedidas pelo Conselho Nacional de Proteção”.³³⁷ Para isso, o Anteprojeto prevê que a Direção Geral contará com três unidades auxiliares. A primeira será a Unidade de Recepção de Casos, Avaliação de Riscos e Reação Imediata, encarregada da recepção de denúncias por situação de risco; analisar e avaliar a situação de risco denunciada; recomendar a adoção das medidas de proteção e definir os casos urgentes que serão atendidos por meio do procedimento extraordinário.³³⁸ A segunda será a Unidade de Prevenção, Acompanhamento e Análise, responsável por ditar medidas de prevenção dos riscos sofridos pelas pessoas beneficiárias, dar continuidade às medidas de proteção adotadas e decretar as medidas corretivas que sejam necessárias.³³⁹ A última será a Unidade de Proteção de Pessoas em Risco, subordinada à Secretaria de Estado na Seção de Segurança, que funcionará como órgão técnico especializado para implementar as medidas preventivas, de proteção e medidas urgentes de proteção. Para isso, o Anteprojeto determina que esta unidade conte com seu próprio pessoal de segurança encarregado de implementar as medidas.³⁴⁰

156. Pelas informações recebidas, o Anteprojeto contém várias medidas preventivas e de proteção que poderão ser adaptadas de acordo com o risco deparado pela pessoa beneficiária. Nesse sentido, em situações de “risco moderado”, as medidas disponíveis serão, entre outras: instruções especiais com medidas de segurança pessoal adaptadas à situação em questão; cursos de autoproteção; linha telefônica de atenção imediata; nomeação de uma pessoa como ligação nos órgãos de segurança designados a dar proteção às pessoas beneficiárias e monitoramento regular por parte da Direção Geral.³⁴¹ Em casos de “risco grave”, as medidas serão, entre outras: designar um equipamento celular, de rádio ou telefonia via satélite; instalação de câmeras, fechaduras, luzes e outros dispositivos em imóveis; distribuição de coletes à prova de balas; instalação de detector de metais; monitoramento permanente em coordenação com a Secretaria de Estado no Escritório de Segurança da situação de risco e da medida adotada; designação de proteção policial pessoal e designação de proteção policial de imóveis.³⁴² Por fim, em caso de “risco muito grave”, as medidas disponíveis serão, entre outras: evacuação imediata; realocação temporária ou definitiva no território nacional ou fora do país;

³³⁷ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 25. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³³⁸ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 31. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³³⁹ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 34. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³⁴⁰ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigos 36 e 37. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³⁴¹ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 45. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³⁴² Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 46. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

designação de automóveis blindados para movimentos permanentes qualificados ou temporários; designação de escoltas de órgãos especializados; designação de escoltas para proteção pessoal e designação de proteção policial de imóveis, em casos qualificados. Do mesmo modo, o Anteprojeto determina que “dentro do possível, as medidas de proteção não restringirão as atividades habituais das pessoas beneficiárias, nem implicarão em vigilância ou intrusões não desejadas em suas vidas profissionais ou pessoais”.³⁴³

157. Por fim, em relação ao orçamento, o Anteprojeto instrui a Secretaria de Estado no Escritório de Finanças a “progressivamente, de acordo com a disponibilidade orçamentária do Orçamento Geral de Receitas e Despesas da República, alocar os recursos necessários para que a Secretaria de Estado nos Escritórios de Justiça e Direitos Humanos e a Secretaria de Estado no Escritório de Segurança, cada uma em seu respectivo mandato, implemente oportunamente a presente lei”.³⁴⁴ Do mesmo modo, determina que a Secretaria de Estado nos Escritórios de Justiça e Direitos Humanos, e a Secretaria de Estado no Escritório de Segurança poderão contar com recursos adicionais, por exemplo, por meio de contribuições de instituições, doações e da cooperação nacional e internacional.³⁴⁵

158. O Estado informou que o Anteprojeto foi apresentado em 28 de agosto de 2013 ao Congresso da República para análise e aprovação.³⁴⁶ Na data de fechamento deste relatório, o anteprojeto estava em trâmite inicial. Diferentes organizações da sociedade civil fizeram importantes observações ao anteprojeto no marco da audiência “Implementação de medidas cautelares em Honduras”, ocorrida durante o 149º período de sessões da CIDH, em especial no tocante à participação das organizações sociais no mecanismo de proteção, no desenho institucional do mesmo e no tratamento indiscriminado que o projeto de lei dá às populações objeto de proteção.³⁴⁷

159. Em seus relatórios, a CIDH instou o Estado hondurenho a estabelecer mecanismos de proteção com o objetivo de garantir a integridade das pessoas que estejam ameaçadas por conta de sua atividade jornalística. Nesse sentido, a Relatoria toma nota com satisfação dos avanços realizados para a criação desse mecanismo e reitera ao Estado a importância de que o programa de proteção seja estabelecido com a maior rapidez possível. Do

³⁴³ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 47. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³⁴⁴ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 67. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³⁴⁵ Anteprojeto de Lei de proteção para os(as) Defensores de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. Artigo 68. Informação prestada pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³⁴⁶ Estado de Honduras. Relatório de avanços sobre a implementação do Plano Nacional de Proteção para as(os) Defensoras(es) de Direitos Humanos, Jornalistas, Comunicadores Sociais e Operadores de Justiça. 23 de outubro de 2013. Pág. 10. Informações prestadas pelo Estado na Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras, realizada durante o 149º Período de Sessões da CIDH.

³⁴⁷ CIDH. 149º Período de Sessões. Audiência Implementação de medidas cautelares em Honduras. 28 de outubro de 2013. Disponível para consulta em: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132>

mesmo modo, para que o programa de proteção possa ser adequadamente implementado, deve contar com os recursos financeiros e humanos necessários para operar. Do mesmo modo, a Relatoria reitera a importância de que esse programa de proteção seja constituído de acordo com os parâmetros internacionais, especialmente considerando a necessidade de garantir aos(as) jornalistas a possibilidade de dar continuidade ao exercício de sua atividade profissional e de seu direito à liberdade de expressão ao desenhar as medidas de proteção disponíveis, considerando as circunstâncias de cada caso concreto, em consulta com os potenciais beneficiários.

C. A obrigação de investigar, julgar e punir criminalmente

160. O terceiro e último elemento de uma política estatal integral para abordar a violência contra jornalistas é a investigação, a persecução penal e a punição dos perpetradores de tais atos de violência. A Relatoria Especial instou em reiteradas ocasiões os Estados a “[r]ealizar investigações sérias, imparciais e efetivas sobre os assassinatos, agressões, ameaças e atos de intimidação cometidos contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação social”.³⁴⁸ A Corte Interamericana destacou que a impunidade³⁴⁹ - entendida como a falta em seu conjunto de investigação, persecução, captura, processo judicial e condenação – propicia a repetição crônica de violações de direitos humanos e a total vulnerabilidade das vítimas e seus familiares, e o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias manifestou que “em geral, reconhece-se que a impunidade é uma das principais causas da continuidade dos assassinatos de jornalistas”.³⁵⁰ Nesse mesmo sentido, o Relator Especial da ONU sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão entendeu que a impunidade constitui um obstáculo fundamental para a proteção da vida e da integridade pessoal dos(as) jornalistas, “uma vez que anima a atentar contra os [e as] jornalistas, por saber-se que não haverá consequências legais”.³⁵¹

161. Tanto a Comissão quanto a Corte se referiram ao efeito amedrontador que os crimes contra jornalistas têm para outros e outras profissionais dos meios de comunicação, bem como para os(as) cidadã(o)s que pretendam denunciar abusos de poder ou atos ilícitos de

³⁴⁸ CIDH. Relatório Anual 2012. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo V (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de março de 2013. § 4, letra c). Ver também, CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo VII (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009. § 4, letra a); CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo VI (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 4, letra a); CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo V (Conclusões e Recomendações). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 4, letra c).

³⁴⁹ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Peru. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C, N° 74. § 186; Corte IDH. *Caso do Tribunal Constitucional Vs. Peru. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 31 de janeiro de 2001. Série C, N° 71. § 123; Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Mérito*. Sentença de 25 de novembro de 2000. Série C, N° 70. § 211.

³⁵⁰ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Mérito*. Sentença de 25 de novembro de 2000. Série C, N° 70. § 211; Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 43.

³⁵¹ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 65. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

qualquer natureza.³⁵² Tal efeito amedrontador só poderá ser evitado, de acordo com a Comissão, “por meio da ação decisiva do Estado para punir aqueles que forem responsáveis, assim como corresponde à sua obrigação sob o Direito Internacional e o Direito Interno”.³⁵³

162. Esta seção descreve os padrões internacionais e as boas práticas em matéria de investigação, julgamento e punição dos responsáveis por atos de violência contra jornalistas e funcionários(as) de meios de comunicação.

163. A obrigação do Estado de investigar os casos de violações de direitos humanos advém da obrigação geral de garantir os direitos previstos nos artigos 1.1., 8 e 25 da Convenção Americana e nos artigos XVIII e XXVI da Declaração Americana, juntamente com o direito material que deve ser tutelado ou assegurado. Com base nesta obrigação, as autoridades devem investigar qualquer conduta que prejudique o gozo dos direitos protegidos pelo sistema interamericano de direitos humanos. A investigação deve ser realizada sem demora e empregando todos os meios jurídicos disponíveis, com o propósito de esclarecer o sucedido e assegurar a identificação, o julgamento e a punição dos agressores. Durante o inquérito e o processo judicial, as vítimas de violações de direitos humanos ou seus familiares devem contar com ampla possibilidade de participar e de ser escutados, tanto para os efeitos de esclarecimento dos fatos e punição dos responsáveis quanto em relação à reparação adequada para os danos e prejuízos sofridos. Porém, a investigação deve ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma mera gestão de interesses particulares.³⁵⁴

164. A obrigação dos Estados de investigar condutas que prejudiquem o gozo dos direitos humanos existe independentemente da identidade do agente a quem eventualmente se possa atribuir a ação. Quando a conduta for atribuível a particulares (agentes não estatais), a ausência de uma investigação séria, que reúna as características descritas, poderia

³⁵² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 148; CIDH. Relatório N° 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e Família* (Colômbia). 23 de outubro de 2010. § 136; CIDH. Relatório N° 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda* (México). 13 de abril de 1999. § 52; CIDH. Relatório N° 130/99. Caso N° 11.740. *Víctor Manuel Oropeza* (México). 19 de novembro de 1999. § 58. Ver também, CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 716.

³⁵³ CIDH. Relatório N° 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e Família* (Colômbia). 23 de outubro de 2010. § 136; CIDH. Relatório N° 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda* (México). 13 de abril de 1999. § 52; CIDH. Relatório N° 130/99. Caso N° 11.740. *Víctor Manuel Oropeza* (México). 19 de novembro de 1999. § 58. Ver também, CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 716. Ver também, Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 211.

³⁵⁴ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 33-34; CIDH. Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. 31 de dezembro de 2009. § 45; Corte IDH. *Caso do “Massacre de Mapiripán” Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C, N° 134. § 219; Corte IDH. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C, N° 124. § 147; Corte IDH. *Caso das Irmãs Serrano Cruz Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1 de março de 2005. Série C, N° 120. § 63.

comprometer a responsabilidade internacional do Estado.³⁵⁵ Isso se torna particularmente relevante em relação a atos de violência contra jornalistas, uma vez que, na atualidade, alguns dos crimes mais graves são cometidos por atores não estatais. Tais crimes são frequentemente perpetrados por poderosas e sofisticadas redes criminosas nas quais o autor material de um crime age em colaboração com outros e executa ordens dos líderes da organização.

165. Por outro lado, quando um crime foi cometido por atores estatais ou com a aquiescência ou a cumplicidade do Estado, este será diretamente responsável pela violência.

166. Os Estados têm o dever de investigar, identificar, julgar e punir todos os autores de tais crimes, incluindo os autores materiais, intelectuais, partícipes, colaboradores e os eventuais acobertadores das violações de direitos humanos cometidas. Devem também investigar as estruturas de execução dos crimes ou estruturas criminosas às quais pertençam os agressores.³⁵⁶

167. Para a Corte Interamericana, a falta de cumprimento da obrigação de investigar atos de violência contra um(a) jornalista implica, do mesmo modo, no descumprimento das obrigações de respeitar e garantir o direito à liberdade de pensamento e de expressão.³⁵⁷

168. Lamentavelmente, é pouco comum que nas Américas todo o espectro de pessoas envolvidas nos assassinatos de jornalistas seja julgado.³⁵⁸ Como foi mencionado acima, em seu *Estudo Especial sobre a Situação das Investigações sobre o Assassinato de Jornalistas*, a Relatoria Especial comprovou que entre 1995 e 2005, foram assassinados 157 jornalistas e funcionários de meios de comunicação por razões possivelmente ligadas ao exercício do jornalismo.³⁵⁹ Na grande maioria desses casos, as investigações não foram concluídas; e na maioria dos casos, os autores intelectuais não foram identificados.³⁶⁰ Nesse sentido, em apenas 32 dos 157 casos houve uma condenação de qualquer tipo e somente em 4 casos algum autor

³⁵⁵ Corte IDH. *Caso González e outras ("Campo Algodoeiro") Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205. § 291; Corte IDH. *Caso do Massacre de Pueblo Bello Vs. Colômbia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C, N° 140. § 145; Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de abril de 2009. Série C, N° 196. § 78.

³⁵⁶ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 40.

³⁵⁷ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 215.

³⁵⁸ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 125-126.

³⁵⁹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 139.

³⁶⁰ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 96 e 127.

intelectual foi condenado.³⁶¹ Em outros casos de agressões, que não chegam a revestir a gravidade dos assassinatos ou dos desaparecimentos, as probabilidades de ação judicial e condenação dos responsáveis são muito menores.

169. As explicações sobre a impunidade generalizada que se observa nos casos de violência contra jornalistas são diversas. Em alguns casos, é possível apontar deficiências normativas, como leis de anistia ou a aplicação de benefícios desproporcionais. Também pode haver falhas institucionais, como a falta de capacidade técnica, recursos adequados e pessoal especializado por parte dos órgãos de investigação.³⁶² Nesse sentido, a maioria dos países da região não conta com protocolos especiais que obriguem as autoridades a esgotar a linha de investigação relativa ao exercício da profissão em casos de crimes cometidos contra jornalistas, o que gera obstáculos para a ação judicial em relação a tais crimes e é um fator especial para a impunidade dos autores intelectuais.³⁶³ A demora, a omissão e as falhas na prática oportuna e adequada dos procedimentos probatórios, em especial os relativos aos trâmites iniciais das investigações – como a análise da cena do crime, o exame de corpo de delito e a oitiva das testemunhas – são elementos que podem contribuir de modo significativo para que casos específicos permaneçam impunes.³⁶⁴ Outro fator fundamental, em muitos casos, é a ausência de independência e imparcialidade das autoridades responsáveis por avançar as investigações e processos judiciais correspondentes. Esse fenômeno é especialmente preocupante nos casos em que se suspeita da participação de forças de segurança ou de autoridades estatais nos crimes cometidos.

170. Porém, a complexidade desse fenômeno sugere que pode haver outros fatores intervenientes, como a falta de vontade política para iniciar investigações efetivas ou inclusive a existência de uma cultura de intolerância à crítica ou a aceitação tácita dos crimes cometidos, especialmente em casos nos quais a violência é cometida contra jornalistas que denunciam irregularidades cometidas por autoridades estatais.³⁶⁵ Em particular, a impunidade no contexto dos crimes cometidos contra jornalistas críticos aos governos locais pode ser agravada pela pressão exercida por essas autoridades no sistema de administração de justiça, e também pela corrupção dentro desses órgãos. Nesse sentido, a falta de cooperação e coordenação entre

³⁶¹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 96, 120, 125 (nota de rodapé 160) e 127.

³⁶² CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 49.

³⁶³ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 109-113.

³⁶⁴ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 98-108 e 115.

³⁶⁵ CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 49.

órgãos locais e nacionais de persecução penal pode ser um obstáculo adicional na realização da justiça nesses casos.³⁶⁶

171. Por fim, há outros fatores sociais de considerável relevância que não podem ser ignorados e que se relacionam à existência de poderosos grupos criminosos que, em alguns lugares, poderiam enfraquecer gravemente a capacidade do Estado de defender, garantir e promover os direitos humanos.³⁶⁷ Sem dúvida, nas zonas onde existe uma presença ativa do crime organizado, outro fator importante é a pressão indevida que se exerce sobre o sistema judiciário por meio da intimidação e, em alguns casos, da cumplicidade de policiais, promotores e juízes, e também de testemunhas e partes civis.³⁶⁸ Nesse sentido, a falta de medidas de proteção e de uma investigação adequada diante das agressões ou inclusive do assassinato de testemunhas, de pessoas ligadas à investigação ou dos supostos autores gera obstáculos significativos para a elucidação dos fatos e para a possibilidade de persecução penal dos responsáveis.³⁶⁹ Diante desses cenários, muitos jornalistas optam por não denunciar as ameaças e ataques que vivenciam, perpetuando o ciclo da impunidade.³⁷⁰

172. Porém, existem exemplos de julgamentos bem sucedidos, dos quais é possível extrair importantes aprendizados. Um deles se refere ao processo movido após o assassinato do jornalista brasileiro Tim Lopes em junho de 2002. Lopes era jornalista investigativo da *TV Globo* no Rio de Janeiro e foi capturado, torturado e assassinado após ser descoberto portando uma câmera escondida para documentar a exploração sexual de menores por organizações de narcotraficantes que organizavam bailes funk na comunidade de Vila Cruzeiro, integrante do Complexo do Alemão na cidade do Rio de Janeiro.³⁷¹ Durante os três anos seguintes, sete pessoas ligadas à morte de Lopes foram presas e condenadas, incluindo todos os acusados da autoria material e o acusado da autoria intelectual do crime.³⁷² O sucesso da ação judicial pode ser atribuído a diversos fatores, destacando-se entre eles o papel desempenhado pelos próprios meios de comunicação. Apesar do fato de que Lopes, em geral, trabalhava por trás das câmeras e, por conta disso, não era muito conhecido pelo público antes de sua morte, a rede de

³⁶⁶ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 73.

³⁶⁷ CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 49.

³⁶⁸ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 73.

³⁶⁹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 117 e 118.

³⁷⁰ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 66. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

³⁷¹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. 6 de junho de 2002. Comunicado de Imprensa 58/02. Séria preocupação da Relatoria para a Liberdade de Expressão com o desaparecimento de jornalista no Brasil; Proyecto Impunidad. 2 de junho de 2002. Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes; Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). Tim Lopes.

³⁷² Reporteros Sin Fronteras (RSF). 24 de outubro de 2005. Last suspect in Tim Lopes Murder gets nine-year prison sentence; Abraji. 15 de junho de 2005. Homem que torturou Tim Lopes é condenado a 23 anos de prisão.

comunicações da *Globo* usou suas emissoras de televisão, rádio e imprensa em todo o país para lançar uma campanha contra os “Inimigos do Rio”, com o objetivo de difundir as notícias do assassinato e exigir justiça. Os meios de comunicação divulgaram uma linha telefônica para denúncias anônimas, criada pelo governo, e a recompensa oferecida às pessoas que colaborassem com dados sobre o paradeiro do suposto autor intelectual, o chefe narcotraficante Elias Pereira da Silva. O Sindicato dos Jornalistas do Rio de Janeiro e a Associação Brasileira de Imprensa organizaram eventos públicos para exigir que as autoridades esclarecessem o seu assassinato, enquanto que os colegas de Lopes da *TV Globo* encerraram uma edição do principal noticiário da emissora, o ‘Jornal Nacional’, vestidos de preto e homenageando Lopes com aplausos.³⁷³ Juntas, essas ações serviram para pressionar de forma enérgica e sustentada as autoridades para que estas trouxessem os assassinos de Lopes perante a justiça.

173. Dias após o assassinato de Lopes, a polícia prendeu Ângelo Ferreira da Silva em ligação com o crime, que admitiu ter colaborado no traslado de Lopes do local onde foi capturado até onde estava Elias Pereira da Silva e auxiliou as autoridades a identificar os demais partícipes do homicídio. Três meses depois, Pereira da Silva finalmente foi preso. No total, sete supostos implicados foram detidos, julgados e condenados a penas de 23 (para os cinco autores materiais) e 28 anos (para o autor intelectual, Elias Pereira da Silva) de prisão, enquanto que Ferreira da Silva, o último implicado em ser processado, recebeu uma pena reduzida de nove anos de prisão por conta de sua cooperação.³⁷⁴ Posteriormente, após receber o benefício da liberdade condicional, dois dos condenados escaparam, o que despertou fortes críticas por numerosas organizações de liberdade de imprensa, mas foram posteriormente recapturados.³⁷⁵ No décimo aniversário da morte de Tim Lopes, a *Globo* publicou um artigo com o título “Morte de Tim Lopes faz 10 anos com todos os sete acusados presos”.³⁷⁶

174. O caso de Tim Lopes demonstra que é possível resolver os assassinatos de jornalistas, inclusive quando são perpetrados por atores poderosos do crime organizado. Uma série de fatores como a atenção constante por parte da imprensa, a atuação enérgica da sociedade civil, a atribuição do caso a juízes e promotores independentes e com capacidade técnica e o uso inteligente de incentivos por parte das autoridades permitiram assegurar que nesse caso os homicidas prestassem contas perante a justiça. A seguir, a presente seção analisará diversas ações do Estado que são fundamentais para investigar, julgar e punir de modo eficaz aqueles que cometem atos de violência contra jornalistas.

1. A obrigação de adotar um marco institucional adequado que permita investigar, julgar e punir de modo efetivo a violência contra jornalistas

³⁷³ Proyecto Impunidad. 2 de junho de 2002. *Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes*.

³⁷⁴ Reporteros Sin Fronteras (RSF). 24 de outubro de 2005. *Last suspect in Tim Lopes Murder gets nine-year prison sentence*; Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). *Tim Lopes*; G1. 31 de maio de 2012. *Morte de Tim Lopes faz 10 anos com todos os sete acusados presos*.

³⁷⁵ Knight Center for Journalism in the Americas. 29 de novembro de 2010. *Polícia prende traficante condenado pelo assassinato de Tim Lopes*; Knight Center for Journalism in the Americas. 25 de maio de 2010. *Mais um condenado pela morte de Tim Lopes foge da prisão pela porta da frente*.

³⁷⁶ G1. 31 de maio de 2012. *Morte de Tim Lopes faz 10 anos com todos os sete acusados presos*.

175. A existência de um marco institucional adequado é crucial para que o Estado possa investigar, julgar e punir penalmente os crimes contra jornalistas. Nesse sentido, os Estados têm a obrigação de garantir que os marcos institucionais não estejam desenhados de modo a conduzir ou promover a impunidade quando estes crimes ocorrerem.³⁷⁷ Do mesmo modo, os Estados devem assegurar que os órgãos responsáveis por investigar, julgar e punir os responsáveis por esses crimes contem com as condições necessárias para cumprir suas tarefas.

176. O primeiro 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. Os Estados devem assegurar não apenas a independência hierárquica e institucional das autoridades responsáveis por conduzir as investigações e os processos judiciais, mas devem também garantir que essa independência possa ser verificada em termos práticos no caso concreto.³⁷⁸ Nesse sentido, o Estado deve assegurar que os juízes e promotores competentes para atuar em casos de violência contra jornalistas possam trabalhar sem estar submetidos ao âmbito de influência do funcionário público ou da organização criminosa supostamente envolvida no crime, diante da existência de indícios de sua participação no ato de violência. Caso os órgãos de investigação e persecução penal atuem dentro desse âmbito de influência, o Estado tem o dever de dotá-los com capacidade suficiente para resistir a esta influência.

177. Nesse sentido, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) determinaram que a investigação de um crime cometido contra a liberdade de expressão deve “ser realizada por um órgão independente de quem quer que esteja implicado nos eventos em questão. Isso supõe independência hierárquica e institucional de tipo formal, além da adoção de aspectos práticos para assegurar tal independência. Quando existirem alegações críveis sobre a participação de agentes do Estado, a investigação deve ser efetuada por uma autoridade externa à jurisdição ou ao âmbito de incumbência de tais autoridades, e os investigadores devem estar em condições de examinar todas as alegações de forma

³⁷⁷ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 57. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

³⁷⁸ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 58, citando Corte IDH. *Caso Baldeón García Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de abril de 2006. Série C, N° 147. § 95; Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão; Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Adali v. Turquia*. Application N° 38187/97. Decisão judicial. 31 de março de 2005. § 222. “Isso significa não só uma falta de conexão hierárquica ou institucional, mas também uma independência prática (ver, por exemplo, *Ergi v. Turquia*, decisão de 28 de julho de 1998, Relatórios 1998-IV, §§ 83-84, no qual o promotor que investigava a morte de uma menina durante um suposto enfrentamento demonstrou uma falta de independência ao apoiar-se fortemente nas informações fornecidas pelos agentes de segurança implicados no incidente)”.

exaustiva”.³⁷⁹ Por sua vez, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias mencionou que quando “houver a possibilidade de que as autoridades ou outros órgãos governamentais exerçam uma influência indevida, as investigações devem ser transferidas a uma autoridade diferente, que não esteja na jurisdição ou esfera de influência das anteriores (por exemplo, quando for cabível, as autoridades federais em lugar das estaduais)”.³⁸⁰

178. Em particular, os órgãos interamericanos ressaltaram que 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.³⁸¹ Nesse sentido, no mencionado caso *Vélez Restrepo e Familiares*, a Corte Interamericana entendeu que o Estado foi responsável por ter conduzido uma investigação preliminar na jurisdição penal militar sobre a agressão sofrida pelo jornalista, cometida por membros do exército nacional. Na ocasião, a Corte Interamericana reiterou que a jurisdição militar “não é o foro competente para investigar e, em seu caso, julgar e punir os autores de violações de direitos humanos”, acrescentando que “no foro militar, só se pode julgar militares ativos pelo cometimento de crimes ou faltas que por sua própria natureza atentem contra bens jurídicos próprios da ordem militar”. Por fim, a Corte esclareceu que “os critérios para investigar e julgar violações de direitos humanos perante a jurisdição ordinária residem não na gravidade das violações, e sim em sua própria natureza e na do bem jurídico protegido”.³⁸²

179. Por sua vez, no caso *Najafli v. Azerbaijão*, a Corte Europeia encontrou uma violação da obrigação de garantir a independência dos investigadores no caso de um jornalista agredido por supostos membros da polícia local enquanto cobria uma manifestação. A Corte entendeu que, apesar de a autoridade investigativa pertencer a um departamento que não era da polícia local, estava submetida à mesma autoridade pública que os agentes que tinham participado nas agressões, e que por isso não era independente. O Tribunal concluiu que o Estado descumpriu sua obrigação de investigar de modo efetivo as violações cometidas.³⁸³ Do

³⁷⁹ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

³⁸⁰ Nações Unidas. Assembleia Geral. *Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias*, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 113.

