



# CAMINHOS PARA A PROTEÇÃO

POTENCIALIDADES E DESAFIOS DOS MECANISMOS  
DE PROTEÇÃO DE JORNALISTAS E COMUNICADORES  
EM CONSTRUÇÃO NA AMÉRICA LATINA

CHILE • EQUADOR • GUATEMALA • PARAGUAI • PERU

**FICHA TÉCNICA**

**Caminhos para a proteção: Potencialidades e desafios dos mecanismos de proteção de jornalistas e comunicadores em construção na América Latina**

**Diretor geral:** Thibaut Bruttin

**Diretora editorial:** Anne Bocandé

**Diretor de advocacy e assistência:** Antoine Bernard

**Diretor do Escritório da RSF para a América Latina:**  
Artur Romeu

**Coordenação, edição e revisão técnica:** Bia Barbosa

**Pesquisa e redação:** Daniel Giovanaz

**Colaboração:** César Baeza Hidalgo (Chile), Eric Samson (Equador), Jacqueline Fowks (Peru), José Maria Costa (Paraguai), Luis Ovalle (Guatemala)

**Diagramação:** Elizângela Araújo/Hiperativa Comunicação Integrada

**Capa:** Protesto em Santiago (Chile), em 14 de novembro de 2019, contra medidas adotadas pelo governo do presidente Sebastián Piñera. © Martin Bernetti / AFP

**Apoio: Unesco**



Con el apoyo del  
Fondo Mundial de la UNESCO  
para la Defensa de los Medios

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

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

# SUMÁRIO

	<b>PREFÁCIO</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>CHILE</b> .....	<b>7</b>
	1/Contexto de elaboração.....	7
	2/Desenho institucional e financiamento.....	8
	3/Públicos beneficiários e medidas.....	10
	4/Desafios e perspectivas.....	11
<b>2</b>	<b>PARAGUAI</b> .....	<b>13</b>
	1/Contexto de elaboração.....	13
	2/Desenho institucional e financiamento.....	15
	3/Públicos beneficiários e medidas.....	17
	4/Desafios e perspectivas.....	17
<b>3</b>	<b>EQUADOR</b> .....	<b>19</b>
	1/Contexto de elaboração.....	19
	2/Desenho institucional e financiamento.....	20
	3/Públicos beneficiários e medidas.....	22
	4/Desafios e perspectivas.....	23
<b>4</b>	<b>GUATEMALA</b> .....	<b>25</b>
	1/Contexto de elaboração.....	26
	2/Desenho institucional e financiamento.....	28
	3/Públicos beneficiários e medidas.....	28
	4/Desafios e perspectivas.....	29
<b>5</b>	<b>PERU</b> .....	<b>30</b>
	1/Contexto de elaboração.....	31
	2/Desenho institucional e financiamento.....	31
	3/Públicos beneficiários e medidas.....	33
	4/Desafios e perspectivas.....	34
<b>6</b>	<b>REFLEXÕES PARA O FUTURO</b> .....	<b>37</b>
<b>7</b>	<b>DEZ ASPECTOS FUNDAMENTAIS PARA UM MECANISMO DE PROTEÇÃO A JORNALISTAS EFETIVO</b> .....	<b>39</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>43</b>



# PREFÁCIO

Ao menos 144 jornalistas e comunicadores foram assassinados na América Latina nos últimos dez anos em decorrência de seu trabalho informativo<sup>1</sup>. Inúmeros outros são silenciados por violências cotidianas, que incluem desde estigmatizações, ataques digitais e assédio judicial até ameaças de morte, agressões físicas, sequestros e prisões arbitrárias. Esse conjunto de violações pode provocar danos à saúde mental, deslocamentos forçados, fechamento de meios de comunicação, entre outras formas de censura.

Brasil, Colômbia, Honduras e México, que estão entre os países mais perigosos para a imprensa na região, foram os primeiros Estados a criar mecanismos de proteção para jornalistas. Programas ou políticas públicas com finalidade semelhante estão em elaboração, tramitação ou em etapa inicial de implementação no Chile, Equador, Guatemala, Paraguai e Peru.

Depois de publicar em 2022 um aprofundado estudo sobre os mecanismos já em operação na América Latina<sup>2</sup>, a Repórteres Sem Fronteiras (RSF) concentra atenções agora sobre este último grupo de países, de modo a conhecer as potencialidades e desafios nos processos de construção tais políticas públicas, fortalecendo os debates sobre o tema. O objetivo é colaborar com tomadores de decisão e organizações de defesa do jornalismo que trabalham com a agenda de proteção a jornalistas e comunicadores em seu esforço de desenvolver políticas mais eficientes para esta população, a partir da experiência de países vizinhos.

Ao mesmo tempo, buscamos organizar um conjunto de características estruturantes a políticas de proteção que podem ser tidas como essenciais e paradigmáticas para qualquer mecanismo que vise salvar a vida de comunicadores e jornalistas sob risco, garantindo que sigam produzindo e distribuindo informações em seus territórios.

Implementados dentro da estrutura do Estado para responder à violência estrutural contra determinados grupos, os mecanismos, na maioria dos casos, resultam de pressões da sociedade civil e de organizações internacionais em prol de medidas de proteção à integridade de pessoas ameaçadas.

Não há um único percurso ou modelo de política que se aplique a todos os países. Em alguns casos, tais programas são criados pelo Estado antes mesmo da aprovação

**Os mecanismos de proteção constituem uma resposta necessária ao quadro de violência estrutural contra jornalistas e comunicadores nos países analisados**

<sup>1</sup> Barômetro RSF, com dados de março de 2014 a março de 2024. Disponível em: <https://rsf.org/es/barometro>.

<sup>2</sup> REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. Sob Risco: Como superar as falhas dos programas de proteção a jornalistas na América Latina. Fevereiro de 2022. Disponível em: [https://rsf.org/sites/default/files/relatorio\\_pt\\_final.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/relatorio_pt_final.pdf).



de um marco legal sobre o tema, o que pode fragilizar sua implementação. O caminho também pode ser inverso, começando pela tramitação de um projeto de lei que forneça as bases para a posterior criação de um mecanismo.

É o caso do Paraguai e do Chile, analisados neste relatório, que contam com projetos de lei em debate no Legislativo, com possibilidade de aprovação ainda em 2024. Já na Guatemala, a política pública de proteção está em fase de revisão pelo Executivo após mais de uma década de reivindicações, sem passar pelo Congresso. Peru e Equador, por sua vez, possuem mecanismos incipientes, criados recentemente via decreto, ainda sem estrutura para garantir proteção efetiva aos beneficiários.