³⁸¹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 241-245; Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de novembro de 2009. Série C, N° 209. § 273-275; CIDH. Relatório N° 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e Família (Colômbia)*. 23 de outubro de 2010. § 156. Ver também, CIDH. *Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 736-742; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). *Resolução 29 “Condenação da violência contra jornalistas”*. Novembro de 1997.

³⁸² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 239-245.

³⁸³ No caso *Najafli v. Azerbaijão*, a Corte Europeia condenou o Estado pela violação do direito a não receber um tratamento desumano ou degradante e do direito à liberdade de expressão de um jornalista que foi severamente agredido por agentes das forças de segurança enquanto cobria uma manifestação não autorizada da oposição. Apesar

mesmo modo, no caso *Kılıç v. Turquia*, a Corte Europeia estabeleceu que os agentes encarregados de investigar os crimes cometidos por agentes de segurança no momento do assassinato do jornalista Kılıç não tinham garantias de independência, o que “enfraqueceu a efetividade da proteção dada [ao jornalista] pelo Direito Penal”. De acordo com o Tribunal, a falta de independência dos órgãos de investigação fomentou a impunidade dos membros das forças de segurança, mostrando ser incompatível com uma sociedade democrática.³⁸⁴

180. Em seu Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México de 2010, a Relatoria Especial recomendou em especial ao Estado “adotar as reformas necessárias para permitir o exercício da jurisdição federal sobre os crimes contra a liberdade de expressão e garantir que as possíveis violações desse direito sejam sempre investigadas pela jurisdição penal ordinária”.³⁸⁵ Essa possibilidade é particularmente importante em circunstâncias nas quais as autoridades locais têm uma capacidade de investigação limitada e/ou estão mais expostas a pressões por parte de organizações criminosas que costumam agredir jornalistas. Em junho de 2012, o México adotou especificamente esta medida e reformou o artigo 73 de sua Constituição para permitir que as autoridades federais assumam a investigação de crimes cometidos contra jornalistas.³⁸⁶ Como se verá adiante, essa capacidade de atração de competência foi posteriormente regulamentada por uma reforma de diversas leis federais aprovada pelo Congresso Nacional em abril de 2013.

181. Por sua vez, o Congresso Nacional do Brasil atualmente está considerando a aprovação do Projeto de Lei nº 1078/11, que outorga 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”.³⁸⁷ O projeto está em trâmite na Câmara dos Deputados desde 2011 e atualmente está pendente a aprovação da Comissão de Segurança

do jornalista não estar vestindo o colete especial azul, que lhe identificaria como um membro da imprensa, ele portava suas credenciais de imprensa e se identificou como jornalista aos agentes da polícia ao ser agredido. O Tribunal ressaltou que a atividade de noticiar reuniões ou demonstrações da oposição é “essencial para o desenvolvimento de uma sociedade democrática” e concluiu que o uso da força pela polícia foi abusivo e constituiu um tratamento degradante cometido com o objetivo de obstar a atividade jornalística da vítima. Além disso, a Corte indicou que, independentemente de o Estado ter tido a intenção de interferir no exercício da profissão do jornalista, a vítima foi submetida a um tratamento degradante apesar de ter feito “esforços claros para identificar-se como um jornalista que estava simplesmente realizando o seu trabalho e observando o evento. Nesse sentido, a Corte concluiu que o Estado violou o direito à liberdade de expressão do jornalista, pois a restrição a esse direito ocorreu de modo ilegal, sem buscar uma finalidade legítima nem ser necessária em uma sociedade democrática. Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Najafli v. Azerbaijão*. Application N° 2594/07. Decisão Judicial. 2 de outubro de 2012.

³⁸⁴ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Kılıç v. Turquia*. Application N° 22492/93. Decisão Judicial. 28 de março de 2000.

³⁸⁵ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 821; Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 75. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

³⁸⁶ Estados Unidos Mexicanos. Senado da República. 6 de junho de 2012. *Boletim 1111. Valida a permanente reforma constitucional a favor de jornalistas*.

³⁸⁷ Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 1078/11. 13 de abril de 2011. Disponível para consulta em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=498538>

Pública e Combate ao Crime Organizado.³⁸⁸ Em 1º de abril de 2013, o Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional aprovou uma moção de apoio ao projeto.³⁸⁹ De acordo com a página do Senado na internet, a moção de apoio solicita que a lei mencione de forma explícita os crimes contra as pessoas que exercem a atividade jornalística, incluindo os(as) jornalistas que trabalham em rádios. Do mesmo modo, a moção do Conselho solicita celeridade e prioridade na tramitação do projeto de lei.³⁹⁰ Em 2004, o Estado brasileiro emendou sua constituição para possibilitar que o Procurador Geral da República, em casos de graves violações de direitos humanos e “com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos”, requeira ao Superior Tribunal de Justiça do país que o caso seja remetido à Justiça Federal para investigação, persecução penal e julgamento.³⁹¹

182. Do mesmo modo, em Estados com uma forma centralizada de governo, as normas pertinentes devem permitir a atribuição da competência para a investigação e punição desses casos a autoridades fora do âmbito de influência dos funcionários denunciados ou do alcance da organização criminosa em questão. Assim, por exemplo, o Código de Processo Penal colombiano prevê a possibilidade excepcional de mudar o local de um julgamento penal nos casos em que, no local onde corra o processo, haja “circunstâncias capazes de prejudicar a ordem pública, a imparcialidade ou a independência da administração da justiça, as garantias processuais, a publicidade do julgamento, a segurança ou integridade pessoal dos participantes, em especial das vítimas ou dos servidores públicos”.³⁹²

183. O segundo elemento da obrigação do Estado de adotar um marco institucional adequado para investigar, julgar e punir penalmente os crimes contra jornalistas é o dever de definir claramente a competência formal das autoridades encarregadas de investigar e processar tais crimes. Essa obrigação é especialmente fundamental para definir a capacidade de deslocamento de competência nos casos em que o marco jurídico interno preveja a possibilidade de autoridades federais ou autoridades de uma jurisdição diferente daquela onde se cometeu o crime assumirem as investigações. Nesse sentido, a ausência de normas claras de competência e deslocamento de competência pode resultar em vícios processuais e nulidades capazes de prejudicar todo o processo e as investigações conduzidas, contribuindo para gerar impunidade.

³⁸⁸ Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 1078/11. 13 de abril de 2011. Disponível para consulta em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=498538>

³⁸⁹ Estadão. 2 de abril de 2013. *Conselho de Comunicação Social pede federalização de crime contra jornalista*; Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). 1º de abril de 2013. *Conselho de Comunicação pede que radialistas sejam contemplados em PL que federaliza crimes contra jornalistas*.

³⁹⁰ Brasil. Senado Federal. 1º de abril de 2013. *Conselho de Comunicação formaliza apoio à federalização dos crimes contra jornalistas*.

³⁹¹ Brasil. *Emenda Constitucional N° 45*. 30 de dezembro de 2004. Art. 109. § 5.

³⁹² Estado da Colômbia. Autoridade Legislativa - Poder Público. *Lei 906 de 2004*. Código de Processo Penal. Diário Oficial N° 45.657. 31 de agosto de 2004. Artigos 46 a 49. Do mesmo modo, o Código de Processo Penal do Brasil, nos casos de crimes dolosos contra a vida que estejam sob a jurisdição estatal, nos quais exista “dúvida sobre a imparcialidade dos jurados e a segurança do réu”, é possível transferir a competência para uma corte de uma localidade diferente. Contudo, não é possível trasladá-lo à jurisdição federal. Essa norma foi utilizada em alguns casos para dar maiores garantias de independência e imparcialidade no julgamento de crimes cometidos por atores poderosos na região. Brasil. Presidência da República. *Decreto-Lei N° 3.689*. Código de Processo Penal. 3 de outubro de 1941. Art. 427. Ver também, Brasil. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 5. Inciso XXXVIII. Letra d).

184. Assim, por exemplo, em seu Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México de 2010, a Relatoria Especial enfatizou em especial a definição deficiente e ambígua da competência da Promotoria Especial encarregada de investigar crimes cometidos contra jornalistas. O relatório apontou que isso frequentemente impedia que os crimes fossem investigados por autoridades federais quando estas eram responsáveis por investigar os fatos e recomendou que o México realizasse as reformas necessárias para “permitir o exercício da jurisdição federal sobre os crimes contra a liberdade de expressão”.³⁹³ Como foi mencionado acima, em maio de 2013, o Congresso Nacional aprovou uma reforma legal que modificou diversas leis federais para regulamentar a faculdade de deslocamento de competência pelo Ministério Público Federal e a competência da justiça federal para processar e julgar os crimes cometidos contra jornalistas, pessoas ou instalações que “prejudiquem, restrinjam ou depreciem o direito à informação ou as liberdades de expressão ou impressão”.³⁹⁴

185. Nesse sentido, a reforma prevê, entre outras disposições, que a faculdade de deslocamento de competência por autoridades federais será exercida nos casos em que se presumir o dolo do autor e quando houver pelo menos uma das seguintes circunstâncias: (i) quando existam indícios da participação de um servidor público estadual ou municipal no crime; (ii) quando a vítima tiver acusado algum servidor público estadual ou municipal na denúncia como suposto responsável; (iii) quando se tratar de crimes graves assim qualificados pela lei; (iv) quando a vida ou integridade física da vítima ou da pessoa ofendida corra um risco real; (v) quando solicitado pela autoridade competente da entidade federativa; (vi) quando os fatos constitutivos do crime impactem de forma transcendente o exercício do direito à liberdade de expressão; (vii) quando na unidade da federação onde ocorreu o crime ou onde se manifestaram seus resultados existam circunstâncias objetivas e generalizadas de risco para o exercício do direito à liberdade de expressão; (viii) quando o fato constitutivo do crime transcenda o âmbito de uma ou mais entidades federativas; ou (ix) quando por sentença ou resolução de um órgão previsto em qualquer tratado internacional do qual o Estado mexicano seja parte, tenha-se determinado a responsabilidade internacional do Estado mexicano por falha ou omissão na investigação, na ação judicial ou no julgamento desses crimes.³⁹⁵

186. Em terceiro lugar, devem-se adotar as medidas necessárias para proteger juízes, promotores, testemunhas e outras pessoas que intervêm em investigações penais, para protegê-los de pressões externas como ameaças, ataques e outras formas de intimidação.³⁹⁶ No Estudo Especial sobre a Situação das Investigações sobre o Assassinato de Jornalistas, publicado em 2008, a Relatoria Especial identificou diversos casos de homicídios de jornalistas no Brasil, na

³⁹³ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 724-725.

³⁹⁴ Estados Unidos Mexicanos. Decreto que reforma e adiciona diversas disposições no Código Federal de Processo Penal, na Lei Orgânica do Poder Judiciário da Federação, na Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República e no Código Penal Federal. 3 de maio de 2013.

³⁹⁵ Estados Unidos Mexicanos. Decreto que reforma e adiciona diversas disposições no Código Federal de Processo Penal, na Lei Orgânica do Poder Judiciário da Federação, na Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República e no Código Penal Federal. 3 de maio de 2013.

³⁹⁶ CIDH. Segundo Relatório sobre a situação das defensoras e dos defensores de direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 383 e 385.

Colômbia e no México, nos quais também foram assassinadas testemunhas, pessoas ligadas à investigação ou os supostos assassinos, juntamente com casos de testemunhas que temiam prestar depoimento.³⁹⁷ A esse respeito, a Relatoria Especial recordou aos Estados a obrigação de garantir a segurança das autoridades encarregadas das investigações e de adotar as medidas ou mecanismos necessários para evitar que se imponham obstáculos aos inquiridos, além de medidas que visem a oferecer segurança a testemunhas, vítimas, familiares e outros representantes judiciais diante de ameaças e atos de intimidação ou agressão que tentem obstruir esses processos.³⁹⁸ De modo semelhante, a Corte Interamericana manifestou que “para cumprir a obrigação de investigar no marco das garantias do devido processo, o Estado deve facilitar todos os meios necessários para proteger os operadores de justiça, investigadores, testemunhas e familiares das vítimas de hostilidades e ameaças” que tenham a finalidade de entorpecer o processo, impedir o esclarecimento dos fatos e evitar a identificação dos responsáveis.³⁹⁹

187. Em quarto lugar, devem-se proporcionar oportunidades suficientes de capacitação à polícia investigativa, promotores e juízes, para garantir que as investigações sobre crimes contra a liberdade de expressão sejam exaustivas, rigorosas e efetivas e para que todos os aspectos destes crimes sejam minuciosamente examinados.⁴⁰⁰ Nesse sentido, em sua Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão de 2012, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) destacaram que “deve-se proporcionar capacitação adequada sobre crimes contra a liberdade de expressão, incluindo aqueles especificamente relacionados a questões de gênero, para os funcionários encarregados de aplicar a lei, inclusive policiais e promotores, assim como membros das forças armadas, quando for necessário”.⁴⁰¹ Uma iniciativa dessa natureza foi desenvolvida no México em novembro de 2012 pela organização Artigo 19. A organização desenvolveu um seminário sobre “técnicas de investigação de casos e agressões contra o direito à informação ou as

³⁹⁷ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 117.

³⁹⁸ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 58.

³⁹⁹ Corte IDH. *Caso do Massacre de La Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C, N° 163. § 171.

⁴⁰⁰ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão.

⁴⁰¹ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão, e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão.

liberdades de expressão ou impressão”, direcionado ao pessoal da Promotoria Especial para Atendimento de Crimes Cometidos contra a Liberdade de Expressão (FEADLE) e teve o objetivo de fornecer elementos teórico-práticos para a investigação desses crimes a partir de uma perspectiva pró-vítima e de direitos humanos.⁴⁰²

188. Do mesmo modo, para o sucesso nas investigações sobre crimes contra a liberdade de expressão, os investigadores devem receber os recursos humanos, econômicos, logísticos e científicos necessários para praticar, assegurar e avaliar a prova e realizar outras tarefas necessárias para determinar as responsabilidades.⁴⁰³

189. Por fim, os Estados devem criar unidades de investigação especializadas em contextos onde houver um risco contínuo de que surjam atos de violência contra jornalistas e onde prevaleça a impunidade. Em sua Declaração Conjunta de 2012, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) expressaram que “quando a gravidade da situação o demandar, em especial em casos de crimes frequentes e reiterados contra a liberdade de expressão, deve-se avaliar a possibilidade de estabelecer unidades de investigação específicas e especializadas – com recursos suficientes e a capacitação adequada para atuar de modo eficiente e efetivo – encarregadas de investigar crimes contra a liberdade de expressão”.⁴⁰⁴ Por sua vez, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias recomendou que tais unidades sejam criadas em países onde se registra uma alta incidência de ataques contra jornalistas.⁴⁰⁵

190. Ao final de sua visita *in loco* a Honduras em 2010, a CIDH observou que é “imprescindível que o Estado de Honduras avance, com urgência, as investigações por órgãos especializados independentes que levem ao esclarecimento das mortes, inclusive determinando

⁴⁰² Campanha Permanente de Proteção a Jornalistas no México. 13 de novembro de 2012. *Oficina de capacitação para o pessoal da FEADLE*.

⁴⁰³ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 733 e 821; Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 102. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 58, citando Corte IDH. Caso Carpio Nicolle e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2004. Série C, N° 117. § 135; Nações Unidas. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento. A/HRC/21/L.6. 21 de setembro de 2012. § 8.

⁴⁰⁴ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão.

⁴⁰⁵ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 113.

se os crimes estão efetivamente relacionados ao exercício da profissão, e que permitam o julgamento e a condenação dos responsáveis pelos mesmos”.⁴⁰⁶ A Comissão advertiu sobre a necessidade de instalar unidades investigativas especializadas, uma vez que a própria Promotoria Especial de Direitos Humanos de Honduras havia atribuído as falhas nas investigações sobre jornalistas assassinados à “pouca capacidade da polícia para investigar”.⁴⁰⁷

191. Atualmente, na região, o exemplo mais claro de uma unidade especializada dedicada a investigar e processar casos de violência contra jornalistas é a Promotoria Especial para Atendimento de Crimes Cometidos contra a Liberdade de Expressão (FEADLE) do México. Em seu Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México de 2010, a Relatoria Especial comemorou a decisão do Estado mexicano de responder à situação de impunidade generalizada dos crimes contra jornalistas no país, dispondo sobre a criação de uma Promotoria Especial dentro da estrutura da Procuradoria Geral da República (PGR). Como se detalha no relatório, o governo mexicano, por meio de um acordo assinado com o Procurador Geral da República em 15 de fevereiro de 2006, criou a Promotoria Especializada para Atendimento de Crimes Cometidos contra Jornalistas (FEADP), como unidade administrativa da Procuradoria Geral da República especializada no atendimento de assuntos derivados de condutas criminosas cometidas contra jornalistas.⁴⁰⁸ Posteriormente, a FEADP foi modificada por meio de um acordo datado de 5 de julho de 2010 e se criou a Promotoria Especial para Atendimento de Crimes Cometidos contra a Liberdade de Expressão (FEADLE) com a finalidade de responder à “demanda sentida e reiterada por parte da sociedade, relativa a melhorar e fortalecer as ações de governo que garantam a integridade física e moral das pessoas que desenvolvem no México uma atividade jornalística ou de informação”.⁴⁰⁹

192. No relatório mencionado, por um lado, a Relatoria Especial reconheceu que o México deu um passo fundamental ao criar o FEADLE, e, por outro, observou que essa medida não era por si só suficiente para “reduzir a impunidade generalizada que existe nos casos de violência contra jornalistas”.⁴¹⁰ A Relatoria ressaltou diversos desafios, como a fraca iniciativa em termos de assumir responsabilidade pelas investigações, a falta de autonomia e recursos e a ambiguidade em relação à competência da FEADLE⁴¹¹, e exortou o Estado mexicano a fortalecer a FEADLE, dotando-a de maior autonomia e recursos e a definir claramente a sua competência

⁴⁰⁶ CIDH. Observações preliminares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre sua visita a Honduras, realizada de 15 a 18 de maio de 2010. OEA/SER.L/V/II. Doc. 68. 3 de junho de 2010. § 26.

⁴⁰⁷ CIDH. Observações preliminares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre sua visita a Honduras, realizada de 15 a 18 de maio de 2010. OEA/SER.L/V/II. Doc. 68. 3 de junho de 2010. § 25.

⁴⁰⁸ Documento apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelo Promotor Especial para o Atendimento de Crimes Cometidos contra Jornalistas em março de 2010. CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 719.

⁴⁰⁹ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 719-722.

⁴¹⁰ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 723.

⁴¹¹ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 724.

em relação aos crimes contra a liberdade de expressão.⁴¹² Os desafios na atuação da FEADLE também foram recentemente reconhecidos pela Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) do México em sua Recomendação Geral N° 20, que apontou a falta de eficiência na atuação da Promotoria diante dos resultados obtidos desde sua criação em 2010. A CNDH entendeu que das 378 averiguações prévias iniciadas pela FEADLE entre 5 de julho de 2010 e 5 de julho de 2013, 210 foram encaminhadas a outras autoridades por incompetência. Do mesmo modo, observou que dos 168 casos atendidos pela FEADLE, “a ação penal ocorreu em 28%, enquanto que 55% das investigações permanecem sem solução e apenas em um caso uma sentença foi prolatada”. Do mesmo modo, a CNDH entendeu que a FEADLE havia outorgado medidas cautelares de proteção e a favor de vítimas e suas famílias em 75 das averiguações prévias realizadas e exerceu sua faculdade de deslocamento de competência em nove casos.⁴¹³ Recentemente, em 25 de outubro de 2013, foi distribuído o “*Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal*”, no qual os Estados recomendam que o Estado mexicano fortaleça a FEADLE e combata a impunidade dos crimes cometidos contra jornalistas.⁴¹⁴

193. Em 6 de junho de 2012, a Comissão Permanente do Congresso da União aprovou a reforma do artigo 73 da Constituição Política que outorga faculdades às autoridades federais para deslocar a competência e investigar os crimes de foro ordinário “quando estes tiverem ligação com os crimes contra jornalistas, pessoas ou instalações que prejudiquem, restrinjam ou depreciem o direito à informação ou as liberdades de expressão ou impressão”.⁴¹⁵ Em maio de 2013, foi aprovada uma reforma legal que definiu os casos nos quais o Ministério Público exercerá sua faculdade de deslocamento de competência em relação a esses crimes. A lei prevê que a unidade do Ministério Público lidando com os crimes terá “pleno acesso aos dados, registros e atuações da investigação de crimes relacionados ao seu âmbito de competência, que estejam aos cuidados de qualquer outra unidade administrativa da Procuradoria Geral da República”.⁴¹⁶ O Congresso Nacional não incluiu nessa reforma legal as modificações propostas no projeto de lei para incluir a FEADLE na Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República,⁴¹⁷ uma medida que dotaria a Promotoria Especializada de maior autonomia

⁴¹² CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 821.

⁴¹³ Comissão Nacional dos Direitos Humanos México. Recomendação Geral N° 20. Sobre Agravos a Jornalistas no México e a Impunidade Imperante. 15 de agosto de 2013. § 140.

⁴¹⁴ Nações Unidas. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. Grupo de Trabalho do Exame Periódico Universal. Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal México. A/HRC/WG.6/17/L.5. 25 de outubro de 2013. § 148.127 e 148.129.

⁴¹⁵ Estados Unidos Mexicanos. Senado da República. 6 de junho de 2012. Boletim 1111. Valida a permanente reforma constitucional a favor de jornalistas.

⁴¹⁶ Estados Unidos Mexicanos. Decreto que reforma e adiciona diversas disposições no Código Federal de Processo Penal, na Lei Orgânica do Poder Judiciário da Federação, na Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República e no Código Penal Federal. 3 de maio de 2013.

⁴¹⁷ Estados Unidos Mexicanos. Senado da República. LXII Legislatura. Comissões Unidas de Justiça, Direitos Humanos e de Estudos Legislativos, com Parecer da Comissão de Governança. Anteprojeto de Parecer das Comissões Unidas de Justiça, Direitos Humanos e de Estudos Legislativos, com Opinião da Comissão de Governança sobre a iniciativa com o Projeto de Decreto que reforma, derroga e adiciona diversas disposições no Código Federal de Processo Penal; na Lei Orgânica do Poder Judiciário da Federação e na Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República e do Código Penal Federal. Disponível para consulta no Arquivo da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.

e segurança jurídica. Mas a legislação aprovada prevê em suas disposições transitórias o prazo de 180 dias para que o Poder Executivo Federal faça as adequações necessárias na Regulamentação da Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República e crie uma unidade administrativa do Ministério Público “que lide com os crimes federais cometidos contra um jornalista, pessoa ou instalação que atentem contra o direito à informação ou as liberdades de expressão ou impressão, assim como para os crimes de fórum comum que sejam atraídos”. Até a realização das modificações, a FEADLE será o órgão responsável por exercer a faculdade de deslocamento de competência.⁴¹⁸ Até a data de fechamento deste relatório, o Regulamento não havia sido aprovado.

194. De acordo com a informação recebida, desde a aprovação da reforma legal de 2013, a FEADLE exerceu sua faculdade de deslocamento de competência em pelo menos um caso de assassinato de jornalista. Foi informado que em agosto de 2013, a Promotoria deslocou a competência do caso de Armando Rodríguez Carreón (“El Choco”), jornalista do *El Diario* de Ciudad Juárez, assassinado em 13 de novembro de 2008.⁴¹⁹ O jornalista cobria há mais de dez anos informações sobre segurança para o jornal e foi autor de diversas análises e estatísticas que mostraram a dimensão do aumento da violência em Ciudad Juárez. Duas semanas antes de sua morte, ele publicou uma nota citando uma ligação entre familiares de uma alta funcionária da procuradoria estadual e o narcotráfico.⁴²⁰ O caso estava sendo investigado pela Promotoria Geral do estado de Chihuahua e até a data do deslocamento da competência do caso pela FEADLE, ninguém havia sido processado ou condenado pelo assassinato.⁴²¹

195. A Relatoria Especial expressa sua satisfação com a aprovação da reforma legal no México que regulamenta a faculdade de deslocamento de competência do Ministério Público Federal e da FEADLE para os crimes cometidos contra jornalistas e outras pessoas pelo exercício de seu direito à liberdade de expressão. Por outro lado, a Relatoria reitera a importância de que a FEADLE seja fortalecida e dotada de maior autonomia e de mais recursos.⁴²² Nesse sentido, a Relatoria Especial exorta o Estado mexicano a aprovar o quanto antes as mudanças necessárias para este fim na Regulamentação da Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República.