A partir do estudo dos projetos de lei e do arcabouço jurídico e normativo vigente nesses cinco países, além da realização de cerca de 30 entrevistas com gestores públicos, jornalistas e organizações da sociedade civil, o presente estudo está dividido em quatro eixos: contexto de elaboração; desenho institucional e financiamento; públicos beneficiários e medidas; e desafios e perspectivas. Ao final, foram elencados dez aspectos imprescindíveis para um mecanismo de proteção eficiente à proteção de jornalistas e comunicadores.

Agradecemos a todas as pessoas e organizações que contribuíram com este levantamento e à UNESCO, que desde 2021 apoia os esforços da RSF em colaborar tecnicamente com o fortalecimento de políticas de proteção. Além da análise e formulação de recomendações aos países, nossa equipe promoveu entre 2022 e 2023 reuniões com gestores e técnicos dos mecanismos, produziu e distribuiu materiais de apoio e ofereceu oficinas de capacitação para jornalistas em temas de autoproteção e acesso às políticas públicas.

Com a presente publicação, a RSF amplia seu olhar sobre o tema na América Latina e fortalece seu trabalho em defesa do jornalismo em uma das regiões mais perigosas do planeta para a imprensa.

# 1 | CHILE

**Status:** Projeto construído com base na Lei Modelo de Proteção a Jornalistas. Está em tramitação no Legislativo



Fotógrafo se afasta de policial durante cobertura do “estallido social”, em 14 de novembro de 2019. © Johan Ordonez / AFP

Embora o Chile não enfrente um cenário de violência estrutural como outros países da América Latina, os registros de agressões à imprensa no contexto de manifestações, violações ao sigilo da fonte e uso do aparato judicial para silenciar repórteres investigativos acenderam um sinal de alerta nos últimos anos.

A recorrência dessas e outras restrições ao trabalho informativo e a preocupação com um possível avanço do crime organizado pela região Norte do território nacional suscitaram a necessidade de fortalecer o marco legal vigente e estabelecer novas obrigações ao Estado sobre este tema.

O projeto de lei em tramitação no Legislativo não conta com previsão orçamentária nem com um desenho institucional definindo o órgão res-

ponsável pela implementação da política de proteção a jornalistas sob risco. Por outro lado, representa um avanço relevante ao estabelecer as bases para construção de ações que assegurem a liberdade de imprensa.

## 1. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO

A elaboração de um projeto de lei sobre proteção de jornalistas e pessoas trabalhadoras das comunicações no Congresso Nacional do Chile é resultado de dois movimentos paralelos. De um lado, uma proposta que começou a ser debatida pelo *Colegio de Periodistas* de Chile em reação às crescentes agressões à imprensa

durante o estallido social de 2019<sup>3</sup>. Do outro, o trabalho do jornalista investigativo chileno Mauricio Weibel<sup>4</sup>, iniciado em 2020 com apoio da Unesco<sup>5</sup>, para a elaboração de uma Lei Modelo de Proteção a Jornalistas e Pessoas Trabalhadoras das Comunicações<sup>6</sup>.

O objetivo deste esforço inédito era construir um “mecanismo global” para a proteção de jornalistas, que devia estar de acordo tanto com os tratados internacionais de direitos humanos quanto com as diretrizes dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

O texto da Lei Modelo foi finalizado em dezembro de 2021 em Montevideu, no Uruguai, durante o Primeiro Encontro Latino-americano e Caribenho pela Segurança e Proteção de Jornalistas, Comunicadoras e Comunicadores. Ele traz 24 artigos que, em seu conjunto, exigem dos Estados a garantia da liberdade de imprensa e de expressão, do acesso à informação e da governança democrática. O lançamento oficial do documento ocorreu também no Uruguai, em maio do ano seguinte, na abertura das atividades do Dia Internacional da Liberdade de Imprensa.

O Chile foi o primeiro país a acolher a proposta da Lei Modelo e adaptá-la à sua realidade. O processo avançou em grande medida graças à eleição de Nathalie Castillo, pelo Partido Comunista do Chile (PCCh), para a Câmara de Deputadas e Deputados do país, em novembro de 2021. Ex-presidenta do Colegio de Periodistas, Castillo havia acompanhado de perto as discussões sobre a iniciativa e sua equipe passou a trabalhar no texto já nos primeiros dias da legislatura (2022-2026).

O *Colegio de Periodistas* participou ativamente do processo de adaptação e revisão do documento<sup>8</sup>, que foi apresentado oficialmente ao Parlamento em 10 de maio de 2022 – uma semana após seu lançamento no Uruguai. Desde o início, foi apoiada pela Secretaria Geral do Governo do Chile.

O período foi marcado pelo assassinato da jornalista chilena Francisca Sandoval, o primeiro desde a redemocratização do país, em 1990. Repórter do canal comunitário *TV Sinal 3*, da região de La Victoria, Sandoval foi baleada na cabeça em Santiago durante a cobertura dos atos de 1º de maio. Ela passou doze dias hospitalizada, mas não resistiu aos ferimentos<sup>9</sup>.

Desde 2001, o Chile conta com uma Lei de Imprensa<sup>7</sup> que assegura as liberdades de opinião e informação e regula a atividade jornalística. Mas ela é considerada insuficiente para prevenir agressões a jornalistas e comunicadores e combater a impunidade desses crimes.

## 2. DESENHO INSTITUCIONAL E FINANCIAMENTO

O projeto de lei em tramitação no Poder Legislativo visa prevenir atos de violência e estabelecer um marco normativo com “mecanismos adequados e efetivos de proteção de jornalistas e pessoas trabalhadoras das comunicações em

3 O “estallido social” foi uma série de manifestações em massa que, iniciada em Santiago em função da alta da tarifa do transporte público, se espalhou pelo país entre outubro de 2019 e março de 2020.

4 Autor do livro *Traición a la Patria*, Weibel foi alvo de um dos episódios de violação à liberdade de imprensa com maior repercussão no Chile desde o fim da ditadura militar (1973-1990). O jornalista, que já havia sido ameaçado inúmeras vezes por seu trabalho investigativo, sofreu espionagem ilegal após divulgar um caso de peculato dentro do Exército em 2015. O escândalo resultou na prisão do ex-chefe de Inteligência do Exército, Schafik Nazal.

5 Além da Unesco, o processo de elaboração da Lei Modelo contou com respaldo da Fundação Heinrich Böll, da Sociedade Latinoamericana de Correspondentes na América Latina e da Escola Latinoamericana de Jornalismo.