196. Apesar de não se dedicar especificamente aos crimes contra jornalistas, a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG)⁴²³ também foi reconhecida como um organismo de investigação inovador que emprega especialistas internacionais para dar

⁴¹⁸ Estados Unidos Mexicanos. Decreto que reforma e adiciona diversas disposiciones no Código Federal de Proceso Penal, na Lei Orgânica do Poder Judiciário da Federação, na Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República e no Código Penal Federal. 3 de maio de 2013.

⁴¹⁹ El Diario. 13 de agosto de 2013. Atrae PGR caso de homicidio contra El Choco; Artigo 19. 14 de agosto de 2013. México: FEADLE debe atraer los expedientes de periodistas asesinados y desaparecidos; Zócalo Saltillo. 14 de agosto de 2013. Atrae PGR caso de periodista asesinado.

⁴²⁰ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 653.

⁴²¹ El Diario. 13 de agosto de 2013. Atrae PGR caso de homicidio contra El Choco; Zócalo Saltillo. 14 de agosto de 2013. Atrae PGR caso de periodista asesinado.

⁴²² CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 821.

⁴²³ Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG). Acuerdo de creación de la CICIG.

apoio à investigação interna de crimes complexos.⁴²⁴ Criada por meio de um acordo entre as Nações Unidas e o Governo da Guatemala em 2007, a CICIG é um órgão internacional independente cuja missão é prestar apoio ao Ministério Público, à Polícia Nacional Civil e outras instituições do Estado na investigação de crimes cometidos por membros de organizações ilegais de segurança e aparatos clandestinos de segurança e em um sentido mais geral contribuir para desarticular esses grupos. Para isso, a CICIG colabora nas investigações e nos processos penais em casos complexos selecionados e também implementa ações – em consonância com sua missão – destinadas a fortalecer as instituições do sistema judiciário para que possam continuar fazendo frente a esses grupos ilegais no futuro.⁴²⁵ O Relator Especial da ONU para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão observou que a missão da CICIG “não tem como propósito expresso e direto a proteção dos jornalistas, mas faz notar questões de importância central para o problema da impunidade”.⁴²⁶ Assim, tem capacidade para abordar fatores estruturais, como o papel do crime organizado e as falhas do sistema judiciário que contribuem para a violência e a impunidade em casos de jornalistas. Em um sentido mais geral, a abordagem da CICIG, que trabalha enfatizando o fortalecimento da capacidade de investigação interna contratando especialistas internacionais para que trabalhem lado a lado com os promotores do país, poderia servir como referência para os países onde exista a vontade política para abordar a violência contra os jornalistas, mas faltam conhecimentos técnicos e recursos para fazê-lo de modo eficaz.

197. Em comunicação recebida em 24 de dezembro de 2013, o Estado da Guatemala enviou informações sobre a “Unidade de Promotoria para Crimes contra Jornalistas” da Seção de Promotoria de Direitos Humanos do Ministério Público. De acordo com o informado, a Unidade foi criada em 2001 e “se converteu em Unidade de Promotoria especializada com competência em todo território nacional em 2011”.⁴²⁷ A Unidade de Promotoria tem o objetivo de “dar tratamento especial a crimes cometidos contra jornalistas e trazer a conhecimento em âmbito nacional a existência de uma Unidade de Promotoria para crimes cometidos contra jornalistas, com vistas a implementar uma via direta de apresentação de denúncias”. De acordo com o informado, a Unidade é competente para lidar com todos os crimes cometidos contra jornalistas “no exercício de seu trabalho jornalístico” no país. É composta por um Agente de Promotoria, Auxiliares de Promotoria e Oficial de Promotoria. O Estado também informou que a Unidade conta com protocolos de atuação que incluem o monitoramento dos meios de comunicação a fim de dar ciência sobre agressões contra jornalistas; a realização de procedimentos de coleta de provas, em especial as que sejam irreproduzíveis com o passar do tempo; e a tarefa de fazer recomendações a jornalistas relativas à realização de denúncias de atos de agressão e sua participação nos processos penais. O Estado informou, por fim, que ao

⁴²⁴ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 68. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

⁴²⁵ Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG). *Acuerdo de creación de la CICIG*.

⁴²⁶ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 68. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

⁴²⁷ Comunicação do Estado da Guatemala à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ofício M12-OEA-F.2.4.2.1 N° 1230-2013. 24 de dezembro de 2013. “Relatório do Estado da Guatemala à Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Organização dos Estados Americanos”. Ref. P-100-2013/AFAF/hm. 18 de dezembro de 2013. Anexo 1.

longo do ano de 2013, a Unidade de Promotoria documentou 63 denúncias de agressões contra jornalistas, das quais “aproximadamente 50% são por coerção ou ameaças”. Nesse sentido, o Estado indicou que a Unidade de Promotoria “teve casos bem-sucedidos”, como no exemplo da condenação a 3 anos e 8 meses de prisão de um agente das forças de segurança pelos crimes de discriminação e ameaças cometidos contra uma jornalista; a condenação de duas pessoas a dois anos de prisão (passíveis de comutação) por terem agredido cinco jornalistas que cobriam uma manifestação e o processo penal movido contra um ex-ministro da cultura e dos esportes por ameaças cometidas contra uma jornalista.⁴²⁸

198. Por sua vez, a Colômbia criou em 1999 uma subunidade de investigação de assassinatos de jornalistas, subordinada à Unidade de Direitos Humanos da Promotoria Geral da Nação.⁴²⁹ A Relatoria Especial reconheceu o esforço das autoridades colombianas pela criação da mencionada subunidade como um mecanismo específico para dar efetividade às diferentes investigações.⁴³⁰ Posteriormente, no seu relatório Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia de 2005, a Relatoria observou que a subunidade carecia de promotores especificamente dedicados à temática da liberdade de expressão e externou sua preocupação com o alto número de casos ainda pendentes relativos a assassinatos e agressões contra jornalistas no país. Contudo, a Relatoria reiterou a “suma importância [da] existência de um escritório desta natureza com pessoal especificamente dedicado a esta temática” e exortou o Estado a “prover a Promotoria Geral da Nação com os recursos orçamentários necessários para a investigação específica desses crimes”.⁴³¹

199. Mais recentemente, em uma comunicação recebida em 23 de outubro de 2013, o Estado colombiano informou ter implementado estratégias para a investigação de casos de ameaças a jornalistas (entre outros grupos vulneráveis) “como metodologia jurídica para garantir a eficiência e otimizar os recursos, de modo a obter resultados nas investigações penais”. Nesse sentido, o Estado informou que em maio de 2013, a Unidade Nacional de Direitos Humanos da Promotoria Geral da República realizava o acompanhamento de 51 casos de crimes cometidos contra jornalistas, 37 dos quais estavam em andamento. Destes, 19 casos estavam em fase preliminar, 15 casos estavam em fase de instrução e 3 em fase de julgamento. Do mesmo modo, o Estado informou que foram prolatadas 30 sentenças condenatórias. Por fim,

⁴²⁸ Comunicação do Estado da Guatemala à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ofício M12-OEA-F.2.4.2.1 N° 1230-2013. 24 de dezembro de 2013. “Relatório do Estado da Guatemala à Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Organização dos Estados Americanos”. Ref. P-100-2013/AFAF/hm. 18 de dezembro de 2013.

⁴²⁹ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Informe sobre la Libertad de Prensa en Colombia en 1999. La Guerra Impactó como Nunca al Periodismo. Ataques contra el periodista y su oficio; Observatório da Imprensa. 2002. Reporteros Sin Fronteras. Impunidade em 21 países do mundo.

⁴³⁰ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. 13 de dezembro de 2001. Comunicado de Imprensa N° 49/01. Preocupação da Relatoria para a Liberdade de Expressão da CIDH com os assassinatos de jornalistas na Colômbia; CIDH. Relatório Anual 2000. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser./L/V/II.111. Doc. 20 rev. 16 de abril de 2001. § 19 e 20.

⁴³¹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II. Doc.51. 31 de agosto de 2005. § 67.

o Estado indicou que a Unidade Nacional de Análise e Contexto da Promotoria Geral da Nação destacou como tema prioritário as investigações dos crimes cometidos contra jornalistas.⁴³²

200. Por sua vez, em 28 de outubro de 2013, no marco de uma audiência realizada durante o 149º período de sessões da CIDH, o Estado de Honduras forneceu informações sobre a criação de uma “Unidade de Mortes de Alto Impacto”, subordinada à Promotoria Especial de Crimes contra a Vida. De acordo com as informações prestadas, a unidade foi criada para lidar com assassinatos de pessoas pertencentes a grupos especialmente prejudicados pela violência, como jornalistas, operadores de justiça e defensores de direitos humanos. De acordo com essas informações, a unidade já atuou em 26 investigações de assassinatos de jornalistas no período entre 2009 e 2013, das quais 10 foram julgadas.⁴³³

201. Além dos exemplos acima sobre unidades de investigação e escritórios públicos especializados, vale a pena mencionar que o Peru criou tribunais especializados com competência para julgar, entre outros delitos, crimes graves cometidos contra jornalistas no exercício do seu trabalho profissional. O Código de Processo Penal do Peru prevê a possibilidade de instituir um sistema específico de competência penal para julgar casos de crimes especialmente graves e particularmente complexos ou massivos, sempre que os mesmos tenham repercussão nacional, que seus efeitos superem o âmbito de um distrito judicial ou que sejam cometidos por organizações criminosas.⁴³⁴ Nesse sistema, inicialmente desenhado para julgar casos de terrorismo, crimes de lesa-humanidade e violações de direitos humanos,⁴³⁵ foi outorgada à Câmara Nacional Penal a competência para lidar com determinados crimes em todo o território do país. Em 2010, a competência da Câmara Nacional Penal foi ampliada para incluir os crimes de homicídio, assassinato, lesões graves, sequestro e extorsão cometidos contra jornalistas no exercício de sua função.⁴³⁶ Em 2012, a competência da Câmara Nacional Penal foi revisada e redefinida diante da necessidade de “priorizar sua intervenção para os casos que, por suas próprias características, impliquem em grande transcendência, alcance ou repercussão em âmbito nacional”, e por isso requeira “juízes especializados dotados da melhor infraestrutura possível, e os meios tecnológicos e recursos humanos que lhes permitam resolver os casos com eficiência, celeridade, segurança e independência”. A Câmara manteve sua competência em relação aos crimes contra jornalistas, anteriormente mencionados.⁴³⁷

⁴³² Comunicação do Estado da Colômbia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ofício MPC/OEA N° 1423/2013. 23 de outubro de 2013. Memorando I-GAPDH-13-035732 de 18 de outubro de 2013 que remete a Comunicação à Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão S-GAPDH-13-042535 de 18 de outubro de 2013.

⁴³³ CIDH. 149º Período de Sessões. Audiência sobre Implementação de Medidas Cautelares em Honduras. 28 de outubro de 2013. Disponível para consulta em: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132>

⁴³⁴ Estado do Peru. Código de Processos Penais. Artigo 16. Artigo modificado pelo Artigo 1 do Decreto Legislativo N° 983. 22 de julho de 2007.

⁴³⁵ Justicia Viva. Sala Penal Nacional: el trabajo en los casos de terrorismo. março de 2005. Págs. 12-14.

⁴³⁶ Estado do Peru. Conselho Executivo do Poder Judiciário. Resolução Administrativa N° 187-2010-CE-PJ. 26 de maio de 2010. Disponível para consulta em: Arquivo da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão.

⁴³⁷ Estado do Peru. Conselho Executivo do Poder Judiciário. Resolução Administrativa N° 136-2012-CE-PJ. 9 de julho de 2012.

2. A obrigação de atuar com a devida diligência e esgotar as linhas de investigação ligadas ao exercício jornalístico da vítima

202. A Corte Interamericana destacou que a obrigação de devida diligência implica no esgotamento de todas as linhas lógicas de investigação em um inquérito penal. Em particular, a “devida diligência” exige que as investigações movidas pelo Estado considerem “a complexidade dos fatos, o contexto em que ocorreram e os padrões que explicam o seu cometimento”, assegurando que não haja “omissões na coleta de provas e no acompanhamento de linhas lógicas de investigação”.⁴³⁸ Este aspecto é crucial para que os Estados cumpram o seu dever, indicado anteriormente, de investigar, processar penalmente e punir todos os autores materiais e intelectuais.⁴³⁹

203. A obrigação de conduzir a investigação com a devida diligência e esgotar todas as linhas lógicas de indagação reveste especial relevância em casos de violência contra jornalistas, uma vez que uma investigação que não pondere aspectos ligados ao contexto, tais como a atividade profissional do jornalista, terá menos possibilidades de alcançar resultados e provavelmente despertará questionamentos sobre a vontade das autoridades de solucionar o crime. Em seu Estudo Especial sobre a Situação das Investigações sobre o Assassinato de Jornalistas de 2008, a Relatoria Especial examinou 157 casos de jornalistas e funcionários de meios de comunicação assassinados e comprovou que, na maioria dos casos estudados, não foram exploradas todas as vias de investigação que poderiam auxiliar na identificação dos verdadeiros autores materiais e intelectuais do crime.⁴⁴⁰ O relatório ressaltou que o motivo do homicídio – em particular, se estava ligado à atividade jornalística da vítima – só foi estabelecido em um número reduzido de casos.⁴⁴¹ Do mesmo modo, a Relatoria observou que a omissão de linhas lógicas de investigação e a falta de diligência na coleta de provas tiveram repercussões delicadas para o desenvolvimento dos processos quando estes entraram nas etapas de acusação ou julgamento.⁴⁴² O não esgotamento total das linhas lógicas de investigação implicou, sobretudo, em geral, na não identificação dos autores intelectuais.⁴⁴³

⁴³⁸ Corte IDH. *Caso do Massacre de La Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C, N° 163. § 158.

⁴³⁹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 40.

⁴⁴⁰ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 110.

⁴⁴¹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 111.

⁴⁴² CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 116.

⁴⁴³ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 125-126; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. § 65-66.

204. Em seu exame de casos individuais de violência contra jornalistas, a CIDH alertou para o fato de que a investigação desses casos não segue os passos lógicos de um inquérito. No caso sobre o assassinato em 1988 do jornalista Héctor Félix Miranda, que trabalhava para o semanário *Zeta* de Tijuana, no México, a CIDH concluiu que apesar de os autores materiais terem sido condenados, a “violação central” foi que o Estado mexicano não determinou “de forma definitiva e conclusiva qual foi ou quais foram os autores intelectuais do crime”.⁴⁴⁴ A Comissão aludiu às evidências que sugeriam que a investigação não indagou adequadamente “numerosos elementos que apontavam para a existência de um autor intelectual”, tais como o pagamento de US\$ 10.000 no dia seguinte ao assassinato aos autores materiais por uma empresa que pertencia a uma pessoa que Félix Miranda havia criticado repetidas vezes em suas colunas durante os meses anteriores à sua morte.⁴⁴⁵ A CIDH concluiu que a “falta de investigação e punição penal dos autores intelectuais do assassinato de Héctor Félix Miranda [...] caminha lado-a-lado com a violação do direito a informar e a se expressar pública e livremente”.⁴⁴⁶

205. A Corte Interamericana também ressaltou que não foram exploradas as linhas lógicas de investigação que apontavam a existência de um ou mais autores intelectuais no homicídio do jornalista e político colombiano Manuel Cepeda Vargas, ocorrido em 1994. Dois suboficiais do Exército colombiano foram condenados por sua participação como autores diretos do assassinato de Cepeda e havia elementos de prova relevantes que apontavam como autores intelectuais um coronel do Exército e o líder de um grupo paramilitar. Contudo, a Corte considerou que essas hipóteses não foram diligentemente investigadas pelas autoridades do país, o que implicava em uma violação da obrigação internacional do Estado de investigar e punir penalmente todos os partícipes do crime.⁴⁴⁷

206. De igual modo, no caso do cinegrafista colombiano Richard Vélez, a Corte enfatizou a importância de esgotar as linhas lógicas de investigação em relação ao exercício profissional dos jornalistas que sofrem atos de violência.⁴⁴⁸ No caso, a Corte concluiu que as hostilidades, ameaças e tentativas de privação de liberdade sofridas por Vélez em 1996 e 1997 estavam ligadas ao ataque que ele sofreu como consequência de seu trabalho jornalístico e de suas ações posteriores dirigidas à investigação e punição dos militares responsáveis pelo ataque.⁴⁴⁹ A Corte entendeu que essa ligação não foi devidamente incorporada à estratégia investigativa do caso e ressaltou que o “Estado devia empreender o cumprimento de suas obrigações de investigação e proteção de tal forma que considerasse a razoável ligação entre a

⁴⁴⁴ CIDH. Relatório N° 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda* (México). 13 de abril de 1999. § 2 e 51.

⁴⁴⁵ CIDH. Relatório N° 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda* (México). 13 de abril de 1999. § 20, 29 e 65.

⁴⁴⁶ CIDH. Relatório N° 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda* (México). 13 de abril de 1999. § 56.

⁴⁴⁷ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 26 de maio de 2010. Série C, N° 213. § 106-110 e 167.

⁴⁴⁸ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 211.

⁴⁴⁹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 174.

agressão motivada pelo exercício da liberdade de expressão e as posteriores ameaças e hostilidades que escalaram até o ponto de uma tentativa de privação de liberdade”.⁴⁵⁰

207. A Corte Europeia decidiu de modo semelhante no caso do assassinato do jornalista Kutlu Adali, conhecido por escrever artigos criticando as políticas e práticas do governo turco. Após receber reiteradas ameaças de morte, Adali foi assassinado em 6 de julho de 1996 na Turquia. No caso, a Corte entendeu que as autoridades estatais falharam ao não inquirirem suficientemente sobre os motivos que levaram ao assassinato do jornalista. Nesse sentido, a Corte indicou que “não se estabeleceu que foi adotada alguma medida adequada para investigar a possibilidade de que o assassinato tivesse uma motivação política ou alguma ligação com o seu trabalho como jornalista”. O Tribunal apontou que, ao contrário, as autoridades investigadoras descartaram essa possibilidade na etapa inicial das investigações, sem contar com base suficiente para fazê-lo. A Corte adicionou que não foi realizada uma busca nos documentos e outros pertences da vítima com vistas a encontrar provas que pudessem aclarar os motivos do crime.⁴⁵¹ De modo semelhante, no caso *Kılıç v. Turquia*, o Tribunal Europeu determinou que o Estado descumpriu o seu dever de investigar adequadamente o assassinato do jornalista Kemal Kılıç porque na investigação realizada, entre outros fatores, não se indagou sobre a possível ligação entre o trabalho da vítima como jornalista e o atentado.⁴⁵²

208. As experiências recentes sugerem que em alguns contextos ainda persiste a tendência a desestimar certas linhas lógicas de investigação. Por exemplo, após sua visita *in loco* a Honduras em 2010, a CIDH questionou a conclusão a que haviam chegado algumas autoridades, de que o assassinato de um grupo de jornalistas não estava ligado ao seu trabalho profissional e enfatizou a obrigação do Estado de “esclarecer as mortes, inclusive [...] determinando se os crimes estão efetivamente ligados ao exercício da profissão, para que sejam possíveis a persecução penal e a condenação das pessoas responsáveis pelos mesmos”.⁴⁵³ Nessa mesma linha, no Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México de 2010, a Relatoria Especial citou a conclusão da Comissão Nacional dos Direitos Humanos, segundo a qual a impunidade dos crimes contra jornalistas se devia em parte ao fato de que não eram esgotadas todas as vias de investigação relevantes, incluindo a possibilidade de que a agressão sofrida pela vítima pudesse ter como causa o exercício da liberdade de expressão.⁴⁵⁴ O relatório reconheceu que a Procuradoria Geral de Justiça do Distrito Federal do México havia adotado um protocolo de diretrizes para a investigação dos crimes contra jornalistas, que prevê a adoção de medidas de proteção para vítimas e testemunhas.⁴⁵⁵ O relatório apontou que em várias

⁴⁵⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 211.

⁴⁵¹ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Adali v. Turquia*. Application N° 38187/97. Decisão Judicial. 31 de março de 2005. § 231.

⁴⁵² Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Kılıç v. Turquia*. Application N° 22492/93. Decisão Judicial. 28 March 2000. § 82.

⁴⁵³ CIDH. Observações preliminares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre sua visita a Honduras, realizada de 15 a 18 de maio de 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 3 de junho de 2010. § 26.

⁴⁵⁴ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 718.

⁴⁵⁵ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 735.

reuniões realizadas durante a visita *in loco* da Relatoria Especial, sobretudo com autoridades estaduais, foi possível observar uma propensão a “descartar de antemão que o motivo das agressões aos comunicadores lesados seja o seu trabalho jornalístico”.⁴⁵⁶ A Relatoria Especial 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”.⁴⁵⁷ Nesse sentido, a Relatoria Especial vê com satisfação que a recente reforma legal em relação aos crimes cometidos contra a liberdade de expressão no México obriga o Ministério Público Federal a esgotar as linhas de investigação relativas à violação, restrição ou depreciação do direito à liberdade de expressão em todos os casos em que exercer a faculdade de deslocamento da competência desses crimes.⁴⁵⁸

209. De modo similar, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) expressaram em sua Declaração Conjunta de 2012 a importância de se esgotar as linhas de investigação ligadas à atividade profissional do jornalista e observaram a esse respeito que “quando houver evidências de que um crime consumado possa ser um crime contra a liberdade de expressão, a investigação deve avançar com base no pressuposto de que se trata de um crime de tal natureza, até que se demonstre o contrário, e devem-se esgotar todas as vias de investigação relevantes vinculadas aos atos de expressão das vítimas”. Por sua vez, as investigações devem “facilitar a identificação e o julgamento dos responsáveis por crimes contra a liberdade de expressão, incluindo seus autores diretos e autores intelectuais, assim como de quem agir de forma conivente na condição de autor, colaborador, cúmplice ou acobertador de tais crimes”.⁴⁵⁹

3. A obrigação de realizar investigações em um prazo razoável

210. Em diversos pronunciamentos, a Corte Interamericana afirmou que uma demora excessiva na investigação de atos de violência pode constituir *per se* uma violação das garantias judiciais.⁴⁶⁰ As autoridades responsáveis pela investigação devem conduzir as suas

⁴⁵⁶ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 718.

⁴⁵⁷ CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 821.

⁴⁵⁸ Estados Unidos Mexicanos. Decreto que reforma e adiciona diversas disposições no Código Federal de Processo Penal, na Lei Orgânica do Poder Judiciário da Federação, na Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República e no Código Penal Federal. 3 de maio de 2013.

⁴⁵⁹ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão.

⁴⁶⁰ Corte IDH. Caso Gómez Palomino Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C, N° 136. § 85; Corte IDH. Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C, N° 124. § 160.

ações com rapidez, evitando atrasos ou obstáculos injustificados nos processos, que conduzam à impunidade e violem a devida proteção judicial do direito.⁴⁶¹ A esse respeito, a CIDH indicou que “como regra geral, uma investigação penal deve se realizar prontamente para proteger os interesses das vítimas, preservar as provas e inclusive salvaguardar os direitos de toda pessoa que no contexto da investigação seja considerada suspeita”.⁴⁶² Referindo-se concretamente à violência contra jornalistas, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) ressaltaram que “As autoridades devem envidar todos os esforços razoáveis para agilizar as investigações, incluindo intervir tão logo haja uma denúncia oficial ou sejam apresentadas provas críveis sobre um ataque contra a liberdade de expressão”.⁴⁶³

211. Em seu Estudo Especial sobre a Situação das Investigações sobre o Assassinato de Jornalistas, a Relatoria Especial constatou que em muitos dos 157 casos examinados, haviam transcorrido dez anos ou mais sem que “as investigações tenham lançado qualquer luz sobre os autores ou sobre as razões do crime”.⁴⁶⁴ A CIDH também constatou demoras substanciais nas investigações penais em sua análise de casos individuais de violência contra jornalistas. No caso do jornalista mexicano Héctor Félix Miranda, resenhado acima, o relatório de mérito da CIDH concluiu que o México descumpriu sua obrigação de efetuar uma investigação em um prazo razoável, pois havia transcorrido mais de uma década sem que o responsável intelectual pelo crime tivesse sido identificado ou julgado. A Comissão recordou a observação da Corte de que o prazo razoável previsto no artigo 8.1 da Convenção Americana “não é um conceito de fácil definição” e deve ser interpretado à luz da complexidade do caso, da atividade processual da parte interessada e da conduta das autoridades judiciais.⁴⁶⁵ Contudo, na opinião da Comissão, o assassinato de Héctor Félix Miranda “não é um caso extremamente complexo”, uma vez que os autores materiais foram processados e condenados em um prazo relativamente breve e existiam elementos de prova claros que os ligavam a um potencial autor intelectual.⁴⁶⁶

⁴⁶¹ Corte IDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Peru. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C, N° 136. § 85.