6 Disponível em: [https://co.boell.org/sites/default/files/2022-05/HB\\_ideas%20verdes%2036%20variasinstituciones.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/2022-05/HB_ideas%20verdes%2036%20variasinstituciones.pdf).

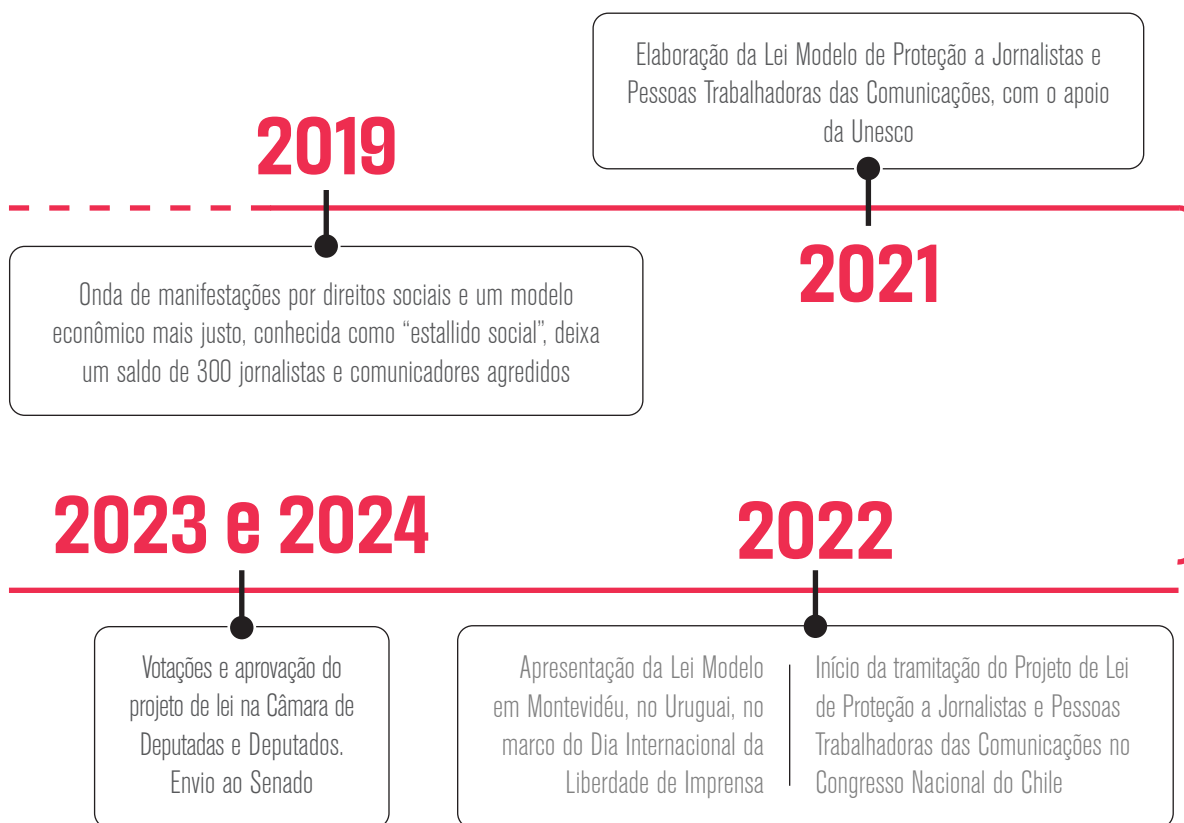
7 *Ley nº 19.733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo*. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=186049>.

8 Texto original disponível em: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAl&prmID=67690&formato=pdf>.

9 A Promotoria Metropolitana Centro Norte pede 25 anos de prisão para o principal suspeito do assassinato, que aguarda julgamento em prisão preventiva. Informações adicionais disponíveis em: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/caso-francisca-sandoval-fiscalia-pide-25-anos-de-carcel-para-imputado-por-el-homicidio-de-reportera-del-canal-3-la-victoria/W2EG5HPKJJA65AUXGHXVFWFU4M/>.



## LINHA DO TEMPO



seu trabalho, que ofereça uma resposta adequada frente a violações, incluídas aí medidas de investigação, sanção e reparação, assim como garantias de não repetição". Para tanto, é mencionada a necessidade de instrumentos metodológicos de avaliação de ameaças, que considerem fatores como contextos histórico-sociais e a existência de discursos que estigmatizem ou criminalizem o público beneficiário.

A agressão é definida como qualquer ato que atente contra a vida, integridade física, psíquica e sexual de jornalistas e pessoas trabalhadoras das comunicações no exercício de sua atividade comunicacional. Entre eles, os desaparecimentos forçados, homicídios, sequestros, torturas, violência física, intimidação, ameaças, detenções ilegais

ou arbitrárias e ataques discriminatórios, censura, violação das comunicações, espionagem, vigilância ilegal, toda forma de violência sexual, entre outras. No caso dos fatos caracterizarem crimes, a investigação ficará a cargo do Ministério Público.

O texto determina a obrigação de resguardar comunicadores que investiguem o crime organizado e outros temas de interesse público e avança ao determinar a proteção também para as famílias dos trabalhadores em risco.

Porém, não detalha qual será o desenho institucional da política a ser implementada. A maior parte das obrigações é direcionada de maneira genérica ao Estado, e não a um órgão, pasta ou instituição específica<sup>10</sup>.

10 Rara exceção é o Artigo 10 do projeto, que obriga o Instituto Nacional de Direitos Humanos a registrar todos os antecedentes sobre fatos denunciados por jornalistas e pessoas trabalhadoras das comunicações, além de alertar às instituições correspondentes quando houver indícios de eventuais agressões, para preveni-las.

Uma vez aprovada a lei, sua efetiva implementação dependerá de regulamentação, estabelecendo atribuições a cada ente estatal. Está pendente de definição, por exemplo, que órgãos seriam responsáveis por realizar as avaliações de riscos, acolher e processar as denúncias e deliberar sobre as medidas de proteção.

Durante a tramitação do texto na Comissão de Cultura, Artes e Comunicações da Câmara, foi proposta a inclusão no texto do prazo de um ano para o governo convocar uma Mesa Interinstitucional para contribuir com a elaboração de um Programa de Proteção a jornalistas e comunicadores. No Chile, porém, somente o Executivo pode apresentar projetos que incidam diretamente no orçamento público<sup>11</sup>.

### 3. PÚBLICOS BENEFICIÁRIOS E MEDIDAS

A definição de jornalistas e pessoas trabalhadoras das comunicações foi um dos aspectos mais polêmicos da elaboração do projeto, dada a diversidade de interpretações e opiniões dentro do próprio Colegio de Periodistas. Divergências também vieram à tona no parlamento.

No Chile, conforme a Lei de Imprensa, o diploma universitário é requisito para que um cidadão seja considerado jornalista. Porém, assim como em outros países da América Latina, não são apenas as pessoas diplomadas que compõem o ecossistema comunicacional. Comunicadores comunitários sem formação superior, por exemplo, que em tese estariam exercendo a profissão ilegalmente, produzem informação de interesse público e estão entre os grupos mais vulneráveis a agressões – não podendo, portanto, ser ignorados em uma lei de proteção. O desafio central era estabelecer critérios de distinção com quem difunde informações falsas nas redes sociais.

O texto apresentado ao Legislativo refletiu o esforço de ampliar a definição vigente no país,

aproximando-a dos padrões internacionais. Assim, utilizou o conceito de “pessoas trabalhadoras das comunicações”, de modo a abranger todas aquelas “que regularmente se dediquem à coleta, tratamento e difusão da informação ao público por qualquer meio de comunicação online e offline, incluindo: repórteres, camarógrafos e camarógrafas, fotógrafos e fotógrafas, pessoas de apoio técnico, motoristas e tradutores, revisores, editores, produtores e distribuidores”. A versão atual do projeto, porém, traz a ideia de “pessoas cuja atividade principal consista em”, o que traz riscos de excluir comunicadores que trabalhem voluntariamente em meios comunitários.



“Se hoje um jornalista sofre uma agressão e registra uma denúncia, a leitura feita pela Justiça é muito incerta: pode ser que seja interpretada como uma violação da liberdade de imprensa ou que ninguém sequer considere esta hipótese. Por isso é tão importante o que o projeto de lei estabelece. Dos 300 casos de agressões a jornalistas e comunicadores no contexto do estallido social, somente um teve uma sentença a favor de uma jornalista”.

Rocio Alorda, presidenta do *Colegio de Periodistas de Chile*

Em relação às poucas medidas previstas no texto, o projeto estabelece a necessidade de um discurso público de proteção à imprensa e pretende mudar a forma como as agressões a jornalistas e comunicadores são atualmente recebidas e tratadas pelos diferentes poderes do Estado.

O projeto prevê que o Estado deverá tomar todas as medidas investigativas necessárias para esclarecer os fatos e seus responsáveis, especialmente quando tenham sido provocados por funcionárias ou funcionários públicos, além de zelar pela efetiva responsabilização administrativa quando necessário. Paralelamente, se esta-

<sup>11</sup> Informe de la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones recaído en el Proyecto de Ley que regula la Protección de los Periodistas y Personas Trabajadoras de las Comunicaciones, de 6 de marzo de 2023. Disponível em: [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlD=71999&prml-Tipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlD=71999&prml-Tipo=INFORME_COMISION).

<sup>12</sup> Atualizações sobre a tramitação estão disponíveis em: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlD=15468&prmlBOLETIN=14964-24>.

O projeto de lei introduz novidades importantes, como o direito de jornalistas chilenos à realocação em lugares seguros e à proteção de sua família, conforme o risco avaliado. Porém, não especifica qual órgão público deve receber solicitações, avaliar riscos, deliberar e implementar as medidas de proteção necessárias.

belece a obrigação de agir com a devida diligência em relação aos direitos das mulheres e da comunidade LGBTQIAP+, adotando medidas concretas, adequadas, integrais e efetivas para dar visibilidade aos ataques e outras formas de abusos praticados, preveni-los e, por meio do Ministério Público, investigá-los e sancioná-los, considerando a perspectiva de gênero.

O projeto passou por primeira votação no plenário da Câmara de Deputadas e Deputados em julho de 2023 e, em votação final em março de 2024, sendo então encaminhado para análise no Senado – onde encontra-se neste momento<sup>12</sup>.

## 4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Jornalistas e organizações de defesa do direito à comunicação que não participaram da elaboração do projeto entendem que houve certa pressa em adaptar a Lei Modelo e iniciar a tramitação do texto no Legislativo. Elas avaliam que, se houvesse um debate com atores mais diversos antes da apresentação ao Congresso<sup>13</sup>, o texto poderia adquirir maior densidade normativa, estabelecer efeitos jurídicos mais concretos e obrigações precisas a cada ente estatal.

Para o Observatório do Direito à Comunicação (ODC), faltou incorporar medidas para enfrentar a impunidade, previstas na Resolução 33/2 de 2016 do Conselho de Direitos Humanos da Organização

das Nações Unidas – como a criação de promotorias especiais ou comissões independentes, entre outras. E dar maior ênfase a problemas recorrentes no exercício do jornalismo no Chile, como a falta de formação das polícias na relação com a imprensa e o tratamento penal a delitos como calúnias e injúrias.

Foram apontadas ainda como necessárias medidas de prevenção ao assédio judicial e à violência digital e a criação de espaços intersetoriais para diálogos periódicos sobre prevenção e proteção entre governo, polícias e organizações de jornalistas.

Como parte das sugestões implicariam gasto público, há quem entenda que teria sido mais estratégico garantir a apresentação do projeto pelo Poder Executivo - o presidente chileno Gabriel Boric pertence ao mesmo partido de Nathalie Castillo e o governo está comprometido com a aprovação da lei, tendo dado urgência ao projeto. “Enquanto Colegio de Periodistas, temos, junto com a deputada [Castillo], conversado com o Executivo para que possam, na discussão no Senado, efetivamente apresentar emendas para garantir recursos para o apoio concreto a jornalistas ameaçados”, afirma Rocio Alorda.

Uma das propostas é que a nova lei estabeleça um fundo de defesa legal para jornalistas, com base no relatório “Recomendações para enfrentar a desinformação no Chile”<sup>14</sup>, publicado pela



“Hoje, se um jornalista escreve sobre narcotraficantes e estes o ameaçam, não temos nenhuma forma de protegê-lo. É um fenômeno que não existia antes e que exige dialogar com quem criou os mecanismos do México e da Colômbia, por exemplo. É certo que, no Chile, será um mecanismo coerente com sua realidade, mas temos que conhecer a experiência de outros países”.

Mauricio Weibel, jornalista, coautor da Lei Modelo

13 Além dos debates no âmbito do *Colegio de Periodistas*, foram promovidas audiências públicas e reuniões com acadêmicos de jornalismo de universidades públicas e privadas, representantes de trabalhadores de dezenas de meios de comunicação e da Federação de Meios de Comunicação Social para a discussão do texto.