⁴⁶² CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 60.

⁴⁶³ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão.

⁴⁶⁴ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 98.

⁴⁶⁵ CIDH. Relatório N° 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México). 13 de abril de 1999. § 52; CIDH. Relatório N° 130/99. Caso N° 11.740. Víctor Manuel Oropeza (México). 19 de novembro de 1999. § 30.

⁴⁶⁶ CIDH. Relatório N° 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México). 13 de abril de 1999. § 31; CIDH. Relatório N° 130/99. Caso N° 11.740. Víctor Manuel Oropeza (México). 19 de novembro de 1999. § 31.

212. No relatório de mérito do caso *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e família*, a Comissão entendeu que foi violado o requisito de “prazo razoável”, uma vez que haviam transcorrido 13 anos desde a ocorrência dos fatos sem que o Estado colombiano tivesse identificado, julgado ou punido qualquer responsável pelas ameaças e pelos atos de assédio contra o jornalista Richard Vélez e membros de sua família, que por fim os levaram a deixar o país.⁴⁶⁷ Richard Vélez foi brutalmente atacado por membros da força pública após registrar imagens do momento em que eles agrediam manifestantes que não estavam armados e posteriormente denunciou criminalmente os soldados. Por causa desse fato, a própria Procuradoria Geral da Nação observou que muito provavelmente as pessoas que ameaçavam Vélez eram as mesmas que o agrediram.⁴⁶⁸ Porém, as provas apresentadas à CIDH indicavam que a investigação sobre essas ameaças não passara da fase inicial e a Comissão determinou que tal demora implicava no descumprimento, por parte da Colômbia, de suas obrigações emanadas do artigo 8.1 da Convenção Americana.⁴⁶⁹ Por sua vez, no já citado caso *Najafli v. Azerbaijão*, a Corte Europeia considerou que um período de três meses entre a ocorrência das violações e a adoção das primeiras medidas processuais relevantes (como a declaração da vítima e a suposta solicitação de um exame de corpo de delito) constituiu uma violação da obrigação de realizar uma investigação efetiva no caso.⁴⁷⁰

4. A obrigação de remover os obstáculos legais à investigação e punição proporcional e efetiva dos crimes mais graves contra jornalistas

213. A Comissão tem afirmado reiteradamente que as anistias gerais em casos de graves violações de direitos humanos contrariam o artigo XVIII (Direito de Justiça) da Declaração Americana e os artigos 8 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.⁴⁷¹ A CIDH tem chamado a atenção especialmente para o uso das leis de anistia gerais para gerar obstáculos à investigação de atos de graves violações de direitos humanos cometidas contra jornalistas. Por exemplo, a Comissão expressou “profunda preocupação” com a legislação sobre anistia aprovada pelo Parlamento do Suriname em 5 de abril de 2012, que “busca consolidar a imunidade por violações de direitos humanos cometidas durante a era militar (1982-1992)”.⁴⁷² Manifestando-se a esse respeito, a CIDH citou em específico o assassinato de 15 proeminentes

⁴⁶⁷ CIDH. Relatório N° 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e Família (Colômbia)*. 23 de outubro de 2010. § 158.

⁴⁶⁸ CIDH. Relatório N° 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e Família (Colômbia)*. 23 de outubro de 2010. § 90.

⁴⁶⁹ CIDH. Relatório N° 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo e Família (Colômbia)*. 23 de outubro de 2010. § 159.

⁴⁷⁰ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Najafli v. Azerbaijão*. Application N° 2594/07. Decisão Judicial. 2 de outubro de 2012.

⁴⁷¹ CIDH. Relatório N° 28/92. Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 e 10.311. *Argentina*. 2 de outubro de 1992; CIDH. Relatório N° 29/92. Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 e 10.375. *Uruguai*. 2 de outubro de 1992; CIDH. Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos em El Salvador. Capítulo II (El Salvador e seus compromissos internacionais em matéria de Direitos Humanos: a Convenção Americana. Os casos individuais) Seção 4 (A promulgação da Lei de Anistia e os compromissos internacionais de El Salvador) OEA/Ser.L/II.85 Doc. 28 rev. 11 de fevereiro de 1994.

⁴⁷² CIDH. 13 de abril de 2012. Comunicado N° 38/12. CIDH expressa preocupação com a legislação sobre Anistia no Suriname.

cidadãos, entre eles cinco jornalistas, que ocorreu em 8 de dezembro de 1982 nos quartéis militares de Fort Zeelandia.⁴⁷³

214. Diversos organismos internacionais também expressaram sua preocupação com o efeito das disposições sobre prescrição para a investigação e persecução penal dos crimes mais graves contra jornalistas como consequência do exercício de sua profissão. Entre outras ações, 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 objeto a obstrução da justiça”,⁴⁷⁴ o que foi reiterado pelo Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade.⁴⁷⁵ De modo similar, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias manifestou-se, ao recomendar aos Estados, que “não se deve permitir que as atuações judiciais sejam bloqueadas pelas normas relativas à prescrição”.⁴⁷⁶ Do mesmo modo, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) manifestaram que “os crimes contra a liberdade de expressão e o crime de obstrução de justiça relacionados ao mesmos devem estar sujeitos à imprescritibilidade ou a prazos de prescrição ampliados (por exemplo, ampliando o prazo legal para a conclusão da investigação criminal)”.⁴⁷⁷ Em tais casos, ampliar o prazo de prescrição se justifica especialmente em razão do impacto sistêmico dos crimes cometidos contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação no exercício de sua profissão.

215. Por sua vez, a Corte Interamericana dispôs que, em geral, as violações de direitos humanos não são imprescritíveis, com a exceção das condutas cuja gravidade torna imprescindível a sua repressão para evitar que voltem a ser cometidas, tais como o desaparecimento forçado de pessoas, a execução extrajudicial e a tortura.⁴⁷⁸ Contudo, os prazos

⁴⁷³ CIDH. 13 de abril de 2012. Comunicado N° 38/12. CIDH expressa preocupação com a legislação sobre Anistia no Suriname; CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 404.

⁴⁷⁴ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Resolução 29 “Condenação da violência contra jornalistas”, novembro de 1997.

⁴⁷⁵ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Declaração de San José. 2-4 de maio de 2013.

⁴⁷⁶ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 111.

⁴⁷⁷ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão.

⁴⁷⁸ Corte IDH. Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 282 e 283.

de prescrição não podem se tornar um impedimento à realização da justiça nos casos de violência cometida contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação pelo exercício do seu direito à liberdade de expressão. Nesse sentido, no caso *Vélez Restrepo e familia v. Colômbia*, a Corte Interamericana entendeu ser necessário, diante da impunidade imperante no caso, ordenar que o Estado informe ao Tribunal sobre a possibilidade de adoção de “outras medidas ou ações que permitam estabelecer responsabilidades no presente caso pelos referidos fatos e, em caso afirmativo, executar tais medidas ou ações”.⁴⁷⁹

216. Por sua vez, a Relatoria Especial chamou a atenção para o cumprimento dos prazos de prescrição em diversos casos. Na Colômbia, por exemplo, apenas entre 1º de janeiro de 2011 e 1º de novembro de 2013, tal situação ocorreu nos casos de treze jornalistas assassinados.⁴⁸⁰ Nesse contexto, a Relatoria Especial entendeu como positiva a aprovação da Lei N° 1426, promulgada pelo presidente colombiano Juan Manuel Santos em 29 de dezembro de 2010, que ampliou de 20 para 30 anos o término da prescrição que rege a partir de então para casos de homicídio de jornalistas, defensores de direitos humanos e sindicalistas.⁴⁸¹ A Promotoria do Estado colombiano também qualificou alguns casos relativos ao assassinato e agressões contra jornalistas como crimes de lesa-humanidade, ao observar, entre outras considerações, que tais crimes foram parte de um ataque sistemático e generalizado contra civis por grupos armados (no contexto do conflito armado interno) ou de grupos do narcotráfico. Esse seria o caso em relação aos assassinatos perpetrados contra os jornalistas Guillermo Cano⁴⁸² e Eustorgio Colmenares⁴⁸³ e ao sequestro e violência sexual contra a jornalista Jineth Bedoya.⁴⁸⁴ Por conseguinte, a regra da prescrição não poderia ser aplicada nesses processos.

⁴⁷⁹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 284.

⁴⁸⁰ Os casos são: Arsenio Hoyos, assassinado em 13 de setembro de 1991, em Granada, Meta; Carlos Julio Rodríguez e José Libardo Méndez, assassinados em 20 de maio de 1991, em Florencia, Caquetá; julho Daniel Chaparro e Jorge Enrique Torres, assassinados em 24 de abril de 1991, em Segovia, Antioquia; Rafael Solano Rochero, que morreu em 30 de outubro de 1991, em Fundación, Magdalena; Néstor Henry Rojas Monje, que morreu em 28 de dezembro de 1991, em Arauca; John Félix Tirado Castañeda, assassinado no município de Cartago, departamento de Valle del Cauca em 5 de agosto de 1992; José Domingo Cortés Soto, assassinado na cidade de Valencia em 15 de novembro de 1992; Gerardo Didier Gómez, assassinado próximo à cidade de Cali em 11 de fevereiro de 1993; Carlos Lajud Catalán, assassinado na cidade de Barranquilla em 19 de março de 1993; Nelson de la Rosa Toscazo, assassinado em 3 de agosto de 1993 em Cartagena; e Manuel José Martínez Espinosa, assassinado em 28 de setembro de 1993 em Popayán. CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 101. Ver também, Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colômbia, 2012; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 19 de abril de 2013. Asamblea de la FLIP exige respuesta de la Fiscalía frente a la prescripción de casos de asesinatos a periodistas; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 19 de março de 2013. 19 de marzo, día doloroso para el periodismo: Prescribe asesinato de Carlos Lajud Catalán y se cumplen tres años de impunidad por el crimen de Clodomiro Castilla; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 25 de julho de 2013. “La prescripción de los asesinatos de periodistas es una trágica garantía de que la impunidad se perpetuará”; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 28 de setembro de 2013. Prescribe el asesinato del periodista Manuel José Martínez Espinosa; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de agosto de 2013. Sin reportes del proceso, prescribe el asesinato del periodista Nelson de la Rosa Toscazo.

⁴⁸¹ CIDH. Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 101; Congresso da República da Colômbia. Lei N° 1426 de 2010. 29 de dezembro de 2010. A reforma não surte efeitos retroativos e se aplica unicamente aos atos cometidos posteriormente à mesma.

⁴⁸² Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). El Olvido de la justicia: Informe sobre el Estado de la Libertad de Prensa en Colombia. Pág. 15; Semana. 6 de julho de 2010. El crimen de Guillermo Cano es de lesa humanidad; Knight Center for Journalism in the Americas. 7 de julho de 2010. Colômbia declara asesinato del periodista Guillermo

217. Os Estados também têm o dever de garantir que a punição aplicada às pessoas condenadas por atos de violência cometidos contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação no exercício de sua profissão seja proporcional e efetiva. A Corte Interamericana estabeleceu, nesse sentido, que para que o Estado satisfaça sua obrigação de investigar, julgar e, se for o caso, sancionar e reparar graves violações de direitos humanos cometidas sob sua jurisdição, ele deve observar, entre outros, o princípio da proporcionalidade da pena e o cumprimento da sentença.⁴⁸⁵ Na ocasião, a Corte ressaltou a necessidade de que a resposta atribuída pelo Estado à conduta ilícita do autor do crime seja proporcional ao bem jurídico prejudicado e à culpabilidade do autor, em função da natureza e da gravidade dos atos. Do mesmo modo, a Corte determinou que no momento de individualizar as sanções impostas, a autoridade judiciária deve “fundamentar as razões para fixar a sanção correspondente”. Em relação ao princípio da favorabilidade de uma lei anterior, a Corte afirmou que “deve-se buscar sua harmonização com o princípio de proporcionalidade, de modo que a justiça penal não se torne ilusória”. Assim, a Corte concluiu que “todos os elementos que incidam na efetividade da pena devem responder a um objetivo claramente verificável e ser compatíveis com a Convenção”.⁴⁸⁶

218. Apesar de a existência de benefícios penais ser legítima em uma sociedade democrática, a sua aplicação no caso concreto, especialmente em relação a graves atos de violência, como o assassinato, a tortura e o desaparecimento forçado, deve ser feita de acordo com os parâmetros previstos no direito internacional dos direitos humanos. Assim, por exemplo, o artigo III da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas determina a possibilidade de que os Estados estabeleçam circunstâncias atenuantes para pessoas que tenham participado de atos de desaparecimento forçado quando “contribuam ao aparecimento com vida da vítima ou forneçam informações que permitam esclarecer o desaparecimento forçado de uma pessoa”. Porém, a aplicação de circunstâncias atenuantes e de causas de diminuição de pena não pode ter o efeito de tornar o processo penal ineficiente ou ilusório, ou resultar na imposição de uma pena desproporcional e na conseqüente impunidade parcial do crime cometido.

Cano como crimen lesa humanidad; Promotoria Geral da Nação. 6 de julho de 2010. *Crimen de quillermo Cano Isaza es de lesa humanidad*.

⁴⁸³ El Tiempo. 11 de março de 2013. *Crimen de periodista Eustorgio Colmenares, delito de lesa humanidad*; Knight Center for Journalism in the Americas. 12 de março de 2013. *Fiscalía da Colômbia declara asesinato de periodista como delito de lesa humanidad*; Terra/Agencia EFE. 11 de março de 2013. *Fiscalía colombiana dice asesinato periodista es crimen de lesa humanidad*.

⁴⁸⁴ Promotoria Geral da Nação. 11 de outubro de 2012. *Declaración del Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, sobre el caso de la periodista Jineth Bedoya Lima. Neiva (Huila), 20 de setembro de 2012*; IFEX/Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 13 de setembro de 2012. *Caso de periodista colombiana secuestrada declarado crimen de lesa humanidad*; El Espectador. 13 de setembro de 2012. *Justicia en caso Jineth Bedoya*.

⁴⁸⁵ Corte IDH. *Caso do Massacre de La Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C, N° 163. § 193.

⁴⁸⁶ Corte IDH. *Caso do Massacre de La Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C, N° 163. § 196.

219. Nesse sentido, é possível identificar casos nos quais foram outorgados benefícios penais aos autores materiais de crimes, culminando em uma diminuição significativa das penas a serem cumpridas, sem que tais autores tenham colaborado com o esclarecimento dos fatos do caso ou com a identificação dos autores intelectuais. Em alguns casos, os réus beneficiados haviam até mesmo obstado os esforços para individualizar a identidade dos autores intelectuais.

220. Assim, por exemplo, no caso do assassinato do jornalista José Orlando Sierra Hernández, falecido em 1º de fevereiro de 2002 após um atentado cometido contra sua pessoa em 30 de janeiro de 2002, a Relatoria Especial em seu Estudo Especial sobre a Situação das Investigações sobre o Assassinato de Jornalistas entendeu que apesar de três pessoas terem sido condenadas por sua participação como autores materiais no crime,⁴⁸⁷ no momento do fechamento do relatório os autores intelectuais ainda não haviam sido punidos. Nesse sentido, a Relatoria indicou que em 2006 – quatro anos após a ocorrência do crime – apenas um dos supostos autores intelectuais havia sido chamado a depor.⁴⁸⁸

221. Um estudo posterior a respeito do assassinato de Orlando Sierra, realizado por Rodrigo Uprimy e Guillermo Puyana,⁴⁸⁹ analisou o processo penal movido contra Luís Fernando Soto Zapata, um dos autores materiais do assassinato do jornalista. No estudo, foi possível constatar que apesar de Soto Zapata ter sido condenado por homicídio agravado, crime com pena de 25 a 40 anos na Colômbia, a pena efetivamente cumprida pelo autor material foi de pouco mais de 5 anos e 8 meses, devido à aplicação de uma série de atenuantes. O estudo indicou que Soto Zapata recebeu esses benefícios por ter aceitado as acusações contra sua pessoa, mas que para isso não precisou colaborar de forma alguma para esclarecer o assassinato do jornalista. Pelo contrário, apesar de Soto Zapata ter aceitado sua responsabilidade no homicídio agravado pelo assassinato de um jornalista em razão do exercício de sua profissão, o estudo afirma que o autor declarou no processo que tinha matado Orlando Sierra por “equivoco”, ao tê-lo confundido com outra pessoa, dificultando assim a investigação contra os autores intelectuais do assassinato. O estudo concluiu que no caso, a acusação apresentada pela Promotoria contra Soto Zapata – e aceita por ele – não se direcionou a identificar a motivação do crime e a ligação com a profissão do jornalista. Do mesmo modo, indicou que nos casos em que a evidência demonstra a possível ligação entre os autores e o crime organizado, “a promotoria deveria articular reduções de pena ou qualquer outra medida atenuante [...] a um plano mais global de investigação, com vistas a encontrar todos os responsáveis pelo crime”. Por fim, quanto à necessidade geral de garantir o princípio da proporcionalidade da pena, o estudo recomendou a adoção de “penas mínimas que devem ser cumpridas” para determinados crimes de especial gravidade e que a concessão de atenuantes

⁴⁸⁷ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. Pág. 100.

⁴⁸⁸ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. Pág. 100.

⁴⁸⁹ UPRIMY, R. e PUYANA, G. Injusticia Premiada: Un análisis de la impunidad de los crímenes contra periodistas en Colombia vinculada a la justicia premial, a partir del estudio del proceso contra el autor material del homicidio de Orlando Sierra. Realizado para o Proyecto Contra la Impunidad – Sociedad Interamericana de Prensa e para a Associação Colombiana de Editores de Jornais e Meios Informativos (ANDIARIOS). Bogotá, agosto de 2008.

nos casos concretos não ocorra de forma mecânica, mas de modo a garantir que os promotores e juízes possam “dosar o benefício de acordo com os graus de colaboração efetiva com a justiça”.⁴⁹⁰

222. De modo similar, a Relatoria Especial em seus Relatórios Anuais de 2008 e 2009 informou sobre a libertação, após a regressão da pena de um dos autores do assassinato do jornalista José Luis Cabezas, fotógrafo da revista *Noticias*. O cadáver carbonizado do jornalista foi encontrado na localidade de Pinamar, província de Buenos Aires, em 25 de janeiro de 1997, com dois tiros na cabeça e as mãos atadas. Em fevereiro de 2000, Gregorio Ríos, ex-chefe de segurança do empresário Alfredo Enrique Nallib Yabrán, uma das pessoas condenadas pelo assassinato, foi condenado à prisão perpétua como instigador do crime. Em 28 de outubro de 2008, enquanto se encontrava em prisão domiciliar, Gregorio Ríos foi posto em liberdade condicional pela Câmara Penal de Dolores. No caso, o Tribunal concedeu ao réu um benefício previsto em uma norma vigente no momento do crime, porém, posteriormente derogada, que determinava que após dois anos de prisão preventiva, “cada dia de prisão preventiva [passaria a contar] como dois dias de detenção ou um dia de reclusão”.⁴⁹¹ Na ocasião, a Relatoria Especial ressaltou que “os atrasos na administração da justiça e a aplicação de benefícios penais não podem conduzir a formas relativas de impunidade contrárias às obrigações internacionais do Estado”.⁴⁹² Do mesmo modo, a Relatoria ressaltou que a Corte Interamericana indicou que os Estados têm “o dever jurídico de prevenir, razoavelmente, as violações dos direitos humanos, de investigar seriamente com os meios a seu alcance as violações cometidas dentro do âmbito de sua jurisdição a fim de identificar os responsáveis, de impor-lhes sanções pertinentes e de assegurar à vítima uma adequada reparação”.⁴⁹³

⁴⁹⁰ UPRIMY, R. e PUYANA, G. *Injusticia Premiada: Un análisis de la impunidad de los crímenes contra periodistas en Colombia vinculada a la justicia premial, a partir del estudio del proceso contra el autor material del homicidio de Orlando Sierra*. Realizado para o Proyecto Contra la Impunidad – Sociedad Interamericana de Prensa, e para a Associação Colombiana de Editores de Jornais e Meios Informativos (ANDIARIOS). Bogotá, agosto de 2008.

⁴⁹¹ CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 11; CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009. § 26; Informação Legislativa. Estado da Argentina. Lei 24.390. 2 de novembro de 1994. Art. 7; Informação Legislativa. Estado da Argentina. Lei 25430. 9 de maio de 2001. Art. 5; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. Pág. 73; Clarín. 28 de outubro de 2008. Justicia argentina otorgó libertad condicional a instigador de asesinato de Cabezas. La Nación. 28 de outubro de 2008. Bronca de la viuda de Cabezas al conocer que otorgaron la libertad condicional de Gregorio Ríos. Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). 28 de outubro de 2008. In Argentina, CPJ shocked by release.

⁴⁹² CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 11; CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009. § 26.

⁴⁹³ CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 11; CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de dezembro de 2009. § 26; Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C, N° 4. § 174.

223. Por fim, no marco do Estudo Especial sobre a Situação das Investigações sobre o Assassinato de Jornalistas, a Relatoria Especial também constatou que em pelo menos seis dos casos em que houve uma condenação pelo assassinato de um jornalista entre 1995 e 2005, a sentença condenatória não se tornou efetiva, seja por estar à espera de decisões sobre recursos interpostos ou porque as pessoas condenadas não tinham sido capturadas.⁴⁹⁴

5. A obrigação de facilitar a participação das vítimas

224. As normas interamericanas de direitos humanos impõem aos Estados a obrigação de garantir que as vítimas de violações de direitos humanos ou seus familiares tenham pleno acesso e capacidade de atuar em todas as etapas e instâncias da investigação e no processo judicial correspondente, de acordo com o direito interno e as normas da Convenção Americana.⁴⁹⁵ Isso deve incluir amplas oportunidades para participar e ser escutados, tanto no esclarecimento dos fatos e na punição dos responsáveis, quanto na busca de uma compensação.⁴⁹⁶

225. Na Declaração Conjunta de 2012, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) estabeleceram que, em caso de crimes contra a liberdade de expressão, as vítimas ou seus familiares mais próximos devem contar com um acesso efetivo ao processo.⁴⁹⁷ Também reconheceram o importante papel que é cumprido em muitos casos pelas organizações não governamentais de direitos humanos na representação de vítimas e familiares durante esses processos, especialmente quando as promotorias carecem de independência ou capacidade técnica. De acordo com os relatores, “as organizações da sociedade civil devem estar autorizadas a denunciar crimes contra a liberdade de expressão – o que é particularmente relevante em casos de assassinatos, sequestros ou desaparecimentos em que os parentes mais próximos não tenham interesse ou possibilidade de fazê-lo – e a intervir no processo penal”.⁴⁹⁸

⁴⁹⁴ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 122-125.

⁴⁹⁵ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 41.

⁴⁹⁶ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 41.

⁴⁹⁷ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão.

⁴⁹⁸ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação,

226. Como se afirmou anteriormente, favorecer a participação de vítimas nos processos penais também depende de que se proporcione proteção adequada diante de ameaças ou ataques direcionados a impedir essa participação.⁴⁹⁹ No caso *Vélez Restrepo e Familiares*, analisado acima, a vítima e sua família foram ameaçadas e hostilizadas reiteradamente por causa de suas reportagens e especialmente sua decisão de mover ações penais e disciplinares contra os soldados que a atacaram por documentar o abuso de manifestantes que não estavam armados. Em sua sentença, a Corte determinou que o Estado não adotou as medidas necessárias para proteger Vélez e sua família, e que por conta disso eles se viram obrigados posteriormente a deixar o país.⁵⁰⁰ A Corte Interamericana chegou a uma conclusão similar no caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colômbia*, no qual entendeu que os familiares da vítima – um jornalista e político colombiano que foi assassinado por membros das Forças Armadas – tinham sido ameaçados para impedir que promovessem a realização de justiça, o que os levou a se exilar.⁵⁰¹ Com base nisso, a Corte determinou que o Estado era responsável pela violação dos direitos à integridade pessoal e à liberdade de circulação e residência.⁵⁰²

D. As obrigações dos Estados em relação a jornalistas em situações de conflitualidade social

227. A Comissão Interamericana dispensou especial atenção à situação dos(as) jornalistas que cobrem situações de conflitualidade social, por conta da situação de risco especial na qual estes(as) se encontram.⁵⁰³ Nesse sentido, a Relatoria constatou que nos lugares onde há uma exacerbada tensão social, grupos de civis de todos os extremos agrediram comunicadores que trabalhavam para meios de comunicação que não adotavam o seu ponto de vista.⁵⁰⁴ Do mesmo modo, a Relatoria Especial entendeu que a maioria dos Estados não conta

Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

⁴⁹⁹ Corte IDH. *Caso do Massacre de La Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C, N° 163. § 171; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. *Estudo especial sobre a situação das investigações sobre o assassinato de jornalistas por motivos que possam estar relacionados à atividade jornalística (Período 1995-2005)*. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de março de 2008. § 58.

⁵⁰⁰ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 203-204.

⁵⁰¹ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 26 de maio de 2010. Série C, N° 213. § 194-195.

⁵⁰² Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 26 de maio de 2010. Série C, N° 213. § 202 e 210.

⁵⁰³ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão e Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão. 13 de setembro de 2013.; CIDH. 20 de junho de 2013. *Comunicado de Imprensa 44/13. CIDH manifesta preocupação com detenções e agressões contra manifestantes e jornalistas no contexto de protestos no Brasil*; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. 17 de novembro de 2011. *Comunicado de Imprensa R120/11. Relatoria Especial manifesta preocupação com detenções e agressões contra jornalistas que cobrem protestos nos Estados Unidos*.