14 Disponível em: [https://minciencia.gob.cl/uploads/filer\\_public/f5/fc/f5fc81c1-a990-4eec-87be-f3b43108beeb/informe\\_ii-comision\\_contra\\_la\\_desinformacion-04-12-23.pdf](https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/f5/fc/f5fc81c1-a990-4eec-87be-f3b43108beeb/informe_ii-comision_contra_la_desinformacion-04-12-23.pdf).

Comissão Assessora Contra a Desinformação a pedido da Secretaria Geral de Governo e do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Conhecimento em dezembro de 2023.

Seria necessário ainda estabelecer a relação entre a futura lei e um protocolo que entrará em vigor no país antes do final de 2024, assinado pelo Ministério de Justiça e Direitos Humanos, Ministério Público, a Subsecretaria de Prevenção ao Crime, Defensoria Pública, Carabineros de Chile e a Polícia de Investigações. O “Protocolo de proteção às pessoas defensoras de direitos humanos”<sup>15</sup> reconhece o dever do Estado em adotar medidas para prevenir, investigar ataques, ameaças e intimidações em decorrência da atividade de defesa dos direitos humanos. Embora não haja menção expressa a jornalistas no protocolo, os padrões internacionais de proteção a jornalistas compreendem este público como defensores de direitos humanos.

Para o jornalista Mauricio Weibel, coautor da Lei Modelo, após a promulgação do texto a implementação de um mecanismo de proteção no Chile tende a exigir muitos esforços. “O Chile foi um país muito estável nas últimas décadas e, por muito tempo, se considerou que falar de um mecanismo de proteção no Chile era como falar de um mecanismo na Suíça”, Weibel.

Um dos desafios para a aprovação da lei é que a oposição conservadora de direita é maioria no Se-



“Para a sociedade civil, há um dilema. Queremos melhorar o projeto de lei, mas se fizermos muitas propostas e pressionarmos muito, podemos terminar atrasando a aprovação do projeto.”

Javier García, diretor do ODC

nado, o que pode acarretar entraves à tramitação ou mesmo retrocessos nos direitos previstos. Se os senadores alterarem substancialmente o texto, a Câmara deverá ser consultada sobre as modificações. Considerando que este é um governo que apoia o projeto, o desafio seria definir o que é urgente e não pode ficar fora da lei. O restante, poderia ser construído de outras maneiras.

Mauricio Weibel reforça que a regulamentação da lei será decisiva para que a política de proteção saia do papel. “Mas, primeiro, precisamos garantir que o Senado a aprove. Há coisas a melhorar no texto, mas precisamos acelerá-lo, porque logo vem um período de eleições municipais e depois, presidenciais. Se demoramos, não o aprovaremos mais”, acredita.

As eleições municipais no Chile acontecem em outubro de 2024 e as presidenciais, em novembro de 2025.



Policial atinge o fotógrafo da AFP Johan Ordonez, que cobria um dos protestos do “estallido social” contra o governo, em 29 de novembro de 2019, em Santiago. © Cesar Olmedo / AFP

15 Disponível em: <https://www.derechoshumanos.gob.cl/protocolo-de-proteccion-a-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos/>.



# 2 | PARAGUAI

*Status: Projeto de lei para criação de mecanismo de proteção em análise no Senado*



*Jornalistas cobrem protesto, em frente ao Congresso em Assunção, contra mudanças na constituição autorizando a reeleição presidencial, em 31 de março de 2017. © Martin Bernetti / AFP*

Jornalistas que cobrem segurança pública e investigam casos de corrupção são alvo frequente de violência no Paraguai. Regiões de fronteira, sobretudo com o Brasil, assoladas pelo narcotráfico, são particularmente perigosas para a imprensa. Grupos criminosos e autoridades se beneficiam do clima de impunidade para impedir a circulação de informações contrárias a seus interesses.

Embora a Constituição estabeleça a ampla liberdade de imprensa e o livre exercício do jornalismo, na prática o Estado paraguaio não possui instrumentos eficazes para proteger esse direito.

Desde abril de 2023, tramita no Senado um projeto de lei para criação de um mecanismo de proteção a jornalistas e defensores de direitos humanos. Organizações da sociedade civil que

participaram da construção do texto esperam que seja possível sancioná-lo ainda em 2024, ainda que a correlação de forças políticas no Parlamento não seja alentadora neste sentido. Diante de um Congresso de maioria conservadora, elas trabalham nos bastidores para angariar apoio à pauta e evitar que pontos centrais do projeto sejam desvirtuados.

## 1. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO

Os números sobre crimes contra jornalistas desde a década de 1990 e a intensificação dos ataques à imprensa no início da década de 2010 estão na origem da demanda por um mecanismo de proteção no Paraguai. Segundo o Observatório sobre

Violência contra Jornalistas,<sup>16</sup> foram registrados mais de 600 casos de violência desde 1991. Só na região de fronteira com o Brasil, ao menos três comunicadores foram assassinados entre 2013 e 2014<sup>17</sup>. A maior parte dos crimes segue impune. Em meio a esta onda de violência, o Paraguai recebeu na Revisão Periódica Universal (RPU)<sup>18</sup> de 2015 a recomendação de implementar uma lei para fortalecer a proteção a jornalistas.

O Sindicato dos Jornalistas do Paraguai liderou à época a primeira tentativa de articular a elaboração de um projeto de lei de proteção junto à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Sem o devido acompanhamento político, a tramitação não avançou e o texto foi arquivado.

Em novembro de 2016, representantes dos Três Poderes assinaram uma carta de intenções promovida pela Unesco comprometendo-se a cumprir o Plano de Ação das Nações Unidas sobre a Segurança dos Jornalistas e a Questão da Impunidade. O texto estabelecia, entre outras disposições, a criação de uma mesa de trabalho com representantes do Estado e da categoria jornalística<sup>19</sup>.

Assim, foi instalada em fevereiro de 2017 a Mesa para a Segurança de Jornalistas, que funciona como um canal de articulação da sociedade civil com o Estado e busca obter respostas rápidas das autoridades diante de situações de risco. Dos 98 casos reportados pela Mesa entre janeiro de 2020 e abril de 2024, 64 foram investigados, 22 solucionados, e nove resultaram na implementação de medidas de proteção<sup>20</sup>.

Já no seu primeiro ano de funcionamento, a Mesa obteve a adoção, pela Polícia Nacional, de um protocolo de segurança para jornalistas em risco<sup>21</sup>, que serviu para melhorar a coordenação e o gerenciamento de casos, embora até hoje muitas medidas de proteção não sejam implementadas com a celeridade necessária. O Ministério Público também encarregou a promotoria especializada em Direitos Humanos a lidar com todos os casos de crimes que afetam jornalistas e profissionais da imprensa<sup>22</sup>, e emitiu instruções internas para orientar a investigação e o julgamento de casos de violência contra esta população<sup>23</sup>.