⁵⁰⁴ CIDH. Relatório Anual 2008. *Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V /II/CIDH/RELE/INF.4/09. 25 de fevereiro de 2009. § 45.

com protocolos especiais para proteger a imprensa em circunstâncias de conflitualidade social e constatou um alto número de agressões a comunicadores e comunicadoras no contexto de protestos e manifestações públicas.⁵⁰⁵

228. A esse respeito, o Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Proteção e Promoção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão e a Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, em sua Declaração Conjunta sobre violência contra jornalistas e comunicadores no contexto de manifestações sociais, observaram “que no contexto de manifestações e situações de alta conflitualidade social, o trabalho de jornalistas e comunicadores e o livre fluxo de informação por meios alternativos como as redes sociais são fundamentais para manter a população informada sobre os acontecimentos; e cumprem ao mesmo tempo um importante papel ao informar sobre a atuação do Estado e da Força Pública ante as manifestações, prevenindo o uso desproporcional da força e o abuso de autoridade”.⁵⁰⁶ Do mesmo modo, o Tribunal Europeu ressaltou que as reportagens jornalísticas sobre manifestações e demonstrações são “essenciais para o desenvolvimento de qualquer sociedade democrática. Caso contrário, a imprensa não poderia desempenhar o seu papel vital de vigilância [*public watchdog*]”.⁵⁰⁷

229. De forma conexa, foi reconhecido que os ataques a jornalistas que cobrem situações de alta conflitualidade social viola tanto o aspecto individual da liberdade de expressão – pois se impede que eles exerçam o seu direito a buscar, cobrir e difundir informações e gera-se um efeito de hostilidade e intimidação contra os demais jornalistas que prejudica as informações transmitidas – quanto o seu aspecto coletivo – pois a sociedade é privada do direito a conhecer as informações que os jornalistas obtêm.⁵⁰⁸ Com efeito, a Corte Interamericana entendeu que a agressão perpetrada por membros da força pública contra um jornalista que cobria uma manifestação não só impediu o trabalho do jornalista agredido e sua possibilidade de fazer chegar as informações à sociedade, mas também teve “um impacto negativo sobre outros jornalistas que devem cobrir fatos dessa natureza, que possam temer sofrer atos similares de violência”.⁵⁰⁹

⁵⁰⁵ Assim, por ejemplo, ver também, Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Proteção e Promoção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão e Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. 13 de setembro de 2013. *Declaração conjunta sobre violência contra jornalistas e comunicadores no contexto de manifestações sociais*; CIDH. 20 de junho de 2013. *Comunicado de Imprensa 44/13. CIDH manifesta preocupação com detenções e agressões contra manifestantes e jornalistas no contexto de protestos no Brasil*; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. 17 de novembro de 2011. *Comunicado de Imprensa R120/11. Relatoria Especial manifesta preocupação com detenções e agressões contra jornalistas que cobrem protestos nos Estados Unidos*.

⁵⁰⁶ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Proteção e Promoção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão e Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. 13 de setembro de 2013. *Declaração conjunta sobre violência contra jornalistas e comunicadores no contexto de manifestações sociais*.

⁵⁰⁷ Corte Europeia de Direitos Humanos. Caso *Najafli v. Azerbaijão*. Application N° 2594/07. Decisão Judicial. 2 de outubro de 2012. § 66.

⁵⁰⁸ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Proteção e Promoção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão e Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. 13 de setembro de 2013. *Declaração conjunta sobre violência contra jornalistas e comunicadores no contexto de manifestações sociais*.

⁵⁰⁹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 148.

230. Como consequência, os Estados têm o dever de garantir que jornalistas e comunicadores que estejam realizando seu trabalho informativo no contexto de manifestações públicas e situações de alta conflitualidade social não sejam detidos, ameaçados, agredidos ou restringidos de qualquer forma em seus direitos por estar exercendo sua profissão. Nesse sentido, na Declaração Conjunta sobre violência contra jornalistas e comunicadores no contexto de manifestações sociais, indica-se que:

A proteção do direito à liberdade de expressão exige que as autoridades assegurem as condições necessárias para que os e as jornalistas possam cobrir fatos de notório interesse público como os que se referem às manifestações sociais. As restrições desproporcionais quanto ao acesso ao local dos fatos, as detenções e a imputação de acusações pelo cumprimento dos trabalhos profissionais dos repórteres violam o direito à liberdade de expressão. Cabe às autoridades restabelecer as garantias prejudicadas e assegurar o pleno respeito do direito à liberdade de expressão.⁵¹⁰

231. Na declaração, observa-se que o material e as ferramentas de trabalho dos e das jornalistas não deve ser destruído ou confiscado pelas autoridades públicas. Do mesmo modo, o Estado “não deve proibir nem criminalizar as transmissões ao vivo dos fatos e deve abster-se de impor medidas que regulamentem ou restrinjam a livre circulação de informação pela internet e demais plataformas de comunicação”.⁵¹¹

232. De modo semelhante, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa, ao adotar os “Princípios básicos sobre a proteção de jornalistas em situações de conflito e tensão”, recomendou aos Estados-Membros “não restringir o uso pelos(as) jornalistas dos meios de comunicação para a disseminação de notícias nacionais ou internacionais, opiniões, ideias ou comentários”, nem “atrasar ou de qualquer outra maneira intervir em tais transmissões”.⁵¹² Do mesmo modo, os princípios preveem que os Estados devem evitar adotar “qualquer medida restritiva contra os(as) jornalistas, como a retirada de suas credenciais ou sua expulsão”⁵¹³ pelo exercício de suas atividades jornalísticas. Nesse sentido, os princípios também determinam que o credenciamento de jornalistas somente deve ocorrer quando for “necessária em situações particulares” e não deve ser utilizada para restringir a liberdade de circulação ou o acesso à informação pelos jornalistas. Em nenhum caso, o exercício do jornalismo deve depender do

⁵¹⁰ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Proteção e Promoção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão e Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de la OEA. 13 de setembro de 2013. *Declaração conjunta sobre violência contra jornalistas e comunicadores no contexto de manifestações sociais*.

⁵¹¹ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Proteção e Promoção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão e Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de la OEA. 13 de setembro de 2013. *Declaração conjunta sobre violência contra jornalistas e comunicadores no contexto de manifestações sociais*.

⁵¹² Conselho da Europa. Comitê de Ministros. *Recomendação N° R (96) 4 do Comitê de Ministros aos Estados-Membros sobre a Proteção de Jornalistas em Situações de Conflito e Tensão*. 3 de maio de 1996. Princípio 6.

Conselho da Europa. Comitê de Ministros. *Recomendação N° R (96) 4 do Comitê de Ministros aos Estados-Membros sobre a Proteção de Jornalistas em Situações de Conflito e Tensão*. 3 de maio de 1996. Princípio 7.

credenciamento, o qual deve ser feito para “facilitar o exercício do jornalismo em situações de conflito e tensão”.⁵¹⁴

233. Como foi citado, no caso *Vélez Restrepo e familiares*, a Corte Interamericana declarou o Estado responsável pelas agressões sofridas por um jornalista enquanto cobria uma manifestação. As agressões foram perpetradas por membros das forças de segurança. Na ocasião, o Estado havia alegado que a agressão não foi um ataque deliberado, “e sim consequência de uma confusa situação que resultou em atos de violência protagonizados pelos manifestantes que provocaram uma reação da Força Pública, tendo como uma de suas consequências a lesão do senhor Vélez”.⁵¹⁵ Em sua decisão, a Corte Interamericana observou que a agressão ao jornalista foi produzida em um contexto no qual os agentes da Força Pública “estavam controlando a manifestação de milhares de pessoas quando surgiram enfrentamentos com uma parte dos manifestantes”.⁵¹⁶ Contudo, a Corte rejeitou a argumentação do Estado e concluiu que o jornalista foi agredido enquanto estava indefeso, sem ter atuado de forma que justificasse a agressão e sendo identificável como membro da imprensa por conta da câmera de vídeo que portava. Além disso, a Corte determinou que “a agressão foi diretamente dirigida contra ele com o objetivo preciso de impedir que continuasse gravando os acontecimentos e de impedir a difusão do que ele havia gravado”. Nesse sentido, a Corte concluiu que não era aceitável afirmar que a agressão a um jornalista em tais condições “não foi um ataque deliberado” e seria uma “consequência” das ações de controle por parte da Força Pública.⁵¹⁷

234. De modo semelhante, o Tribunal Europeu, no caso *Najafli v. Azerbaijão*, entendeu que o Estado foi responsável pelas agressões sofridas por um jornalista que cobria uma manifestação na cidade de Baku, perpetradas por membros das forças de segurança. De acordo com a Corte, o jornalista não ameaçou os policiais nem atuou de modo violento. A Corte tampouco encontrou outras razões que pudessem ter justificado o uso da força contra o jornalista naquelas circunstâncias. Nesse sentido, concluiu que o uso da força foi “desnecessário, excessivo e inaceitável”.⁵¹⁸ O Estado alegou que as forças de segurança não tinham a intenção de intervir nas atividades do jornalista, mas o comunicador não estava usando o colete azul que o identificaria como membro da imprensa, e que por isso os policiais não podiam distingui-lo dos outros manifestantes. Contudo, o Tribunal Europeu entendeu que o jornalista estava na manifestação para cobrir o evento e que apesar de não estar utilizando o colete azul, portava uma insígnia que o identificava como membro da imprensa e se identificou como jornalista perante os policiais que o agrediram. Do mesmo modo, a Corte ressaltou que independentemente de ter havido a intenção do Estado em intervir na atividade do jornalista, o relevante no caso era que o jornalista foi submetido ao uso excessivo da força por membros das

⁵¹⁴ Conselho da Europa. Comitê de Ministros. Recomendação N° R (96) 4 do Comitê de Ministros aos Estados-Membros sobre a Proteção de Jornalistas em Situações de Conflito e Tensão. 3 de maio de 1996. Princípio 11.

⁵¹⁵ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 143.

⁵¹⁶ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 144.

⁵¹⁷ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 143.

⁵¹⁸ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Caso Najafli v. Azerbaijão*. Application N° 2594/07. Decisão Judicial 2 de outubro de 2012. § 39.

forças de segurança, apesar de ter feito “claros esforços para identificar-se como um jornalista que estava simplesmente cumprindo suas funções e observando o evento”. Nesse sentido, a Corte concluiu que o Estado violou o direito à liberdade de expressão do jornalista pelas agressões sofridas.⁵¹⁹

235. A Corte Interamericana afirmou que em situações de grave tensão social ou alteração da ordem pública, não basta que as autoridades ordenem a adoção de medidas de proteção, uma vez que isso “não demonstra que o Estado tenha protegido efetivamente os beneficiários da ordem em relação aos atos analisados”. Em todo caso, requer-se a sua adequada, coerente e consistente implementação. A Corte Interamericana também indicou que argumentações por um Estado, de que os jornalistas “teriam agido além do que as autoridades estatais podiam razoavelmente prevenir e fazer”, ou teriam desobedecido as instruções, devem ser provadas pelo próprio Estado.⁵²⁰

236. Como apontou este relatório, em situações de conflitualidade social, a obrigação do Estado de respeitar o direito dos(as) jornalistas ao sigilo de suas fontes de informação, apontamentos e arquivos pessoais e profissionais é de especial importância. Como foi afirmado, para fazer o seu trabalho de modo eficaz, os(as) jornalistas devem ser percebidos como observadores independentes e não como potenciais testemunhas para os órgãos de justiça. Caso contrário, podem sofrer ameaças à sua segurança e à segurança de suas fontes. Nesses contextos, a percepção de que podem ser forçados a declarar não só limita a possibilidade de o(a) jornalista acessar as fontes de informação, mas também aumenta o risco de que ele(a) se converta em um alvo para grupos violentos. Nesse sentido, as autoridades não devem exigir que os (as) jornalistas demonstrem que as declarações de testemunhas divulgadas sobre os fatos são exatas ou que provem perante um juiz a veracidade das denúncias relatadas.⁵²¹

237. Do mesmo modo, como mencionou esse relatório, as autoridades devem considerar que os funcionários públicos ocupam uma posição de garantes dos direitos fundamentais das pessoas e, por isso, as suas declarações não podem se tornar formas de ingerência direta ou indireta nos direitos das pessoas que pretendem contribuir à deliberação pública por meio da expressão e difusão de informações. Esse dever é particularmente acentuado em situações de maior conflitualidade social, de alterações da ordem pública ou de polarização social ou política, justamente pelo conjunto de riscos que elas podem implicar para determinadas pessoas. Nesse sentido, é fundamental que as autoridades condenem energicamente as agressões cometidas contra jornalistas e comunicadores nessas circunstâncias

⁵¹⁹ Corte Europeia de Direitos Humanos. Caso *Najafli v. Azerbaijão*. Application N° 2594/07. Decisão Judicial 2 de outubro de 2012. § 68.

⁵²⁰ Corte IDH. *Caso Ríos e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 194. § 154; Corte IDH. *Caso Perozo e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 195. § 167.

⁵²¹ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Proteção e Promoção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão e Relatora Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de la OEA. 13 de setembro de 2013. *Declaração conjunta sobre violência contra jornalistas e comunicadores no contexto de manifestações sociais*; Conselho da Europa. Comitê de Ministros. *Recomendação N° R (96) 4 do Comitê de Ministros aos Estados-Membros sobre a Proteção de Jornalistas em Situações de Conflito e Tensão*. 3 de maio de 1996. Princípio 5.

e atuem com a devida diligência e celeridade no esclarecimento dos fatos e na punição dos responsáveis.⁵²²

238. Por fim, o dever de instruir as forças armadas e as forças de segurança sobre o papel da imprensa em uma sociedade democrática também é de particular importância em situações de conflitualidade social para prevenir a violência contra jornalistas e funcionários de meios de comunicação, especialmente tendo em vista que muitas das agressões sofridas por comunicadores nesses contextos advêm das mesmas. Nesse sentido, como foi mencionado neste relatório, um exemplo de boas práticas de capacitação é o memorando expedido pelo Departamento de Polícia de Nova Iorque nos Estados Unidos no contexto dos protestos organizados na cidade em setembro de 2011 no marco do movimento “*Occupy Wall Street*”, quando diversos jornalistas e funcionários de meios de comunicação foram presos e alguns sofreram atos de violência nas mãos de policiais da cidade de Nova Iorque.⁵²³ O memorando reitera o “compromisso do Departamento de respeitar os princípios de imprensa livre e cidadania informada” e as regras que preveem que “os membros do serviço não deverão interferir no registro de incidentes ocorridos em lugares públicos por meio de câmeras de vídeo ou câmeras fotográficas”, que “o Departamento não impedirá o acesso dos meios de comunicação a manifestações em prédios privados”, que “os meios de comunicação terão o acesso mais próximo possível da ação” e que “[q]uando os incidentes ocorrerem em prédios privados ou tiverem efeitos sobre eles, os membros da imprensa não serão detidos por entrarem sem autorização, a menos que o proprietário ou um representante seu indique expressamente que não é permitida a entrada ou a permanência da imprensa na propriedade”.⁵²⁴

239. Da mesma maneira, países como a Argentina e o Brasil adotaram resoluções que visam a proteger os(as) jornalistas que cobrem manifestações e situações de alta conflitualidade social. Nesse sentido, a Resolução 210/2011 do Ministério de Segurança da Argentina criou uma Mesa de Trabalho com o objetivo de desenvolver protocolos de atuação para os órgãos policiais e as forças de segurança em manifestações públicas. Sob os critérios mínimos para o desenvolvimento desses protocolos, a resolução determina de forma expressa:

Os efetivos das instituições de segurança devem respeitar, proteger e garantir a atividade jornalística. Os jornalistas, invocando seu status como tais, incluindo mas não se limitando aos repórteres gráficos ou cinegrafistas, não poderão ser incomodados, detidos, trasladados ou sofrer qualquer outra restrição dos seus direitos pelo simples fato de estarem exercendo sua profissão durante a realização de manifestações públicas. Do mesmo modo, os efetivos

⁵²² Corte IDH. *Caso Ríos e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 194. § 151; Corte IDH. *Caso Perozo e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de janeiro de 2009. Série C, N° 195. § 139.

⁵²³ CIDH. *Relatório Anual 2011. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão*. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de dezembro de 2011. § 250-261.

⁵²⁴ NYPD. *Memorandum*. novembro de 2011. *Ver também*, Knight Center for Journalism in the Americas. 28 de novembro de 2011. *Polícia de Nueva York recibe órdenes de no interferir con periodistas que cubren Ocupa Wall Street*.

das forças policiais e de segurança devem se abster de realizar ações que impeçam o registro de imagens ou a obtenção de testemunhos nessas circunstâncias.⁵²⁵

240. De modo similar, a Resolução N° 06 de 2013 da Secretaria de Direitos Humanos do governo federal do Brasil, no tocante à garantia dos direitos humanos em contextos de manifestações, eventos públicos, execuções de ordens judiciais e ações de reintegração de terras ou de propriedades ocupadas, determina que “as atividades exercidas por repórteres, fotógrafos e demais profissionais de comunicação são essenciais para o efetivo respeito ao direito humano à liberdade de expressão” nesses contextos e determina que essas pessoas “devem gozar de especial proteção no exercício de sua profissão, sendo vedado qualquer óbice à sua atuação, em especial mediante uso da força”.⁵²⁶

241. Como afirma este relatório, a Relatoria Especial observa que os meios de comunicação, as organizações da sociedade civil e outros atores podem ter um papel fundamental na prevenção da violência contra os(as) jornalistas e em sua proteção nesses contextos, por meio de ações como capacitação e cursos de autoproteção para situações de manifestações e conflitualidade social. Nesse sentido, organizações da sociedade civil têm desenvolvido manuais de autoproteção específicos para jornalistas que cobrem essas situações.⁵²⁷

E. As obrigações dos Estados em relação aos jornalistas em situações de conflito armado

242. Uma forma especialmente grave de conflitualidade social é o conflito armado. A esse respeito, a Relatoria Especial constatou que nos lugares “onde ainda existem conflitos armados internos, a agressividade e a intolerância características dos atores armados continuam sendo uma ameaça muito grave para a vida e a integridade dos jornalistas, críticos e dissidentes”.⁵²⁸ Do mesmo modo, a CIDH reconheceu que é parte do campo de atividades jornalísticas cobertas pelo direito à liberdade de expressão visitar comunidades atingidas por situações de conflito armado, documentar suas condições de vida, coletar testemunhos e denúncias de violações de seus direitos humanos pelas autoridades e que qualquer atentado ou represália pelas autoridades em consequência do exercício dessas atividades é uma violação do direito à liberdade de pensamento e expressão.⁵²⁹ Os ataques contra jornalistas nesses

⁵²⁵ Estado da Argentina. Ministério da Segurança. Resolução 210/2011. 4 de maio de 2011. § 21.

⁵²⁶ Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência. Resolução N° 06. 18 de junho de 2013. Artigo 5.

⁵²⁷ Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). Manual de Seguridad para Periodistas. Capítulo 4: Conflicto Armado. 2012; Artigo 19. Guía Protección del Derecho de la Libertad de expresión durante Marchas, Protestas y Disturbios Sociales; Artigo 19. Proteção do Direito de Liberdade de Expressão durante Manifestações e Protestos; Reporteros Sin Fronteras (RSF). Handbook for journalists. 17 de fevereiro de 2006; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 30 de maio de 2002. Carta sobre la seguridad de los periodistas en zonas de conflicto y tensiones.

⁵²⁸ CIDH. Relatório Anual 2008. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo IV (Uma agenda continental para a defesa da liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5. rev. 1. 25 de fevereiro de 2009. § 45.

⁵²⁹ CIDH. Relatório N° 29/96. Caso 11.303. Carlos Ranferí Gómez López. Guatemala. 16 de outubro de 1996. § 92.

contextos constituem uma violação tanto da dimensão individual quanto da dimensão coletiva do direito à liberdade de expressão.⁵³⁰

243. Nesse sentido, a CIDH reconheceu que considerando a importância do trabalho de informação social cumprido pelos jornalistas que cobrem situações de conflito armado, a imprensa que opera nessas circunstâncias deve ser objeto de proteções especiais e facilidades por parte do Estado. Assim, por exemplo, no caso sobre o assassinato do jornalista Hugo Bustíos Saavedra, ocorrido em 1988 por uma patrulha militar peruana enquanto investigava dois homicídios cometidos no contexto do conflito interno que na época atingia o país, a CIDH sustentou que o Estado era responsável, entre outras questões, pela violação do Artigo 13 da Convenção Americana, uma vez que, tendo conhecimento da presença de jornalistas na zona do conflito, o Estado se omitiu de dar-lhes a proteção necessária. A CIDH entendeu que os atos de violência ocorridos tinham impedido o livre exercício do direito à liberdade de expressão do jornalista assassinado e de outro comunicador que ficou ferido pela mesma patrulha, assim como da comunidade de meios de comunicação e jornalistas que ficaram amedrontados por esses tipos de atos de violência e da sociedade em geral, que se privava de conhecer assuntos de máxima importância pública relativos ao conflito armado. De acordo com a CIDH, os(as) jornalistas cumprem uma função fundamental em situações de conflito armado, pois “são os jornalistas que, arriscando suas vidas, levam ao público uma visão independente e profissional do que realmente ocorre em áreas de conflito”.⁵³¹ Como consequência, indicou que o Estado deve proporcionar-lhes a maior proteção possível para que possam continuar exercendo o seu direito à liberdade de expressão de modo a satisfazer o direito da sociedade a estar adequadamente informada.⁵³²

244. Na mesma linha, a CIDH especificou que os jornalistas que cobrem situações de conflito armado, apesar de se expor a riscos por conta do conflito, não perdem por isso a sua condição de civis e, assim, continuam amparados pelas garantias aplicáveis do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos – em particular pelas garantias derivadas do princípio da distinção.⁵³³ Nesse sentido, o Protocolo I adicional às Convenções de Genebra relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais, de 1977, prevê expressamente em seu artigo 79 que “os jornalistas que cumprem missões profissionais perigosas em zonas de conflito armado serão considerados pessoas civis” e consequentemente serão protegidos como tais em conformidade com o Direito Internacional Humanitário “contanto que se abstenham de todo ato que prejudique o seu status de pessoa civil” e sem prejuízo do direito que vale para os correspondentes de guerra credenciados

⁵³⁰ CIDH. Relatório N° 38/97. Caso 10.548. Hugo Bustíos Saavedra. Peru. 16 de outubro de 1997. § 76 -77; CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. § 53.

⁵³¹ CIDH. Relatório N° 38/97. Caso 10.548. Hugo Bustíos Saavedra. Peru. 16 de outubro de 1997. § 73.

⁵³² CIDH. Relatório N° 38/97. Caso 10.548. Hugo Bustíos Saavedra. Peru. 16 de outubro de 1997. § 75.

⁵³³ O artigo 48 do Protocolo I adicional às Convenções de Genebra estabelece que “De forma a assegurar o respeito e a proteção da população civil e dos bens de caráter civil, as Partes no conflito devem sempre fazer a distinção entre população civil e combatentes, assim como entre bens de caráter civil e objetivos militares, devendo, portanto, dirigir as suas operações unicamente contra objetivos militares”. CIDH. Relatório Anual 2009. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo III (Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão). OEA/Ser.L/V/II.Doc 51. 30 de dezembro de 2009. § 195.

perante as forças armadas a gozar do status de prisioneiros de guerra.⁵³⁴ Nesse sentido, o Conselho de Segurança das Nações Unidas condenou os ataques perpetrados contra jornalistas em situações de conflito armado e instou os Estados e todas as outras partes envolvidas nos conflitos a adotar todas as medidas possíveis para impedir que se cometam violações do Direito Internacional Humanitário contra jornalistas, profissionais dos meios de comunicação e o pessoal a eles relacionado; a cumprir o seu dever de processar e condenar os responsáveis; e a respeitar a independência profissional e os direitos desse grupo de pessoas.⁵³⁵ Por sua vez, o Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias recomendou aos atores não estatais que participam em conflitos armados “respeitar as obrigações que lhes são impostas pelo Direito Internacional Humanitário durante um conflito armado, também em relação aos jornalistas”.⁵³⁶ Nesse sentido, o Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade prevê que se devem fortalecer as “medidas para a segurança dos jornalistas em zonas de conflito, por exemplo, encorajando a criação dos chamados ‘corredores de mídia’”.⁵³⁷

245. Do mesmo modo, o Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias afirmou que “a difusão de propaganda do inimigo, em si, não faz do jornalista um objeto legítimo de ataque”, mas observou que “a incitação a cometer infrações graves do Direito Internacional Humanitário, atos de genocídio ou de violência está proibida”.⁵³⁸ Nesse sentido, a Declaração de Belgrado prevê que “as autoridades não devem confundir as notícias independentes com a propaganda que incita à violência”.⁵³⁹

246. Também são de especial importância em situações de conflito armado as obrigações dos Estados de respeitar o direito dos(as) jornalistas ao sigilo de suas fontes de informação, de adotar um discurso público que contribua para prevenir a violência contra jornalistas e de instruir as forças armadas e as forças de segurança sobre o papel da imprensa em uma sociedade democrática.⁵⁴⁰

⁵³⁴ *Ver também*, Conselho da Europa. Comitê de Ministros. Recomendação N° R (96) 4 do Comitê de Ministros aos Estados-Membros sobre a Proteção de Jornalistas em Situações de Conflito e Tensão. 3 de maio de 1996. Princípio 8.