Porém, apesar do esforço e iniciativa de seus membros e dos positivos resultados alcançados até agora pela Mesa, não há nenhuma lei que disponha sobre a obrigação do Estado de participar deste espaço ou realizar procedimentos a partir de suas contribuições.

O impulso mais recente para a criação de um mecanismo estatal veio então ao final de 2022, quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Paraguai pelo assassinato do jornalista Santiago Leguizamón, ocorrido em 1991 na cidade de Pedro Juan Caballero, na fronteira com o Brasil. Entre outras medidas de reparação, a sentença obrigou o Paraguai a promover a aprovação de uma lei de proteção de jornalistas e defensores de direitos humanos e a dotar a Mesa para a Segurança de Jornalistas de recursos orçamentários até que um mecanismo público seja implementado<sup>24</sup>.

16 Impulsionado pela Mesa para a Segurança de Jornalistas do Paraguai. Disponível em: <https://seguridadperiodistas.org.py/observatorio2/>.

17 Marcelino Vázquez, diretor da emissora 98,5 FM Sin Fronteras (assassinado em 06/02/2013); Fausto Gabriel Alcaraz, apresentador na Radio Amambay (16/05/2014); e Pablo Medina, correspondente do jornal Diario ABC Color (16/10/2014).

18 Mecanismo do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas por meio do qual, a cada 4 anos e meio, os Estados-membros são submetidos a uma análise de suas ações na área de direitos humanos. Durante a RPU, os países apresentam relatórios sobre as medidas adotadas e recebem recomendações dos demais membros, a partir de contribuições da sociedade civil.

19 Disponível em: <https://seguridadperiodistas.org.py/carta-de-intencion-para-establecer-un-mecanismo-de-seguridad-de-periodistas-entre-el-gobierno-de-la-republica-del-paraguay-y-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-para-la-educacion-la-ciencia-y-la-c/>.

20 A comunicação se dá por um grupo no Whatsapp, do qual participam representantes dos ministérios do Interior, Relações Exteriores, Tecnologias da Comunicação e Informação, e Educação e Cultura; da Comissão de Cooperação Unesco Paraguai; da Corte Suprema de Justiça; do Ministério Público; do Sindicato de Jornalistas do Paraguai; do Fórum de Jornalistas Paraguaiois; da Associação de Repórteres Gráficos do Paraguai; Rede Ativa Paraguai e da Sociedade de Comunicadores do Paraguai. Os dados estão disponíveis em: <https://seguridadperiodistas.org.py/monitoreo-ods/violencia-contra-periodistas/>.

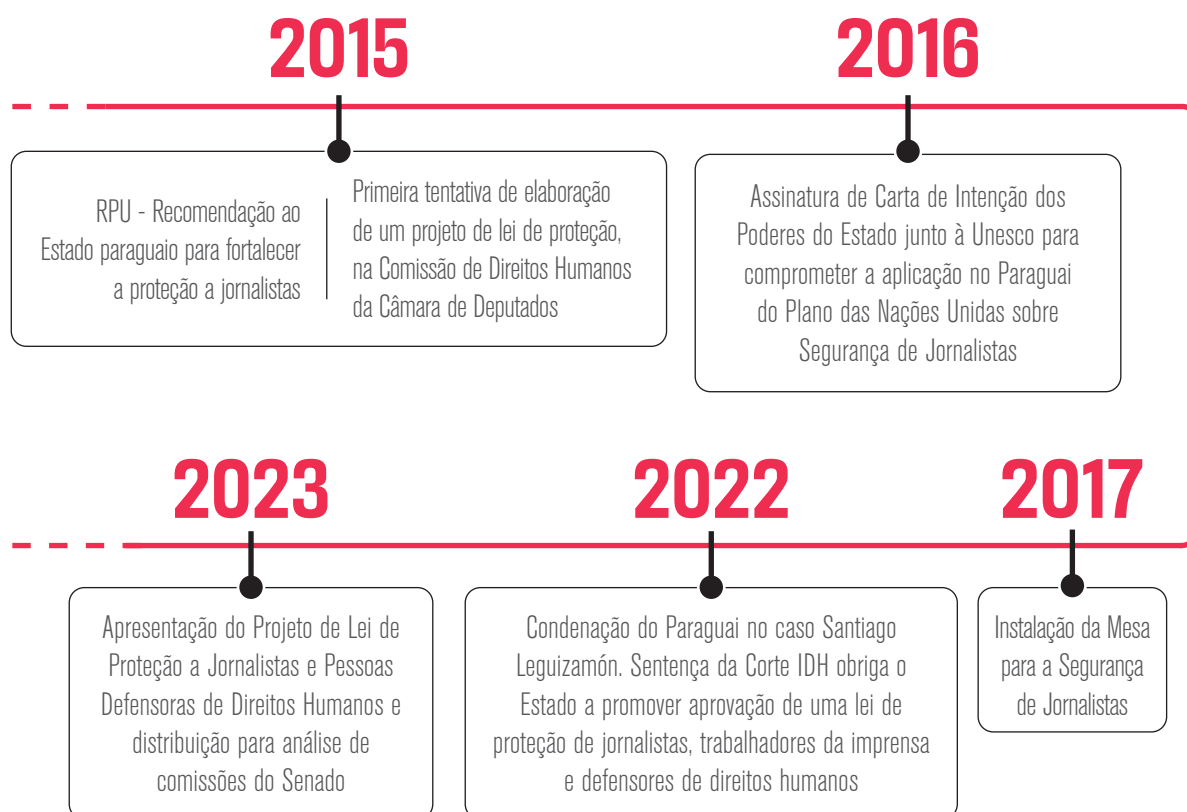
21 Disponível em: <https://seguridadperiodistas.org.py/resolucion-n-538-por-la-que-se-aprueba-el-protocolo-de-seguridad-para-periodistas-en-situacion-de-riesgo/>.

22 Mais informações em: <https://seguridadperiodistas.org.py/fiscalia-de-ddhh-investigara-violencia-contra-periodistas/>.

23 Disponível em: <https://seguridadperiodistas.org.py/instructivo-f-a-dd-hh-n-01-2022-del-ministerio-publico/>.

24 Mais informações em: <https://seguridadperiodistas.org.py/historico-fallo-de-la-corte-idh-condena-a-paraguay-por-homicidio-de-santiago-leguizamon/>.

## I LINHA DO TEMPO



Antes mesmo da decisão da Corte, o Sindicato dos Jornalistas já havia retomado as articulações para formular uma nova proposta legislativa. A iniciativa foi acolhida, desta vez, pela Comissão de Direitos Humanos do Senado, que convocou uma mesa técnica para discussão do texto. Várias organizações da sociedade civil e de jornalistas se somaram na discussão do projeto original.

## 2. DESENHO INSTITUCIONAL E FINANCIAMENTO

O Projeto de Lei de Proteção a Jornalistas e Pessoas Defensoras de Direitos Humanos<sup>25</sup> foi apresentado oficialmente ao Senado em 26 de abril de 2023 – Dia do Jornalista no Paraguai e aniversário de morte de Santiago Leguizamón. O

Um dos diferenciais em relação à primeira tentativa foi a participação nas discussões da Coordenação de Direitos Humanos do Paraguai (Codehupy), que reúne 40 organizações da sociedade civil. O atual secretário executivo da Codehupy é o advogado Dante Leguizamón, filho do jornalista assassinado há 33 anos. A Codehupy buscou ouvir recomendações de organizações internacionais para aprender com os avanços e desafios de experiências anteriores de construção de mecanismos de proteção no continente.

objetivo do texto é garantir a vida, integridade, liberdade e segurança de todas as pessoas que se encontrem em situação de risco como con-

<sup>25</sup> Antecedentes, texto e detalhes do projeto de lei disponíveis em: <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128109>.

sequência do exercício do jornalismo e da defesa de direitos humanos. Para tanto, a iniciativa prevê a implementação de um mecanismo independente e autárquico, baseado na coordenação entre diferentes entidades do Estado.

Conforme o texto, o Mecanismo Nacional de Proteção a Jornalistas e Pessoas Defensoras de Direitos Humanos (MPPD) contará com representantes dos Três Poderes, da Defensoria Pública, do Ministério Público e da sociedade civil. Os integrantes serão divididos em dois órgãos: Comissão de Proteção e Secretaria Executiva.

A Comissão de Proteção será a autoridade máxima do MPPD, composta por um vice-ministro do Ministério do Interior; um promotor adjunto da Unidade Especializada de delitos contra os Direitos Humanos; um integrante do Tribunal de Recursos do Poder Judiciário; um defensor público adjunto; um representante eleito pela categoria dos jornalistas; um representante eleito por organizações defensoras de direitos humanos; e uma pessoa de comprovada experiência em temas de liberdade de expressão, segurança e direitos humanos.

Esta última será designada pelas Comissões de Direitos Humanos do Senado e da Câmara dos Deputados, a partir de uma lista de nomes indicados por assembleias de organizações de jornalistas e de defesa de direitos humanos. Para participar das assembleias, as organizações precisarão se credenciar na Comissão de Direitos Humanos do Senado.

Caberá à Comissão de Proteção, entre outras tarefas, apresentar o orçamento do MPPD ao Ministério da Economia; aprovar a regulamentação necessária para o funcionamento do Mecanismo; aprovar, modificar ou recusar as medidas de proteção determinadas pela Secretaria Executiva; e coordenar ações para a implementação das medidas de segurança.

Já a Secretaria Executiva será composta por uma pessoa designada por organizações de jornalistas; uma por organizações defensoras de direitos humanos; e uma pessoa de comprovada experiência em temas de liberdade de expressão, segurança e direitos humanos a ser indicada pelas assembleias de organizações de jornalistas e de direitos humanos. As três terão mandatos de cinco anos e não poderão ser reeleitas.

Entre as atribuições da Secretaria Executiva estão: elaborar um regulamento, protocolos de atuação, diretrizes, manuais e outros instrumentos internos; receber as solicitações de proteção e determinar o nível de risco dos peticionários; elaborar um plano de proteção para posterior avaliação da Comissão de Proteção; adotar medidas de proteção urgentes ou extraordinárias e submetê-las à avaliação da Comissão de Proteção; e monitorar o cumprimento das medidas.

Conforme o texto original do projeto, a avaliação primária de risco deverá ser realizada em até 48 horas a partir da solicitação do beneficiário. O resultado da análise deve ser informado à Comissão de Proteção para ratificação ou modificação em até 24 horas. No trâmite ordinário, a Secretaria Executiva deverá apresentar à Comissão de Proteção de um plano de proteção em um prazo inferior a 30 dias. Uma vez aprovado o plano, deve se iniciar a coordenação com as autoridades competentes para implementação das medidas. Caso se presuma um risco iminente, o prazo para aplicação de medidas urgentes será de até seis horas. O trâmite, neste caso, é chamado de extraordinário.

O projeto não prevê um orçamento mínimo a ser destinado ao Mecanismo. Apenas se estabelece que, “para o cumprimento das obrigações que esta lei impõe, contará com os recursos necessários e suficientes do Orçamento Geral da Nação”. Se aprovado o projeto, o MPPD também poderá receber recursos das “contribuições e subvenções de

“Pediremos o menos possível para a estrutura administrativa e máximo possível para as medidas de proteção”.

Santiago Ortiz, secretário geral do Sindicato de Jornalistas do Paraguai



instituições, doações, heranças e legados, assim como da cooperação nacional e internacional (...); e das “outorgadas por leis especiais”.

O salário dos membros da Comissão de Proteção seria de responsabilidade da instituição que representam. Além dos nomes indicados pelas organizações de jornalismo e defensoras de direitos humanos, o texto não menciona a contratação de uma equipe técnica para o mecanismo, como analistas de risco.

Uma das preocupações centrais é garantir, no processo de regulamentação da lei, que os critérios para destinação e uso dos recursos sejam flexíveis e levem em consideração a natureza específica do mecanismo em relação a outros órgãos ou autarquias. A intenção é evitar, por exemplo, que a implementação de medidas urgentes atrase devido a entraves licitatórios ou burocráticos.

### **3. PÚBLICOS BENEFICIÁRIOS E MEDIDAS**

De acordo com o projeto, são potenciais beneficiários do mecanismo “todas as pessoas, grupos e comunidades que se encontram em situação de risco como consequência do exercício do jornalismo, trabalho de imprensa, liberdade de expressão ou defesa e promoção dos Direitos Humanos”.