⁵³⁵ Nações Unidas. Conselho de Segurança. Resolução 1738 (2006). S/RES/1738 (2006). 23 de dezembro de 2006.

⁵³⁶ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 136.

⁵³⁷ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. 2012. Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade. § 5.24.

⁵³⁸ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 67.

⁵³⁹ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Declaração de Belgrado. Apoio aos meios de comunicação em zonas em situação de conflito e países em transição. 3 de maio de 2004. § 7.

⁵⁴⁰ Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia. Promotoria v. Radoslav Brdjanin Momir Talick. Decisão do agravo de instrumento. Caso N° IT-99-36-AR73.9. 11 de dezembro de 2002. § 42-43; Conselho da Europa. Comitê de Ministros. Recomendação N° R (96) 4 do Comitê de Ministros aos Estados-Membros sobre a Proteção a Jornalistas em Situações de Conflito e Tensão. 3 de maio de 1996. Princípio 5; Relator Especial das Nações Unidas (ONU) para a Proteção e Promoção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão e Relatora Especial para a

247. Em relação a essa obrigação, uma boa prática é a Diretriz N° 19/2010, expedida pelo Comandante do Exército Nacional da Colômbia, que inclui um resumo das obrigações do Estado relativas aos jornalistas em virtude do Direito Nacional e Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, incluindo a obrigação de “proporcionar uma proteção especial às pessoas que exercem essa profissão” em áreas onde exista uma maior presença de grupos armados ilegais e a obrigação de tratar os comunicadores como “civis”, de acordo com o Direito Internacional Humanitário, inclusive quando a pessoa “tenha opiniões favoráveis a algumas das partes em conflito”.⁵⁴¹ Nesse sentido, no caso *Vélez Restrepo e Familiares*, a Corte Interamericana “avali[ou] as ações desenvolvidas pela Colômbia [...] com vistas a conscientizar dentro das Forças Armadas sobre o trabalho desempenhado pelos jornalistas e comunicadores sociais e o perigo com que se deparam, em especial, nos conflitos armados, e sobre o necessário respeito que deve haver da sua parte para que eles possam exercer sua profissão sem obstáculos”.⁵⁴² Porém, a Corte determinou, como garantia de não repetição, que o Estado deve “incorporar aos seus programas de educação em direitos humanos direcionados às Forças Armadas um módulo específico sobre a proteção do direito à liberdade de pensamento e de expressão e do trabalho realizado pelos jornalistas e comunicadores sociais”.⁵⁴³ De modo similar, o Relator Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias recomendou aos Estados prover capacitação aos membros das forças de segurança e das forças armadas “sobre a legitimidade da presença de jornalistas nos conflitos armados e não armados, e sobre a proteção jurídica de sua segurança”.⁵⁴⁴

248. Na região, também é possível identificar casos de medidas adotadas para proporcionar proteções especiais a jornalistas em situações de conflito armado. Por exemplo, em diversas oportunidades, o Estado da Colômbia reconheceu os jornalistas como uma população especialmente prejudicada no contexto do conflito armado. Nesse sentido, a Relatoria Especial, em seu relatório Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia, de 2005, entendeu que “[o] exercício do direito à liberdade de expressão na Colômbia tem sido seriamente prejudicado nas últimas décadas por conta do conflito armado interno”.⁵⁴⁵ Como foi abordado nesse relatório,

Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de la OEA. 13 de setembro de 2013. *Declaração conjunta sobre violência contra jornalistas e comunicadores no contexto de manifestações sociais*.

⁵⁴¹ Cartilha “Respeto, atención, reconocimiento, protección, prevención, promoción, aplicación y difusión de los derechos humanos y DIH de los grupos especiales”. Diretriz Permanente N° 19/2010 da Chefia de Direitos Humanos e DIH do Exército Nacional. Exército Nacional, Forças Militares da Colômbia, Anexo ao escrito de contestação, anexo 2, expediente de mérito, tomo I, folios 455 a 463. Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 276.

⁵⁴² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 277.

⁵⁴³ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo e Familiares Vs. Colômbia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de setembro de 2012. Série C, N° 248. § 277.

⁵⁴⁴ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 118.

⁵⁴⁵ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Impunidade, Autocensura e Conflito Armado Interno: Análise da Situação da Liberdade de Expressão na Colômbia. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005. § 5.

desde o ano 2000, os(as) jornalistas e comunicadores(as) sociais contam com um programa especial de proteção do Governo Colombiano⁵⁴⁶ e são incluídos na atualidade entre as 16 populações em situação especial de risco sob o recente Programa de Prevenção e Proteção do Ministério do Interior e da Unidade Nacional de Proteção.⁵⁴⁷ Do mesmo modo, os(as) jornalistas e comunicadores sociais foram reconhecidos pela Unidade de Atendimento e Reparação Integral às Vítimas como uma população beneficiária da reparação coletiva no marco da Lei de Vítimas e Restituição de Terras.⁵⁴⁸ Em matéria de luta contra a impunidade e acesso à justiça, como foi mencionado, o Código Penal do país prevê o crime de “homicídio de pessoa protegida”, que ocorre quando uma pessoa protegida pelo Direito Internacional é assassinada na ocasião e no decorrer do conflito armado, incluindo “os jornalistas em missão ou correspondentes de guerra credenciados”.⁵⁴⁹ Por fim, a Promotoria do Estado colombiano também qualificou alguns casos relativos ao assassinato e agressões contra jornalistas como crimes de lesa-humanidade, ao observar, entre outras considerações, que tais crimes foram parte de um ataque sistemático e generalizado contra civis por parte de grupos armados no contexto do conflito armado interno.⁵⁵⁰

249. Por fim, organizações da sociedade civil e outros atores também desempenharam um papel fundamental na prevenção da violência contra os(as) jornalistas e em sua proteção nos conflitos armados. Assim, por exemplo, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) organiza cursos de primeiros socorros e capacitação para jornalistas em temas de conflito armado e Direito Internacional Humanitário.⁵⁵¹ O CICV também conta com uma linha direta de contato para jornalistas, seus familiares e meios de comunicação que necessitem de assistência em relação a detenções, desaparecimentos e lesões sofridas por jornalistas em conflitos armados e atua para localizar jornalistas desaparecidos e retirar jornalistas feridos.⁵⁵²

⁵⁴⁶ Presidência da República da Colômbia. Decreto N° 1592 de 2000. 24 de agosto de 2000.

⁵⁴⁷ Presidência da República da Colômbia. Decreto N° 4912 de 2011. 26 de dezembro de 2011. Art. 6.

⁵⁴⁸ Unidade de Atendimento e Reparação Integral às Vítimas. 20 de setembro de 2012. *Gobierno consulta a periodistas Víctimas del conflicto sobre proceso de Reparación Colectiva*; El Mundo. 9 de outubro de 2012. *Reparación para periodistas víctimas*; Knight Center for Journalism in the Americas. 24 de setembro de 2012. *Gobierno da Colômbia consulta a periodistas víctimas del conflicto sobre proceso de reparación*

⁵⁴⁹ Estado da Colômbia. Código Penal. Lei 599 de 2000. Art. 135. § 5.

⁵⁵⁰ El Tiempo. 11 de março de 2013. *Crimen de periodista Eustorgio Colmenares, delito de lesa humanidad*; Knight Center for Journalism in the Americas. 12 de março de 2013. *Fiscalía da Colômbia declara asesinato de periodista como delito de lesa humanidad*; Terra/Agencia EFE. 11 de março de 2013. *Fiscalía colombiana dice asesinato periodista es crimen de lesa humanidad*; Promotoria Geral da Nação. 11 de outubro de 2012; *Declaración del Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, sobre el caso de la periodista Jineth Bedoya Lima. Neiva (Huila), 20 de setembro de 2012*; IFEX/Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 13 de setembro de 2012. *Caso de periodista colombiana secuestrada declarado crimen de lesa humanidad*; El Espectador. 13 de setembro de 2012. *Justicia en caso Jineth Bedoya*.

⁵⁵¹ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias. Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 84, 87 e 90; CICR. Relatório 2010 Colômbia. Março de 2011. Pág. 77; TV San Jorge. 14 de junho de 2013. Culminó capacitación para periodistas regionales ofrecida por el CICR (VÍDEO).

⁵⁵² Comitê Internacional da Cruz Vermelha. 19 de novembro de 2007. *Línea directa: asistencia para periodistas en misión peligrosa*.

Do mesmo modo, organizações da sociedade civil têm desenvolvido manuais de autoproteção específicos para jornalistas que cobrem conflitos armados.⁵⁵³

F. Violência contra mulheres jornalistas

250. Os padrões interamericanos e as práticas nacionais em matéria de prevenção, proteção e investigação da violência contra jornalistas vistos acima trazem à atenção a necessidade de contar com uma política estatal desenhada tendo em vista os fatores que geram tal violência de acordo com cada contexto social e suas consequências na vida das pessoas prejudicadas. Um aspecto relevante desse trabalho é indagar sobre a situação das mulheres que exercem o jornalismo em nossa região e os múltiplos e específicos riscos que elas enfrentam no exercício do seu direito à liberdade de expressão. Isso implica em compreender como operam as desigualdades de gênero e as práticas sexistas no fenômeno da violência contra jornalistas e com isso fortalecer a definição de medidas adequadas de prevenção, proteção e realização da justiça.

251. Como se explicará a seguir, de acordo com as informações compiladas pela Relatoria Especial, a violência contra mulheres jornalistas em função do trabalho que realizam tem particularidades, resultantes de construções sociais e de gênero e da discriminação à qual as mulheres têm sido tradicionalmente sujeitas. Tal violência se manifesta de diferentes formas, que vão desde o assassinato à violência sexual, passando pelo assédio sexual até a intimidação, o abuso de poder e ameaças com base em noções de gênero. De acordo com as informações disponíveis, a violência contra as mulheres é perpetrada por diferentes atores, como funcionários do Estado, fontes de informação ou colegas, e ocorre em diversos espaços e contextos, incluindo as ruas, o local de trabalho e os escritórios ou as instituições estatais.⁵⁵⁴

252. A esse respeito, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a Promoção e Proteção da Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue, expressou em seu relatório sobre a proteção dos jornalistas e a liberdade dos meios de imprensa que “as mulheres jornalistas correm perigos adicionais, como a agressão sexual, a violência sexual da multidão contra jornalistas que cobrem acontecimentos políticos, o abuso sexual em situações de detenção ou cativo. A existência de poderosos estigmas culturais e profissionais faz com que muitos desses

⁵⁵³ Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). Manual de Seguridad para Periodistas. Capítulo 4: Conflicto Armado. 2012; Artigo 19. Guía Protección del Derecho de la Libertad de expresión durante Marchas, Protestas y Disturbios Sociales; Artigo 19. Proteção do Direito de Liberdade de Expressão durante Manifestações e Protestos; Reporteros Sin Fronteras (RSF). Handbook for journalists. 17 de fevereiro de 2006; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 30 de maio de 2002. Carta sobre la seguridad de los periodistas en zonas de conflicto y tensiones.

⁵⁵⁴ CIMAC. Informe diagnóstico. Violencia contra mujeres periodistas. México 2010-2011. 7 de setembro 2012. Pág. 11; Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). 7 de junho de 2011. El Crimen Silenciado: Violencia Sexual y Periodistas.

atentados não sejam conhecidos. Por isso, ao considerar medidas para fazer frente à violência contra os jornalistas, devem-se considerar as questões de gênero”.⁵⁵⁵

253. A importância de considerar a questão de gênero no estudo da violência contra jornalistas e a definição de estratégias a fim de erradicá-la são reforçadas a partir da obrigação dos Estados de combater com a devida diligência as formas de discriminação e a violência contra as mulheres.⁵⁵⁶ Como foi reconhecido pela CIDH, a “violência de gênero é uma das formas mais extremas e generalizadas de discriminação”, que impede e anula severamente o exercício dos direitos pelas mulheres, entre eles o direito à vida e à integridade pessoal.⁵⁵⁷ Com efeito, o sistema interamericano ressaltou a forte relação entre a discriminação e a violência contra as mulheres.⁵⁵⁸ Um exemplo disso está nas disposições da Convenção de Belém do Pará, que estabelece que todas as mulheres têm direito a uma vida livre de violência,⁵⁵⁹ a ser livres de toda forma de discriminação, a ser valorizadas e educadas livres de padrões estereotipados,⁵⁶⁰ à

⁵⁵⁵ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 52. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

⁵⁵⁶ CIDH. Relatório N° 80/11. Caso 12.626. Mérito. *Jessica Lenahan (Gonzales) e outros*. Estados Unidos. 21 de julho de 2011. § 110-111; CIDH. Relatório N° 28/07. Casos 12.496-12.498. *Claudia Ivette González e outros*. México. 9 de março de 2007. Ver também, CIDH. Relatório N° 54/01. Caso 12.051. *Maria da Penha Maia Fernandes*. Brasil. 16 de abril de 2001. CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de janeiro de 2007; Corte IDH. *Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205; Corte IDH. *Caso Fernández Ortega e outros Vs. México. Exceção Preliminar. Mérito. Reparações e Custas*. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C, N° 215; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C, N° 216.

⁵⁵⁷ CIDH. Relatório N° 80/11. Caso 12.626. Mérito. *Jessica Lenahan (Gonzales) e outros*. Estados Unidos. 21 de julho de 2011. § 110. Ver também, Nações Unidas. Assembleia Geral. Acelerar os esforços para eliminar todas as formas de violência contra a mulher: garantir a diligência devida na prevenção. A/HRC/14/L.9/Rev.1. 16 de junho de 2010; Nações Unidas. Assembleia Geral. Declaração sobre a eliminação da violência contra a mulher. Resolução 48/104 del 20 de dezembro de 1993. A/RES/48/104. 23 de fevereiro de 1994; Nações Unidas. Assembleia Geral. Declaração de Beijing e Plataforma de Ação; Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher. A/CONF.177/20/Rev.1. 15 de setembro de 1995; Nações Unidas. CEDAW. Recomendação Geral 19: A Violência contra a Mulher. ONU Doc.A/47/38.1. 11º Período de Sessões, 1992. Disponível para consulta em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom18>.

⁵⁵⁸ CIDH. Relatório N° 80/11. Caso 12.626. Mérito. *Jessica Lenahan (Gonzales) e outros*. Estados Unidos. 21 de julho de 2011. § 110; CIDH. Relatório N° 28/07. Casos 12.496-12.498. *Claudia Ivette González e outros*. México. 9 de março de 2007. Ver também, CIDH. Relatório N° 54/01. Caso 12.051. *Maria da Penha Maia Fernandes*. Brasil. 16 de abril de 2001; CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de janeiro de 2007; Corte IDH. *Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205; Corte IDH. *Caso Fernández Ortega e outros Vs. México. Exceção Preliminar. Mérito. Reparações e Custas*. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C, N° 215; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C, N° 216.

⁵⁵⁹ Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”). Artigo 3. Vale recordar que “[p]ara os feitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”.

⁵⁶⁰ Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”). Artigo 6.

igualdade de proteção perante a lei e pela lei, e a contar com um recurso simples e rápido diante dos tribunais competentes em caso de violação dos seus direitos.⁵⁶¹

254. Em igual sentido, a Comissão observou “a estreita relação entre a discriminação, a violência e a devida diligência”⁵⁶² e enfatizou que este dever compreende “a organização de toda a estrutura estatal – incluindo o marco legislativo, as políticas públicas, os órgãos encarregados de implementar a lei, como a polícia e o sistema judiciário – para prevenir e responder de forma adequada e efetiva a esses problemas”.⁵⁶³ Do mesmo modo, observou que a inação dos Estados na esfera da violência contra as mulheres não é apenas uma forma de discriminação, mas também é uma depreciação dos direitos à vida e à integridade pessoal.⁵⁶⁴ Isso se torna particularmente relevante na medida em que o exercício do jornalismo continua sendo uma atividade predominantemente masculina, na qual são reproduzidos estereótipos e papéis tradicionais de gênero. Ainda que se reconheça que a participação das mulheres tem aumentado de forma significativa ao longo dos anos, os estudos mostram que a designação de mulheres para os níveis mais altos do processo decisório ou em temas de cobertura mais importante nos meios de comunicação continua sendo baixa.⁵⁶⁵

255. Pouco se tem documentado sobre a situação das mulheres que exercem o jornalismo e a violência com que elas se deparam como consequência do exercício de sua profissão nas Américas. Não há estudos regionais ou locais exaustivos e estima-se que os dados disponíveis na atualidade não refletem a dimensão do problema.⁵⁶⁶ Isso não ocorre por acaso. Em geral, a precariedade e a falta de coordenação nos sistemas de informação para a obtenção de estatísticas sobre incidentes e casos de violência contra as mulheres foram identificadas pela CIDH como obstáculos relevantes para o exame das causas e tendências ligadas ao fenômeno.⁵⁶⁷ Em seus relatórios temáticos sobre violência contra as mulheres, a Comissão reconheceu que

⁵⁶¹ Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”). Artigo 4.

⁵⁶² CIDH. Relatório N° 80/11. Caso 12.626. Mérito. *Jessica Lenahan (Gonzales) e outros*. Estados Unidos. 21 de julho de 2011. § 111; CIDH. Relatório N° 28/07. Casos 12.496-12.498. Mérito. *Claudia Ivette González e outros*. México. 9 de março de 2007; Corte IDH. *Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205.

⁵⁶³ CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência sexual na América Central. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 63. 9 de dezembro de 2011. § 41.

⁵⁶⁴ CIDH. Relatório N° 80/11. Caso 12.626. Mérito. *Jessica Lenahan (Gonzales) e outros*. Estados Unidos. 21 de julho de 2011. § 112. Ver também, Corte IDH. *Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205; Corte Europeia de Direitos Humanos. Caso de *Opuz c. Turquia*. Solicitação N° 33401/02. 9 de junho de 2009; Corte Europeia de Direitos Humanos. *Kontrová c. Eslováquia*. Pedido N° 7510/04. 24 de setembro de 2007; Nações Unidas. Comitê CEDAW. Pareceres sobre a Comunicação N° 5/2005, *Sahide Goekce c. Áustria*. C/39/D/5/2005. 6 de agosto de 2007.

⁵⁶⁵ International Women Media Foundation. Global Report on the Status of Women in the News Media. 2011. Disponível para consulta em: <http://www.iwmf.org/global-report/>. Ver também, Nações Unidas. Assembleia Geral. Declaração de Beijing e Plataforma de Ação. Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher. A/CONF.177/20/Rev.1. 15 de setembro de 1995. Objetivo Estratégico J. As Mulheres e os Meios de Difusão. § 235.

⁵⁶⁶ Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). 7 de junho de 2011. *El Crimen Silenciado: Violencia Sexual y Periodistas*; CIMAC. Informe diagnóstico. Violencia contra mujeres periodistas. México 2010-2011. 7 de setembro 2012. Pág. 11.

⁵⁶⁷ CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68. 20 de janeiro de 2007.

entre os desafios mais importantes do acesso à justiça nestes casos, destacam-se: (i) a ausência de estudos ou estatísticas sobre a prevalência da violência contra as mulheres, bem como a escassez de informações sobre sua dimensão; e (ii) os altos índices de não declaração e a falta de denúncias de incidentes por causa da estigmatização associada a esses atos e ações de represália por parte do agressor.⁵⁶⁸

256. Os resultados preliminares do primeiro levantamento mundial sobre a matéria, realizado em 2013 por organizações da sociedade civil em colaboração com a UNESCO, revelam que as mulheres jornalistas são vítimas de intimidação e ameaças, violência e assédio sexual, e *cyber-bullying* [i.e., intimidação ou comportamento agressivo por um meio virtual], entre outros fenômenos. De acordo com os dados publicados, apenas uma minoria dos casos se torna objeto de denúncia e investigação.⁵⁶⁹

257. Há alguns anos, organizações não governamentais no México vêm empreendendo importantes esforços para documentar a situação das mulheres jornalistas no país.⁵⁷⁰ O diagnóstico realizado indica que o aumento da violência em geral também tem exacerbado a violência de gênero. De acordo com as informações disponíveis, nesse contexto, os casos de mulheres jornalistas vítimas de feminicídio e de violência sexual, do assédio ao estupro, aumentaram. Contudo, nos relatórios produzidos destaca-se que devido à naturalização do fenômeno e à desconfiança nos recursos legais estabelecidos, esses fatos não estão sendo denunciados pelas jornalistas mexicanas. Assim, esse tipo de violência tem permanecido invisível e inaudível para muitos. E, uma vez denunciado, tem recebido um tratamento negligente, pouco uniforme e equitativo para as mulheres envolvidas, com recorrentes acusações estereotipadas e questionamentos sobre a vida pessoal (sexual) das mulheres, gerando, conseqüentemente, um alto custo profissional para as mesmas.⁵⁷¹ A esse respeito, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, em suas observações finais ao México, expressou sua profunda preocupação com os riscos que as jornalistas enfrentavam no exercício de sua profissão no país. O Comitê afirmou que recebeu informações indicando que as mulheres jornalistas no país estariam sendo “objeto de diversas manifestações de violência, como ameaças e campanhas difamatórias, abuso sexual, hostilidades e feminicídio”. Outros motivos de preocupação manifestados pelo Comitê são a demora das autoridades competentes em adotar medidas para garantir os direitos humanos das jornalistas; o fato de que a maioria dos casos de violência contra os jornalistas possa ter sido perpetrada

⁵⁶⁸ CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência sexual na América Central. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63. 9 de dezembro de 2011. § 5.

⁵⁶⁹ International Women Media Foundation. “Global research project investigates violence against women journalists”. 2 de dezembro de 2013. Disponível para consulta em: <http://www.iwmf.org/global-research-project-investigates-violence-against-women-journalists/>. Ver também, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)/International Women Media Foundation. 26 de agosto de 2013. Global survey on violence against female journalists launched.

⁵⁷⁰ CIMAC. Informe diagnóstico. Violencia contra mujeres periodistas. México 2010-2011. 7 setembro 2012; CENCOS. ¿Porque tanto silencio?. Daño reiterado a la libertad de expresión en México 2012. Maio de 2013. Pág. 121-129; Cencos; Artigo 19. Violencia en México y el derecho a la Información. Análisis de las cifras. Abril de 2011.

⁵⁷¹ CIMAC. Informe diagnóstico. Violencia contra mujeres periodistas. México 2010-2011. 7 setembro 2012. CENCOS. ¿Porque tanto silencio? Daño reiterado a la libertad de expresión en México 2012. maio 2013. Pág. 121-129; CENCOS e Artigo 19. Violencia en México y el derecho a la Información. Análisis de las cifras. Abril de 2011.

por agentes do Estado e a falta de medidas para prevenir, investigar, acusar e processar os culpados.⁵⁷²

258. A Relatoria Especial recebeu informações sugerindo que esse problema também está atingindo outros países da região com altos níveis de violência contra jornalistas.⁵⁷³ Daí a necessidade de que os Estados adotem medidas concretas, adequadas, integrais e efetivas para expor os ataques e outras formas de abuso perpetradas contra mulheres jornalistas, preveni-los e investigá-los.

259. Com efeito, como foi explicado ao longo deste relatório, os Estados têm a obrigação de prevenir, proteger e investigar, julgar e punir os responsáveis por tais crimes. Segundo a jurisprudência interamericana, em casos de violência contra as mulheres, os Estados têm, juntamente com as obrigações genéricas apontadas, uma obrigação reforçada de atuar com a devida diligência a partir das disposições existentes em matéria de direitos das mulheres, a exemplo da Convenção de Belém do Pará.⁵⁷⁴

260. Quanto à obrigação de prevenir, a Corte Interamericana reconheceu que os Estados “devem contar com um marco jurídico de proteção adequado, com uma aplicação efetiva do mesmo e com políticas de prevenção e práticas que permitam atuar de uma maneira eficaz em relação às denúncias”. Como foi indicado, para prevenir a violência contra jornalistas e funcionários dos meios de comunicação, é indispensável que o ordenamento jurídico sancione essas condutas de forma proporcional ao dano cometido. A esse respeito, destaca a reforma introduzida ao Código Penal Federal mexicano, pela qual se aumentará a pena dos crimes contra

⁵⁷² Nações Unidas. CEDAW. Observações finais do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher México. CEDAW/C/MEX/CO/7-8. 7 de agosto de 2012. § 24.

⁵⁷³ Por exemplo, em 2 de junho de 2000, a Comissão outorgou medidas cautelares e solicitou que o Estado colombiano empreendesse medidas para proteger a vida e a integridade pessoal de Jineth Bedoya Lima, jornalista do *El Espectador*. De acordo com a CIDH, “As informações disponíveis afirmam que em 24 de maio de 2000, Jineth Bedoya recebeu uma ligação chamando-a a comparecer à Prisão Nacional Modelo para entrevistar um indivíduo apelidado de “O Padeiro” (“*el Panadero*”), que demonstrou interesse na realização de um trabalho jornalístico em torno da versão do paramilitarismo sobre os atos de violência ocorridos em 27 de abril de 2000 naquele centro penitenciário. A jornalista foi abordada na entrada das dependências da prisão, rendida à mão armada, sedada e conduzida a uma casa próxima onde diversos indivíduos a amordaçaram, golpearam e submeteram a tratamentos degradantes, abandonando-a em seguida em um setor despovoado”. A esse respeito, ver CIDH. Relatório Anual 2000. Capítulo III (O Sistema de Solicitações e Casos Individuais). OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 20 re. § 20. Do mesmo modo, em 2010, a Relatoria Especial recebeu informações sobre ameaças recebidas por Claudia Julieta Duque, jornalista independente correspondente na Colômbia da emissora de internet de direitos humanos, *Radio Nizkor*. A esse respeito: CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II (Avaliação sobre a Situação da Liberdade de Expressão no Continente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 149-152.

⁵⁷⁴ CIDH. Relatório N° 80/11. Caso 12.626. Mérito. *Jessica Lenahan (Gonzales) e outros*. Estados Humanos. 21 de julho de 2011. Estados Unidos. § 110-111. Ver também, CIDH. Relatório N° 28/07. Casos 12.496-12.498. *Claudia Ivette González e outros*. México. 9 de março de 2007; CIDH. Relatório N° 54/01. Caso 12.051. *Maria da Penha Maia Fernandes*. Brasil. 16 de abril de 2001. CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de janeiro de 2007; Corte IDH. *Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205; Corte IDH. *Caso Fernández Ortega e outros Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C, N° 215; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C, N° 216.

jornalistas em até a metade quando a “vítima for mulher e existam razões de gênero no cometimento do crime”.⁵⁷⁵

261. Contudo, não basta estabelecer um marco jurídico. A estratégia de prevenção deve ser integral, isto é, deve “prevenir os fatores de risco enquanto fortalece as instituições para que possam dar uma resposta efetiva aos casos de violência contra a mulher”.⁵⁷⁶ A Comissão Interamericana ressaltou que essa obrigação implica necessariamente em por em prática iniciativas de compilação de informações, entre elas estatísticas, investigações e estudos sobre as diversas manifestações da violência contra mulheres jornalistas.⁵⁷⁷ Nesse sentido, reconhecendo a necessidade de considerar a intersecção de diferentes formas de discriminação que podem ser sofridas pelas mulheres por outros motivos conexos, como a raça, a origem nacional e a orientação sexual, entre outros, a CIDH recomendou aos Estados incorporar em todos os estudos sobre a matéria dados desagregados por sexo, raça e outras variáveis que expõem as mulheres a serem vítimas de violência.⁵⁷⁸ Do mesmo modo, a CIDH afirmou que em função do relevante interesse público das informações estatísticas relativas ao problema da violência contra as mulheres, os Estados “devem contar com mecanismos legais e administrativos apropriados para garantir um amplo acesso a essas informações, criando vias de difusão das mesmas e promovendo o debate e o escrutínio público das políticas implementadas nesse âmbito”.⁵⁷⁹

262. Do mesmo modo, com base na jurisprudência e doutrina interamericana, os órgãos do sistema interamericano ressaltaram que os Estados têm a obrigação de adotar medidas de proteção em casos específicos em que determinadas mulheres jornalistas corram um risco especial de serem vítimas de violência. A esse respeito, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas reconheceu “os riscos específicos aos quais as mulheres jornalistas estão expostas no exercício de sua profissão”, ressaltando neste contexto a importância de adotar uma perspectiva de gênero ao estudar a aplicação de medidas para proteger a segurança dos jornalistas.⁵⁸⁰ Em igual sentido, ao analisar a situação das defensoras de direitos humanos, a CIDH entendeu que durante a avaliação do risco deve-se observar uma perspectiva de gênero em relação às solicitantes da proteção, instando os Estados a avaliar o contexto particular em que as solicitantes realizam suas funções que possam se traduzir em um impacto diferenciado

⁵⁷⁵ Estado do México. Código Penal Federal. 30 de novembro de 2012. Artigo 51.

⁵⁷⁶ Corte IDH. *Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205. § 258.

⁵⁷⁷ CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de janeiro de 2007. § 42-43. Ver também, Nações Unidas. CEDAW. Recomendação Geral 19: A Violência contra a Mulher. ONU Doc.A/47/38.1. 11º Período de Sessões 1992. § 24. c). Disponível para consulta em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom18>; CEPAL. Cuaderno 99. Si no se cuenta, no cuenta: Información sobre la violencia contra las mujeres. Abril 2012.

⁵⁷⁸ CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência sexual na América Central. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63. 9 de dezembro de 2011. § 20.

⁵⁷⁹ CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de janeiro de 2007. § 43.

⁵⁸⁰ Nações Unidas. Assembleia Geral. Resolução aprovada pelo Conselho de Direitos Humanos. Contribuição da liberdade de opinião e expressão ao empoderamento da mulher. A/HRC/RES/23/2. 24 de junho de 2013.

do nível de risco em atenção a essa categoria.⁵⁸¹ Nessa tarefa, os Estados também devem considerar o risco particular que vários grupos de mulheres correm de sofrer violações de seus direitos humanos em razão da intersecção de diversas formas de discriminação, por outros motivos conexos, como sua raça, etnia, idade e orientação sexual, entre outros.

263. Nessas circunstâncias, a critério da Comissão, o resultado da avaliação de risco deve ser qualificado como maior.⁵⁸² Isto tem uma importância particular no caso das mulheres jornalistas, que estão expostas, a princípio, a um duplo risco por exercer o jornalismo em situações de alta conflitualidade ou violência e em contextos que reforcem a subordinação de gênero.

264. Como já foi destacado, os programas de proteção especial para jornalistas na Colômbia e no México contam com protocolos ou diretrizes que preveem a aplicação do mecanismo com perspectiva de gênero e em atenção aos direitos humanos das mulheres. Assim, como continuação da Resolução N° 0805 do Ministério do Interior da Colômbia de 14 de maio de 2012, foi expedido o “Protocolo específico com abordagem de gênero e dos direitos das mulheres”, que adota, entre outros pontos, os princípios da atenção preferencial e especial para mulheres e da participação de organizações de mulheres no programa de proteção. Nesse sentido, o Protocolo prevê a criação de um Comitê de Avaliação de Risco e Recomendação de Medidas (CERREM) de Mulheres, que conta com a participação de organizações de mulheres, órgãos do Estado que trabalham com temas de gênero, como o Alto Conselho Presidencial para a Equidade da Mulher e representantes de órgãos internacionais como a ONU Mulheres. O CERREM Mulheres realiza sessões de tipo especial e exclusivas para atender casos de mulheres solicitantes de proteção. De acordo com o Protocolo, a beneficiária pode escolher ter o seu caso analisado pelo CERREM Mulheres ou pelo CERREM criado para atender a situação de risco do outro grupo ao qual pertença, por exemplo, as jornalistas. Do mesmo modo, o Protocolo prevê a adoção de medidas complementares com abordagem diferenciada quando solicitadas pela beneficiária ou determinadas como necessárias na avaliação de risco. Entre elas, estão previstas medidas para assegurar a saúde, a segurança social e o bem-estar de mulheres defensoras e de seus familiares; medidas direcionadas a prestar apoio à beneficiária e seus familiares para o acesso ao sistema educacional e medidas para auxiliar mães lactantes, gestantes e menores de idade dependentes da beneficiária. O Protocolo também prevê a necessidade de capacitação e sensibilização das entidades e dos funcionários do programa em matéria de gênero e direito das mulheres.⁵⁸³

265. No caso do México, a Regulamentação da Lei de Proteção para Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas estabelece que esta deverá atender em suas resoluções aos “princípios *pro persona*, à perspectiva de gênero, ao interesse superior da criança e a aos demais critérios de direitos humanos”.⁵⁸⁴ De igual modo, o Mecanismo de

⁵⁸¹ CIDH. Segundo Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 512.

⁵⁸² CIDH. Segundo Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores dos Direitos humanos nas Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de dezembro de 2011. § 512.

⁵⁸³ Estado da Colômbia. Ministério do Interior. Resolução 0805. Protocolo específico com abordagem de gênero e dos direitos das mulheres. 14 de maio de 2012.

⁵⁸⁴ Estados Unidos Mexicanos. Regulamentação da Lei para a Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos e Jornalistas. 30 de novembro de 2012. Artigo 22.

Prevenção e Proteção a Jornalistas do Distrito Federal incorporou em seus protocolos a abordagem de gênero e o respeito ao princípio de não discriminação.

266. Quanto à obrigação de investigar, é relevante destacar o seu alcance adicional no caso das mulheres jornalistas e da violência que vise restringir o exercício da liberdade de expressão. Nesse sentido, a Corte Interamericana expressou que “diante de um ato de violência contra uma mulher, é particularmente importante que as autoridades encarregadas da investigação realizem-na com determinação e eficácia, considerando o dever da sociedade de rejeitar a violência contra as mulheres e as obrigações do Estado de erradicá-la e proporcionar confiança às vítimas nas instituições estatais para a sua proteção”.⁵⁸⁵

267. A Corte esclareceu em sua jurisprudência recente o conteúdo dessa obrigação. No caso particular do dever de investigar denúncias de violência sexual, o tribunal entendeu como necessário, entre outros elementos, que: “i) a declaração da vítima deve ser feita em um ambiente confortável e seguro, que lhe proporcione privacidade e confiança; ii) a declaração da vítima deve ser registrada de uma forma que evite ou limite a necessidade de sua repetição; iii) deve-se proporcionar atenção médica, sanitária e psicológica à vítima, tanto de emergência como de forma contínua em caso de necessidade, por meio de um protocolo de atendimento cujo objetivo seja o de reduzir as consequências da violação; iv) deve-se realizar imediatamente um exame médico e psicológico completo e detalhado por pessoal idôneo e capacitado, se possível do sexo que a vítima indicar, oferecendo-lhe a possibilidade de ser acompanhada por alguém de sua confiança, se ela assim o desejar; v) deve-se documentar e coordenar as ações investigativas e manusear cuidadosamente as provas, coletando amostras suficientes, realizando estudos para determinar a possível autoria do fato, assegurando outras provas como a roupa da vítima, a investigação imediata do lugar dos fatos e garantindo a correta sequência de custódia das evidências; e vi) deve-se proporcionar à vítima acesso à assistência jurídica gratuita durante todas as etapas do processo”.⁵⁸⁶

268. Para que isso seja possível, é indispensável que as autoridades encarregadas sejam devidamente capacitadas em matéria de gênero. Como foi reconhecido amplamente, quando as investigações não são realizadas por autoridades capacitadas, registram-se atrasos marcados pela indiferença e por deficiências nas investigações, que influenciam de forma negativa o futuro do processo. Em particular, a falta de capacitação mostra-se na frequência com que se recorre a estereótipos discriminatórios de gênero para desabonar a credibilidade da denúncia apresentada nesse tipo de investigações.⁵⁸⁷ A esse respeito, a CIDH afirmou que “quando as vítimas acodem às instâncias estatais de denúncia – polícias ou promotorias, principalmente -, elas se deparam em geral com um ambiente de discriminação de gênero. A presença de estereótipos e preconceitos entre os(as) operadores(as) de justiça faz com que se atribua pouca veracidade à versão da vítima, ou leva à sua culpabilização, à justificação dos fatos pela atitude ou o comportamento da vítima, ou suas relações sentimentais anteriores, ou

⁵⁸⁵ Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C, N° 216. § 177.

⁵⁸⁶ Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C, N° 216. § 178.

⁵⁸⁷ Corte IDH. *Caso González e outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, N° 205. § 401.

ao questionamento da honra da mulher, ou à utilização de um vocabulário sexista. Também é comum que ela seja discriminada em função de sua [orientação] sexual, da cor de sua pele, de sua etnia, sua origem, seu baixo nível escolar ou sua nacionalidade, entre outros fatores”.⁵⁸⁸

269. Em suma, a Relatoria manifesta a sua preocupação com a situação das mulheres jornalistas e com os riscos diferenciados com que elas se deparam no exercício da profissão nas Américas. É particularmente preocupante a pouca atenção dispensada até o momento ao fenômeno e aos obstáculos evidenciados para sua denúncia e compreensão. Por esse motivo, a Relatoria reitera aos Estados a necessidade de aprimorar os mecanismos de prevenção, proteção e resposta judicial para que possam cumprir plenamente as obrigações descritas neste relatório e garantir às mulheres o pleno exercício da liberdade de expressão.

G. O papel de outros atores: Estados terceiros, meios de comunicação e ONGs

270. As obrigações internacionais de prevenir as agressões contra jornalistas, adotar medidas de proteção e punir tais crimes, em conformidade com as normas regionais de direitos humanos, estão a cargo dos Estados em seus respectivos territórios. Porém, a Relatoria Especial entende pertinente mencionar o importante papel que pode ser cumprido por outros atores na tarefa de prevenir, evitar e punir a violência contra os(as) jornalistas.

271. Um ator crucial na proteção de jornalistas é a comunidade internacional e, em particular, os Estados terceiros a cujo território tenha se transferido o(a) jornalista em situação de risco ou onde ele(a) pretenda ser recebido(a) para evitar ser alcançado(a) por uma ameaça iminente contra sua vida ou integridade. Em relação à situação crítica de violência que prejudica os jornalistas em alguns Estados, a Relatoria Especial observou que a cooperação bilateral e multilateral deve focar uma parte significativa de seus esforços na defesa de jornalistas e defensores de direitos humanos, incluindo recursos financeiros para garantir sua proteção, assistência técnica para avançar as investigações em andamento e a solidariedade internacional na acolhida dos jornalistas ou ativistas que precisaram se deslocar sós ou com suas famílias por causa de suas opiniões, denúncias ou investigações.⁵⁸⁹ Quanto a estes últimos, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias deu as boas-vindas à intenção do governo sueco de criar um albergue⁵⁹⁰ para jornalistas que estejam expostos a ameaças graves e urgentes no marco da Iniciativa Especial para a Democratização e a Liberdade de Expressão desse governo.⁵⁹¹

272. Um segundo ator que sem dúvida cumpre um papel chave na segurança dos jornalistas são os próprios meios de comunicação. No Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México de 2010, a Relatoria Especial instou os proprietários de meios de comunicação a “prover o apoio apropriado aos(às) jornalistas, incluindo protocolos de

⁵⁸⁸ CIDH. Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência sexual na América Central. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63. 9 de dezembro de 2011. § 181.

⁵⁸⁹ CIDH. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Comunicado de Imprensa R 28/10. Relatoria Especial condena energeticamente o assassinato e sequestro de jornalistas no México. 15 de março de 2010.

⁵⁹⁰ Fojo Safe House. Safe House Guidelines.

⁵⁹¹ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 88.

segurança e capacitação adequada para diminuir os riscos” à sua segurança.⁵⁹² O Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, a Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, a Relatora Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão e a Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) se pronunciaram de forma semelhante em sua Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão de 2012, ao destacarem que “[d]eve-se encorajar as organizações dos meios de comunicação a oferecer capacitação e orientação adequadas em temas de segurança, consciência sobre riscos e defesa pessoal a empregados permanentes ou que prestem serviços de forma independente, juntamente com equipamentos de segurança, quando necessário”.⁵⁹³ Nesse mesmo sentido, o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias ressaltou que “[a]s agências dos meios de comunicação devem prover capacitação adequada de segurança de nível básico e avançado aos jornalistas e demais membros da equipe [...]. As agências também devem dar orientação de segurança e de autoproteção a seus empregados, sejam eles permanentes ou *freelance*, proporcionando-lhes o equipamento de segurança necessário.”⁵⁹⁴ De modo similar, o Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade ressalta a importância de instar “o setor dos meios de comunicação e suas associações profissionais a criar disposições gerais sobre segurança para os jornalistas que incluam, ainda que não exclusivamente, cursos de formação em matéria de segurança, assistência sanitária e seguro de vida, acesso à proteção social e remuneração adequada para os profissionais que trabalham em tempo integral e por conta própria”.⁵⁹⁵

273. Nesse sentido, um exemplo de meio de comunicação que adotou medidas importantes é o da *TV Globo* no Brasil. Após o assassinato do jornalista investigativo Tim Lopes em 2002, a *TV Globo* criou uma comissão interna para reavaliar sua cobertura de notícias sobre a violência no Rio de Janeiro e reforçar as medidas de segurança existentes.⁵⁹⁶ Durante mais de uma década, a empresa investiu em uma capacitação de segurança para todos os membros de sua equipe.⁵⁹⁷ Também adotou medidas de segurança como a realocação temporária e a designação de escoltas pessoais a empregados ameaçados.⁵⁹⁸ Além disso, a *TV Globo* é membro

⁵⁹² CIDH. Relatório Anual 2010. Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Capítulo II: *Relatório Especial sobre a Liberdade de Expressão no México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de março de 2011. § 833.

⁵⁹³ Relator Especial das Nações Unidas (ONU) sobre a Liberdade de Opinião e de Expressão, Representante da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) para a Liberdade dos Meios de Comunicação, Relatora Especial de la Organización dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão, e Relatora Especial sobre Liberdade de Expressão e Acesso à Informação da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). 25 de junho de 2012. *Declaração Conjunta sobre Crimes contra a Liberdade de Expressão*.

⁵⁹⁴ Nações Unidas. Assembleia Geral. *Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns*. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 145.

⁵⁹⁵ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação. *Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade*. Ponto 5.22.

⁵⁹⁶ Proyecto Impunidad. 2 de junho de 2002. *Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes*.

⁵⁹⁷ Proyecto Impunidad. 2 de junho de 2002. *Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes*.

⁵⁹⁸ Proyecto Impunidad. 2 de junho de 2002. *Muerte de Tim Lopes denuncia el poder de los traficantes*.

do Instituto Internacional para a Segurança nas Notícias [International News Safety Institute] (INSI), uma coalizão de organizações de notícias, grupos de apoio a jornalistas e pessoas que se dedicam de forma exclusiva à segurança dos profissionais dos meios de notícias que trabalham em contextos perigosos. A finalidade do INSI é criar uma rede global de segurança que preste assessoramento e atendimento a jornalistas e outros repórteres que possam se deparar com perigos ao cobrir notícias durante missões internacionais ou em seus próprios países.⁵⁹⁹ Nesse sentido, organizações como a Artigo 19 têm desenvolvido cursos de segurança direcionados, entre outros públicos, a jornalistas em zonas de risco que incluem noções básicas de segurança, primeiros socorros, identificação de riscos e elaboração de protocolos de segurança e autoproteção, e segurança informacional.⁶⁰⁰

274. Juntamente com as medidas de segurança adotadas dentro das organizações de meios de comunicação, a experiência na região mostra que a solidariedade e a cooperação entre os meios de comunicação podem contribuir notavelmente à segurança dos jornalistas. A importância desse tipo de colaboração entre os meios de comunicação também foi ressaltada pelo Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, que ressaltou que “ainda que se esteja consciente do caráter frequentemente competitivo das relações entre os funcionários dos meios de comunicação de todo o mundo, é importante deixar a competição de lado quando se trata de questões de segurança”.⁶⁰¹ Assim, por exemplo, na Colômbia, meios de comunicação que competem entre si têm colaborado em diversas oportunidades para cobrir e publicar histórias que possam ser perigosas, a fim de reduzir a exposição de qualquer jornalista ou meio de comunicação e transmitir uma mensagem contundente àqueles que pretendam silenciar a imprensa por meio da violência.⁶⁰² Por exemplo, logo após o assassinato em 1986 do diretor do jornal *El Espectador* Guillermo Cano pelo cartel do narcotráfico chefiado por Pablo Escobar, toda a imprensa colombiana realizou um bloqueio informativo de 24 horas em protesto.⁶⁰³ Nos meses seguintes, o *El Espectador*, seu principal competidor *El Tiempo* e outros meios de comunicação trabalharam em colaboração para investigar e publicar histórias sobre o narcotráfico.⁶⁰⁴

275. Em 2004, uma estratégia semelhante foi posta em prática quando 19 revistas e jornais colombianos investigaram e simultaneamente publicaram uma série de audazes notas de investigação sobre diversos temas, como a infiltração de grupos paramilitares nos jogos de

⁵⁹⁹ International News Safety Institute (INSI). Disponível para consulta em: <http://www.newssafety.org/>

⁶⁰⁰ Artigo 19. 5 de novembro de 2012. *Curso de Seguridad para Periodistas en línea*; Artigo 19. 25 de junho de 2013. *Invitación: Curso de Seguridad para periodistas en zonas de riesgo*; Artigo 19. *Asesoría para la Elaboración de Protocolos de Seguridad*; Artigo 19. *Capacitación para periodistas sobre cobertura de alto riesgo*.

⁶⁰¹ Nações Unidas. Assembleia Geral. *Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias*, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 144.

⁶⁰² Center for International Media Assistance. *Dangerous Work: Violence Against Mexico's Journalists and Lessons from Colombia*. 11 de abril de 2012. Págs. 23-25; Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). 8 de setembro de 2010. *Silence or Death in Mexico's Press: How Colombian Media Met Dangerous Times*.

⁶⁰³ Center for International Media Assistance. *Dangerous Work: Violence Against Mexico's Journalists and Lessons from Colombia*. 11 de abril de 2012. Págs. 23-25; Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). 8 de setembro de 2010. *Silence or Death in Mexico's Press: How Colombian Media Met Dangerous Times*.

⁶⁰⁴ Center for International Media Assistance. *Dangerous Work: Violence Against Mexico's Journalists and Lessons from Colombia*. 11 de abril de 2012. Págs. 23-25; Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). 8 de setembro de 2010. *Silence or Death in Mexico's Press: How Colombian Media Met Dangerous Times*.

azar.⁶⁰⁵ Nesse mesmo sentido, o “Projeto Manizales”, teve a finalidade de publicar as mesmas histórias que haviam sido frustradas quando os jornalistas que inicialmente investigaram o tema foram ameaçados, assassinados ou obrigados a se exilar.⁶⁰⁶ Esse projeto foi inicialmente criado por sete jornais e revistas colombianas (*La Patria*, *El Colombiano*, *El Tiempo*, *El Espectador*, *Cambio* e *Semana*, entre outros) em resposta ao assassinato do jornalista Orlando Sierra em 2002.⁶⁰⁷ Os meios de comunicação colaboraram para investigar a morte de Sierra e publicaram simultaneamente suas conclusões, auxiliando assim a levantar os motivos políticos do crime.⁶⁰⁸ O Projeto Manizales foi novamente reativado em outras ocasiões para completar o trabalho de jornalistas que sofreram atos de violência. Esse foi o caso, entre outros, em relação à conclusão das investigações realizadas pelo jornalista Guillermo Bravo na época em que foi assassinado em 2003,⁶⁰⁹ juntamente com as investigações a partir das quais Germán Hernández, editor investigativo do *El Diario* de Huila, recebeu ameaças de morte em 2007.⁶¹⁰

276. Em 2012, uma iniciativa semelhante foi empreendida por meios eletrônicos de diferentes países da região, que simultaneamente publicaram em duas ocasiões relatórios de jornalismo investigativo sobre a atuação do crime organizado no deslocamento e tráfico de pessoas. A iniciativa de colaboração contou com os meios eletrônicos *El Faro* (de El Salvador), *Plaza Pública* (da Guatemala), *Verdad Abierta* (da Colômbia) e *Animal Político* (do México), em coordenação com as organizações Internews e InSight Crime, e buscou, entre outros objetivos, diminuir o nível de risco para cada um dos meios de comunicação envolvidos na publicação dos relatórios. Assim, antes do início das investigações, os meios de comunicação acordaram entre si, de forma estratégica, sobre a forma de manter suas fontes seguras, quais protocolos de segurança utilizar em ambientes hostis, e sobre a contratação de seguro de vida para os jornalistas participantes no projeto. Por sua vez, uma análise posterior da iniciativa publicada pela PBS concluiu que apesar dos procedimentos de segurança existentes, a falta de mecanismos de segurança digital gerou uma situação de risco para os meios de comunicação ao intercambiarem informações, e recomendou que iniciativas futuras de colaboração desse tipo façam uma análise exaustiva prévia em termos de segurança física e digital e desenvolvam um protocolo de segurança para as partes envolvidas.⁶¹¹

⁶⁰⁵ Douglas Farah, “Dangerous Work: Violence Against Mexico’s Journalists and Lessons from Colombia”, 11 de abril de 2012, pp. 23-25, http://www.strategycenter.net/docLib/20120423_CIMAMexicoColombia040912.pdf; María Teresa Ronderos, “Silence or Death in Mexico’s Press: How Colombian Media Met Dangerous Times”, 8 de setembro de 2010, <http://cpi.org/reports/2010/09/silence-death-mexico-press-ronderos.php>.

⁶⁰⁶ Center for International Media Assistance. *Dangerous Work: Violence Against Mexico’s Journalists and Lessons from Colombia*. 11 de abril de 2012. Págs. 23-25; Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). 8 de setembro de 2010. *Silence or Death in Mexico’s Press: How Colombian Media Met Dangerous Times*.

⁶⁰⁷ *Semana*. 3 de maio de 2007. *En el Día de la Libertad de Expresión denuncian “impunidad total” contra los casos de periodistas muertos o amenazados*; *Semana*. 29 de março de 2011. *Profieren medida de aseguramiento a Ferney y Dixon Tapasco por el asesinato de Orlando Sierra*.

⁶⁰⁸ Hechos de Callejón. *Un periodismo que denuncie y dé garantías*; *El Colombiano*. *Cadena criminal en el caso de Orlando Sierra*.

⁶⁰⁹ *Semana*. 1º de maio de 2005. *La última cuartilla de un periodista asesinado*.

⁶¹⁰ *Semana*. 14 de abril de 2007. *¿Qué esconden en Huila?*.

⁶¹¹ PBS. 10 de janeiro de 2013. *Lessons Learned From A Collaboration Without Borders in Latin America*; InterNews. 29 de outubro de 2012. *Collaborative Reporting Project Examines Organized Crime and Human Rights Issues in Latin America*; InSight Crime. 30 de setembro de 2012. *The Displaced of Sinaloa*; InSight Crime. 30 de setembro de 2012. *The Legion of the Displaced*; InSight Crime. 30 de setembro de 2012. *Running from Your Own Shadow*; InSight Crime. *La Sombra del Crimen en las Américas*; *Animal Político*. *Esclavos del Narco*; InSight Crime. 29

277. A Relatoria Especial também observa que mais de 50 meios de comunicação mexicanos assinaram em 24 de março de 2011 um acordo para a cobertura informativa da violência, a fim de proteger os jornalistas e evitar que eles sejam usados como instrumentos de propaganda do crime organizado. O documento estabelece objetivos, princípios regentes e critérios editoriais comuns, e, entre outras disposições, propõe que se garanta a segurança dos repórteres que cobrem temas ligados à violência e à insegurança por meio de coberturas conjuntas; que não se façam reportagens ao vivo a partir das zonas mais violentas; e que não se assinem notas sobre temas de criminalidade organizada. Também estabelece, entre outros pontos, que se estimule a participação e denúncia cidadã na luta contra o crime; que não se interfira no combate da criminalidade; que se dê proteção às vítimas e às crianças; e que se crie um órgão cidadão de observação dos meios de comunicação, que apresente relatórios periódicos sobre o cumprimento dos termos do acordo.⁶¹²

278. Os meios de comunicação também desempenham o papel fundamental de agir diante de uma agressão cometida contra um(a) jornalista. Nesse sentido, como foi demonstrado no caso mencionado do assassinato do jornalista Tim Lopes, a condenação dos ataques pelos meios de comunicação, seus relatórios sobre os fatos e o acompanhamento das medidas adotadas pelo Estado para proteger os jornalistas e investigar as agressões são fundamentais para garantir que o Estado cumpra as suas obrigações de prevenir a violência contra os comunicadores, adotar medidas de proteção e combater a impunidade dos crimes cometidos.⁶¹³

279. Do mesmo modo, nos sistemas jurídicos que assim o permitem, as organizações de meios de comunicação e de jornalistas podem ter uma atuação importante como parte civil ou coadjuvante.⁶¹⁴ Um exemplo dessa prática é o caso do assassinato da jornalista Regina Martínez da revista *Proceso*, ocorrido em 28 de abril de 2012. O crime gerou um forte repúdio por parte de jornalistas, organizações e meios de comunicação, que exigiram esclarecimento e justiça pelo assassinato de Regina Martínez e de outros e outras jornalistas da região. Nesse sentido, após o assassinato, membros da imprensa e organizações da sociedade civil realizaram manifestações e marchas e redigiram cartas abertas às autoridades estatais, que foram reproduzidas por diversos meios.⁶¹⁵ Do mesmo modo, o jornalista Jorge Carrasco, também da

de outubro de 2012. *Esclavos del Crimen en América Latina*; El Faro. 1º de outubro de 2012. *La legión de los desplazados*.

⁶¹² Mexicodeacuerdo.org. 24 de março de 2011. *Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia*. Disponível para consulta em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media_standards/Art%2019%20memorandum%20on%20the%20mexican%20draft%20federal%20act%20Acuerdo_Medios_23_marzo_2011.pdf; WRadio. 23 de março de 2011. *Firman acuerdo editorial directivos de medios de comunicación*; El Economista. 24 de março de 2011. *Unifican criterios ante la violencia*.

⁶¹³ Nações Unidas. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). *Declaración de San José*. 2-4 de maio de 2013.

⁶¹⁴ UPRIMY, R. e PUYANA, G. *Injusticia Premiada: Un análisis de la impunidad de los crímenes contra periodistas en Colombia vinculada a la justicia premial, a partir del estudio del proceso contra el autor material del homicidio de Orlando Sierra*. Realizado para o *Proyecto Contra la Impunidad* – Sociedad Interamericana de Prensa, e a Associação Colombiana de Editores de Jornais e Meios Informativos (ANDIARIOS). Bogotá, agosto de 2008. Pág. 73.

⁶¹⁵ La Política. 2 de maio de 2012. *Homenaje a Regina en España*; Astillero TV. 29 de abril de 2012. *Comunicado de periodistas veracruzanos sobre crímenes impunes*; Animal Político. 30 de abril de 2012. *Anuncian creación de comisión especial para investigar muerte de Regina Martínez*; CNN México. 29 de abril de 2012. *Gobierno*

revista *Proceso*, incorporou-se a uma Comissão Especial Investigadora criada pelo governo do estado de Veracruz para investigar o crime.⁶¹⁶

280. Em especial, a revista *Proceso* recusou a hipótese da Procuradoria do Estado de Veracruz de que o assassinato havia sido causado por um roubo na residência de Regina Martínez e não estaria ligado ao exercício de sua profissão. Com base nessa linha de investigação, a procuradoria estadual processou um homem como suposto autor do roubo e assassinato, o qual foi posteriormente condenado a 38 anos e dois meses de prisão em abril de 2013 por um tribunal de primeira instância. A revista *Proceso* questionou a captura do acusado e sua confissão do crime, e apontou inconsistências na investigação do homicídio, por exemplo, que as impressões digitais encontradas na cena do crime não coincidiam com as do acusado. A revista também relatou que o suposto responsável denunciou ter sido torturado pelas autoridades mexicanas para confessar o assassinato.⁶¹⁷

281. Diante desse cenário, a revista nomeou uma advogada para participar do processo como coadjuvante e solicitou uma série de medidas, como a ampliação e retificação de declarações. A revista também apresentou os trabalhos jornalísticos da repórter como provas a ser incorporadas ao processo. De acordo com a informação recebida, o governador do estado de Veracruz se comprometeu a facilitar a participação da revista nas investigações. Contudo, a *Proceso* identificou alguns desafios em seu papel de coadjuvante no processo, como a dificuldade para acessar o arquivo do processo do caso e obter cópias.⁶¹⁸ De acordo com as informações recebidas, em 8 de agosto de 2013, a Sétima Câmara Penal do Tribunal Superior de Justiça do Estado de Veracruz anulou a sentença de 38 anos de prisão para o homem que havia sido inicialmente condenado pelo suposto roubo e pelo assassinato de Regina Martínez. A

de Veracruz crea comisión especial por asesinato de periodista; El Sur de Campeche. 4 de maio de 2012. *Periodistas Campechanos Protestan en Contra del Asesinato de Regina Martínez*; Diario de Yucatán. 1º de maio de 2012. *Protestan en desfile por asesinato de Regina Martínez en Veracruz*; La Política. 1º de maio de 2012. *Crece repudio por asesinato de Regina Martínez*; CNN México. 28 de abril de 2013. *Ciudadanos marchan para exigir justicia por la muerte de Regina Martínez*.

⁶¹⁶ Animal Político. 30 de abril de 2012. *Anuncian creación de comisión especial para investigar muerte de Regina Martínez*; El Universal. 29 de abril de 2012. *Integran comisión especial por crimen de periodista*; CNN México. 29 de abril de 2012. *Gobierno de Veracruz crea comisión especial por asesinato de periodista*.

⁶¹⁷ Proceso. 3 de novembro de 2012. *Caso Regina Martínez: solución inverosímil*; Proceso. 28 de abril de 2012. *Asesinan a la corresponsal de Proceso en Veracruz, Regina Martínez*; Proceso. 17 de abril de 2013. *“Infundada” la versión de Proceso: Procurador de Veracruz*; Proceso. 8 de agosto de 2013. *La de “El Silva”, una sentencia encubridora*; Proceso. 14 de março de 2013. *Caso Regina: Sin avances, sin explicaciones, sin credibilidad...*; Proceso. 28 de maio de 2012. *Caso Regina, un mes y nada*; Proceso. 1º de maio de 2012. *Proceso se suma a investigaciones de la PGR sobre caso Regina*; Proceso. 3 de julho de 2012. *Mentiras, filtraciones e incompetencia en el caso Regina*; Proceso. 12 de novembro de 2012. *Insiste gobierno de Veracruz en robo como único móvil en caso Regina*; Proceso. 9 de abril de 2013. *Proceso y el caso Regina: “No les creímos y no les creemos”*; Proceso. 28 de agosto de 2012. *Caso Regina: cuatro meses de impunidad y desinterés*.

⁶¹⁸ Proceso. 3 de novembro de 2012. *Caso Regina Martínez: solución inverosímil*; Proceso. 28 de abril de 2012. *Asesinan a la corresponsal de Proceso en Veracruz, Regina Martínez*; Proceso. 17 de abril de 2013. *“Infundada” la versión de Proceso: Procurador de Veracruz*; Proceso. 8 de agosto de 2013. *La de “El Silva”, una sentencia encubridora*; Proceso. 14 de março de 2013. *Caso Regina: Sin avances, sin explicaciones, sin credibilidad...*; Proceso. 28 de maio de 2012. *Caso Regina, un mes y nada*; Proceso. 1º de maio de 2012. *Proceso se suma a investigaciones de la PGR sobre caso Regina*; Proceso. 3 de julho de 2012. *Mentiras, filtraciones e incompetencia en el caso Regina*; Proceso. 12 de novembro de 2012. *Insiste gobierno de Veracruz en robo como único móvil en caso Regina*; Proceso. 9 de abril de 2013. *Proceso y el caso Regina: “No les creímos y no les creemos”*; Proceso. 28 de agosto de 2012. *Caso Regina: cuatro meses de impunidad y desinterés*.

decisão do Tribunal baseou-se, entre outros pontos, na constatação de que foram violadas as garantias do devido processo e de que a sentença que condenou o acusado sustentava-se unicamente em sua confissão, que foi obtida sob tortura. Até a data de fechamento deste relatório, o assassinato da jornalista ainda não havia sido resolvido.⁶¹⁹

282. Por fim, quanto à adesão voluntária a normas e códigos de ética e seu papel na segurança dos(as) jornalistas, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão ressaltou que “quando se adere voluntariamente a normas mundiais de profissionalismo, [os e as jornalistas] podem alcançar maior credibilidade perante a sociedade e fazer com que as suas legítimas necessidades de proteção sejam mais bem atendidas”.⁶²⁰ Nesse sentido, o Relator Especial das Nações Unidas sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias tomou nota de que “a equanimidade, objetividade e profissionalismo do trabalho dos jornalistas no cumprimento de sua função de difusores da informação em todo o mundo continuam sendo o sólido fundamento da profissão. Consideram-se como positivas as iniciativas empreendidas por diversos meios de comunicação para manter essa credibilidade”.⁶²¹ Em relação a isso, a Relatoria Especial observa que a adesão voluntária de jornalistas e meios de comunicação a normas e códigos de ética pode ter um impacto positivo geral sobre sua segurança e na diminuição da violência a eles direcionada. O Princípio 6 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão prevê, entre outras coisas, que “a atividade jornalística deve reger-se por condutas éticas, as quais, em nenhum caso, podem ser impostas pelos Estados”.

283. O terceiro ator que desempenha um valioso papel na prevenção de agressões, na proteção de jornalistas e na luta contra a impunidade por tais crimes está nas organizações da sociedade civil. Com efeito, o Relator Especial das Nações Unidas sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias ressaltou a importância de manter a questão da violência contra os jornalistas nos programas das ONGs, em especial em relação aos casos de assassinatos.⁶²² Por sua vez, o Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão recomendou que as organizações da sociedade civil “procurem cobrar uma maior consciência sobre os perigos com que se deparam os jornalistas, as normas internacionais que existem para protegê-los e a forma como estas podem ser postas em prática por meio de campanhas e iniciativas de capacitação”.⁶²³

⁶¹⁹ Proceso. 8 de agosto de 2013. *Revocan la condena a “El Silva”, sentenciado por el crimen de Regina Martínez*; Knight Center for Journalism in the Americas. 9 de agosto de 2013. *Corte revoca sentencia contra hombre acusado de asesinar a periodista mexicana, dicta que fue torturado*.

⁶²⁰ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 60. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

⁶²¹ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 148.

⁶²² Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 64.

⁶²³ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 111. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

284. A atuação das ONGs no tema em questão pode variar de acordo com sua natureza. Em geral, as organizações locais e internacionais desempenham um papel fundamental ao vigiar as medidas adotadas pelos Estados em relação aos seus deveres de prevenir os crimes contra jornalistas, protegê-los(as), investigar e punir os responsáveis por tais crimes. Nesse sentido, importantes ONGs e organizações de jornalistas realizam um trabalho fundamental de monitoramento da violência contra a imprensa nos países da região, acompanham os casos concretos e denunciam eventuais falhas na atuação dos Estados em garantir os direitos à vida, à integridade pessoal, ao acesso à justiça, às garantias judiciais e à liberdade de expressão. Algumas dessas organizações também se dedicam a monitorar os ataques cometidos contra mulheres jornalistas, analisando a situação das comunicadoras por uma perspectiva de gênero. Em muitos países, o trabalho de monitoramento dessas organizações é a única fonte de estatísticas existentes em relação à violência cometida contra jornalistas.

285. Do mesmo modo, as organizações da sociedade civil podem cumprir um importante papel de assessoramento aos jornalistas e meios de comunicação para que eles possam acessar os mecanismos de prevenção e proteção em seus Estados ou as medidas cautelares adotadas por órgãos internacionais. Nesse sentido, é fundamental a atuação de organizações especializadas nas iniciativas dos governos para estabelecer mecanismos de proteção e no funcionamento desses mecanismos.⁶²⁴ O assessoramento legal de organizações da sociedade civil no processo criminal dos ataques perpetrados contra jornalistas também é crucial, especialmente nos ordenamentos jurídicos que permitem à vítima atuar como parte civil ou auxiliar nos processos penais.⁶²⁵

286. Por fim, deve-se mencionar o trabalho de ONGs e instituições especializadas em temas de segurança e autoproteção de jornalistas. Nesse sentido, diversas organizações têm desenvolvido manuais e códigos de segurança para comunicadores.⁶²⁶

IV. Conclusões e recomendações

287. Os atos de violência contra jornalistas possuem um efeito triplo: violam o direito das vítimas a expressar e difundir suas ideias, opiniões e informações; geram um efeito intimidador e de silenciamento em seus pares; e violam os direitos das pessoas e das sociedades em geral a buscar e receber informações e ideias de todo tipo. As consequências para a democracia, que depende de um intercâmbio livre, aberto e dinâmico de ideias e informações, são particularmente graves.

⁶²⁴ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial para a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junho de 2012. § 112. Disponível para consulta em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85.

⁶²⁵ Nações Unidas. Assembleia Geral. Relatório do Relator Especial sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. § 138.

⁶²⁶ Reporteros Sin Fronteras (RSF). 17 de fevereiro de 2006. *Handbook for Journalists*; International News Safety Institute. *The INSI Safety Code*; Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ). *Journalist Security Guide*; Artigo 19. *Guía de Seguridad para Periodistas Audiovisuales*; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). *Manual de Autoprotección para Periodistas*.

288. Na região, esse tipo de violência ocorre com alarmante frequência. Entre os anos de 2010 e 2013, foram assassinados pelo menos 78 jornalistas na região, de acordo com os números informados. Diversos outros jornalistas sofrem ameaças ou ataques, enquanto que outros se veem obrigados à autocensura como única forma de se proteger diante da violência.

289. Nesse contexto, é crucial que os Estados adotem medidas concretas para cumprir sua obrigação de proteger a vida, a integridade e a liberdade de expressão dos(as) jornalistas. Isso implica em pelo menos três tipos de obrigações. Com efeito, como foi explicado neste relatório, os Estados têm a obrigação de prevenir a violência, proteger as(os) jornalistas em risco e enfrentar com seriedade as investigações dos crimes cometidos.

290. A obrigação de prevenir demanda que os Estados adotem um discurso público que contribua para prevenir a violência contra os jornalistas, instrua suas forças de segurança para que respeitem o papel de vigilância desempenhado pelos meios de comunicação, respeitem o direito dos jornalistas ao sigilo de suas fontes de informação, anotações e arquivos pessoais e profissionais, punam e mantenham estatísticas precisas sobre essa violência contra jornalistas, entre outras coisas.

291. A obrigação de proteger demanda que os Estados adotem medidas concretas quando os jornalistas se depararem com um perigo real e iminente em razão do exercício de sua profissão. Em especial, as medidas de proteção devem se adequar às circunstâncias individuais da pessoa em risco, incluindo seu gênero, a necessidade ou o desejo de seguir realizando as mesmas atividades profissionais e suas circunstâncias sociais e econômicas.

292. Em situações nas quais a violência contra jornalistas esteja particularmente acentuada, é necessário criar programas especializados de proteção que considerem as necessidades e os obstáculos locais e que estes sejam adequadamente implementados em conformidade com os princípios mencionados neste relatório. Para que esses programas sejam eficazes, deve-se enfatizar a importância de garantir os recursos financeiros e humanos necessários para a adequada implementação do mecanismo; a necessidade de assegurar uma efetiva coordenação entre as entidades responsáveis pela implementação de medidas de prevenção, proteção e realização de justiça; a exigência de definir adequadamente as medidas de proteção previstas pelo mecanismo e o procedimento para a sua adoção; a necessidade de garantir a participação efetiva dos(as) jornalistas, da sociedade civil e dos(as) beneficiários(as) na implementação e no funcionamento do mecanismo e a conveniência de buscar apoio da comunidade internacional para o seu funcionamento. Outros elementos indispensáveis para a implementação adequada de programas especializados de proteção incluem o compromisso político do Estado; uma definição adequada dos potenciais beneficiários; um reconhecimento claro dos fundamentos pelos quais o(a) potencial beneficiário(a) pode buscar a proteção; uma análise de risco adequada que permita ao Estado determinar o modo mais eficiente de cumprir sua obrigação de proteção, considerando circunstâncias específicas e próprias do contexto e contemplando a participação ativa do beneficiário; a adoção de medidas de proteção idôneas e efetivas que se adequem especificamente à proteção tanto da vida quanto da integridade dos beneficiários e que permitam que eles(as) continuem sua atividade profissional, e a adoção de critérios e procedimentos claros para monitorar o perigo enfrentado pelo(a) beneficiário(a).

293. A obrigação de investigar, julgar e punir penalmente exige que os Estados investiguem a violência contra jornalistas sem demora e empregando todos os meios legais

disponíveis, com a finalidade de esclarecer a verdade e assegurar que se identifique, julgue e puna os agressores. Para isso, os Estados deverão adotar um marco institucional adequado que consagre entidades com suficiente independência e capacidade para investigar, julgar e punir a violência contra jornalistas, incluindo, quando necessário, unidades especializadas de investigação ou tribunais especializados. As autoridades estatais deverão atuar com a devida diligência durante as investigações, esgotando todas as possíveis linhas de indagação ligadas ao exercício jornalístico da vítima, e realizar as investigações em um prazo razoável. Os Estados deverão também abster-se de interpor obstáculos legais, como os prazos de prescrição, que prejudiquem a investigação dos crimes mais graves contra jornalistas e a possibilidade de que se faça a justiça, e garantir que as sanções efetivamente aplicadas sejam proporcionais à gravidade dos crimes. Por fim, deve-se permitir que os jornalistas vítimas da violência e/ou seus familiares próximos tenham uma participação o mais ampla possível na investigação e nos processos judiciais pertinentes que sejam iniciados, e devem-se eliminar todas as barreiras de gênero que obstem ou impeçam que as mulheres jornalistas exerçam o seu direito à justiça.

294. Do mesmo modo, outros atores podem desempenhar um papel crucial na proteção de jornalistas que tenham sofrido ameaças. Entre esses atores, estão as empresas de meios de comunicação que empregam os jornalistas, as organizações da sociedade civil e os Estados terceiros aos quais se transferem de forma temporária ou permanente os(as) jornalistas que estejam expostos(as) a um grave perigo.

295. Em situações de conflito armado ou de alta conflitualidade social, os Estados têm um dever especial de proteção em relação aos(as) jornalistas que cobrem tais eventos, por conta da situação de especial risco que se apresenta nesses contextos. Os Estados têm o dever de garantir que jornalistas e comunicadores(as) que estejam realizando o seu trabalho informativo nesses contextos não sejam detidos, ameaçados, agredidos ou tenham seus direitos restringidos de qualquer forma por estar exercendo sua profissão. Além disso, durante os conflitos armados, os(as) jornalistas que fazem a cobertura dos eventos, apesar de se expor a riscos derivados do conflito, não perdem por isso sua condição de civis; por esse motivo continuam amparados pelas garantias aplicáveis do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, em particular pelas garantias que emanam do princípio da distinção. Do mesmo modo, em situações de conflito armado ou de alta conflitualidade social, é de especial importância, entre outros fatores, a obrigação do Estado de respeitar o direito dos(as) jornalistas ao sigilo de suas fontes de informação, anotações e arquivos pessoais e profissionais, assim como o dever das autoridades de não fazer declarações que possam se tornar formas de ingerência direta ou indireta sobre os direitos das pessoas que pretendem contribuir à deliberação pública por meio da expressão e difusão de informações.

296. Alguns Estados da região têm dado passos importantes para cumprir essas obrigações. Como foi explicitado, alguns Estados têm proporcionado capacitação a membros de suas forças de segurança sobre o respeito aos meios de comunicação e à liberdade de expressão, criando programas especializados de proteção direcionados a jornalistas e criando promotorias e tribunais especiais para investigar e julgar aqueles que cometem atos de violência contra jornalistas. Essas iniciativas representam uma importante manifestação de vontade política e, em alguns casos, vêm alcançando resultados significativos. Elas também deixam importantes lições aos Estados que têm interesse em dar passos decisivos para cumprir suas obrigações internacionais nesse sentido. Porém, muito mais pode e deve ser feito para assegurar que os(as) jornalistas da região realizem seu trabalho de modo livre e seguro e para

garantir o livre fluxo de informações, que é indispensável para uma sociedade que se preze por ser democrática.

297. Considerando o conteúdo do presente estudo e as recomendações feitas aos Estados-Membros da OEA em seus Relatórios Anuais, a Relatoria Especial termina este relatório com uma lista de conclusões e recomendações. O objetivo desta prática é o de promover um diálogo fluido com os Estados-Membros que permita melhorar as condições para o exercício do direito à liberdade de expressão em toda a região:

- a. Adotar mecanismos adequados de prevenção para evitar a violência contra comunicadores, incluindo a condenação pública de todo ato de agressão; abster-se de qualquer declaração que possa elevar o risco para os(as) jornalistas, e manter o respeito pelo direito dos jornalistas ao sigilo das fontes de informação; dar treinamento e capacitação a funcionários públicos e, em especial, às forças policiais ou de segurança e, se necessário, adotar manuais de conduta ou diretrizes sobre o respeito à liberdade de expressão; estabelecer sanções adequadas e proporcionais ao dano gerado; e elaborar estatísticas precisas sobre a violência contra jornalistas.
- b. Adotar as medidas necessárias para garantir a segurança das pessoas que estejam submetidas a um risco especial pelo exercício do seu direito à liberdade de expressão, tanto nos casos em que as ameaças provenham de agentes do Estado quanto de particulares. As medidas ou programas de proteção devem ser adequados e suficientes para cumprir o seu propósito, em conformidade com o que foi expresso neste relatório.
- c. Realizar investigações diligentes, imparciais e efetivas sobre os assassinatos, agressões, ameaças e atos de intimidação cometidos contra jornalistas, funcionários e funcionárias dos meios de comunicação, em conformidade com o que foi expresso neste relatório. Isto pressupõe a existência de unidades e protocolos de investigação especiais, bem como a identificação e o esgotamento de todas as hipóteses criminais possíveis que liguem a agressão ao exercício profissional da vítima.
- d. Julgar em tribunais imparciais e independentes todos os responsáveis por assassinatos, agressões, ameaças e atos de intimidação por motivo do exercício da liberdade de expressão; remover os obstáculos legais à investigação e punição de tais crimes; garantir às vítimas e a seus familiares a participação mais ampla possível na investigação e nos processos judiciais, e uma reparação adequada; e eliminar as barreiras de gênero que obstem o acesso à justiça.
- e. Adotar as medidas necessárias para que as pessoas que trabalham em meios de comunicação e precisaram se deslocar ou exilar por uma situação de risco possam regressar a seus lares em condições de segurança. Quando não for possível o regresso dessas pessoas, os Estados devem adotar medidas para que elas 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.

- f. Adotar medidas especiais para proteger os jornalistas que cobrem situações de conflito armado e conflitualidade social alta, garantindo que não sejam detidos, ameaçados, agredidos ou vejam seus direitos restringidos de qualquer forma por estarem exercendo sua profissão; que os seus materiais e ferramentas de trabalho não sejam destruídos ou confiscados pelas autoridades públicas, em conformidade com o que foi expresso neste relatório; e elaborar protocolos especiais para proteger a imprensa em circunstâncias de conflitualidade social.

- g. Adotar medidas específicas, adequadas e efetivas para prevenir os ataques e outras formas de violência perpetradas contra mulheres jornalistas e para processar e punir os seus responsáveis. O Estado deve adotar medidas eficazes para promover a denúncia da violência contra mulheres jornalistas e para lutar contra a impunidade que caracteriza tais crimes.