A definição de jornalistas presente no texto é ampla e está em conformidade com os padrões internacionais de liberdade de expressão. Ela engloba “pessoas que observam, descrevem, documentam e analisam acontecimentos, declarações, políticas e qualquer proposta que possa afetar a sociedade, com o propósito de sistematizar essa informação e reunir fatos, análises e opiniões para informar setores da sociedade ou a sociedade em seu conjunto”. Para evitar interpretações restritivas, o projeto cita literalmente todas as pessoas que “trabalham em meios de informação e pessoal de apoio, assim como aqueles que trabalham em meios de comunicação comunitários, os/as “jornalistas cidadãos/ãs”, e outras pessoas que possam utilizar novos meios de comunicação como instrumento para chegar ao público”.

Estão previstos onze tipos de medidas de proteção pessoais, conforme o risco analisado. Elas

abrangem desde a visibilização das ameaças, capacitação sobre estratégias de autoproteção e acompanhamento psicológico até coletes a prova de balas, carros blindados, fechaduras seguras, câmeras ou realocização domiciliar temporária dentro ou fora do país.

As medidas também podem ser comunitárias – acompanhamento, aviso ou notificação de movimento às forças de segurança e/ou grupos de apoio de jornalistas ou pessoas defensoras de direitos humanos.

O projeto de lei transparece a preocupação de oferecer proteção a partir de uma perspectiva integral, que considere o contexto e o ambiente em que o beneficiário está inserido. As medidas com finalidade de mitigar os impactos das medidas de segurança pessoal no contexto familiar, laboral e econômico da pessoa ou comunidade solicitante são chamadas de medidas complementares. Elas abrangem, por exemplo, instalação de infraestrutura para garantir a continuidade do trabalho em caso de realocização e acompanhamento psicológico familiar para lidar com o impacto das medidas de proteção.

Embora seja relevante a participação de representantes indicados por organizações de jornalistas tanto na Comissão de Proteção quanto na Secretaria Executiva, o projeto de lei não se detém sobre as especificidades do trabalho informativo em relação à defesa de direitos humanos em sentido amplo.

Jornalistas que acompanham a tramitação no Senado sublinham a importância de se desenvolver protocolos, após a aprovação do projeto, que considerem as particularidades de sua atividade, a fim de evitar esquemas de proteção que restrinjam a liberdade de imprensa ou impeçam a continuidade do trabalho.

### **4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Duas semanas após a apresentação do projeto de lei no Senado, em 30 de abril de 2023, ocorreram eleições gerais no Paraguai. A composição do Congresso tornou-se mais conservadora e dezenas de parlamentares foram eleitos com uma retórica de ataque a organizações de direitos humanos. O tradicional Partido Colorado,

que está no poder desde 1947<sup>26</sup>, possui maioria no Poder Legislativo e é hegemônico por políticos de direita. Essa composição é vista pela sociedade civil como um possível obstáculo à aprovação do projeto.

As organizações que acompanham a tramitação contam em grande medida com os votos dos parlamentares de oposição ao governo, que tendem a ser simpáticos ao projeto de lei. Para obter apoio suficiente para a sanção, considera-se fundamental identificar deputados e senadores colorados que estejam mais próximos ao centro do espectro ideológico e, portanto, abertos a discutir a proposta.

Há também a perspectiva de que, em alguma etapa da tramitação, seja proposta a exclusão de defensores de direitos humanos do texto, mantendo os jornalistas como único público beneficiário. Considerando o contexto político do Paraguai, uma lei centrada unicamente nos jornalistas poderia encontrar menos resistência de parlamentares. Uma parcela significativa dos jornalistas, inclusive, entende que um mecanismo de proteção específico atenderia melhor esta população, ao ter condições de reconhecer riscos específicos enfrentados por eles no seu cotidiano.

Cabe recordar, porém, que a sentença da Corte Interamericana no caso Santiago Leguizamón se refere a pessoas defensoras de maneira ampla, e que o sistema universal de direitos humanos entende os jornalistas como parte deste grupo.

Uma vez aprovado o texto, o primeiro desafio será implementar um mecanismo cuja estrutura e composição sejam funcionais à sua efetividade e eficácia. Uma das tarefas será garantir que a sociedade civil esteja efetivamente representada na composição do mecanismo. O Paraguai possui vários sindicatos e organizações que representam os jornalistas e trabalhadores da imprensa, mas a maioria não está vinculada a nenhum deles. Ainda há o risco de que o Legislativo exclua do texto qualquer tipo de participação social na

composição do MPPD, por iniciativa de parlamentares com retórica “anti-ONGs”.

Outra preocupação latente é que o projeto seja aprovado sem uma definição sobre o orçamento – como costuma ocorrer na sanção de leis orgânicas no Paraguai.

O projeto de lei foi distribuído entre maio e agosto de 2023 a seis comissões do Senado: Direitos Humanos; Fazenda e Orçamento; Assuntos Constitucionais, Defesa Nacional e Segurança Pública; Legislação, Justiça e Trabalho; Contas e Controle Financeiro do Estado; e Desenvolvimento Social. Nenhuma delas apresentou seu parecer sobre o projeto até o momento. Quando esta primeira etapa de análise for concluída, o texto será votado no plenário do Senado e, em seguida, encaminhado à Câmara dos Deputados. Se não houver modificações em relação ao texto aprovado pelo Senado, a lei será encaminhada para sanção.



“Há um consenso público acerca da necessidade de proteção de jornalistas. Dificilmente algum senador ou deputado diga diretamente que esta lei não tem propósito. Mas podem torná-la inútil, acrescentando ou mudando seus aspectos fundamentais.”

Dante Leguizamón, secretário executivo da Codehupy

A composição da Câmara dos Deputados é considerada mais adversa que a do Senado. Obter um posicionamento claro do Poder Executivo em apoio à iniciativa é considerado um passo fundamental para a aprovação do texto.

A perspectiva das organizações que acompanham o processo é que a lei seja aprovada até o final de 2024.

26 Com exceção do período entre 2008 e 2013, quando o país foi governado por Fernando Lugo (Frente Guasú) e seu vice Federico Franco (Partido Liberal Radical Auténtico).

# 3 | EQUADOR

*Status: Mecanismo incipiente, sem orçamento próprio e em fase de elaboração de protocolos*



Soldados patrulham a sede do canal de televisão TC, em Guayaquil, depois que criminosos invadiram o estúdio da emissora em 9 de janeiro de 2024 e fizeram jornalistas reféns ao vivo. © Marcos Pin / AFP

Rebeliões, atentados, conflito armado interno. A crise de segurança pública que se agrava há pelo menos 3 anos no Equador possui reflexos severos sobre a integridade física de jornalistas e comunicadores.

A localização do país é estratégica para o narcotráfico internacional, o que torna as zonas de fronteira particularmente perigosas. O aumento do poder de gangues e cartéis criminosos coincide com a intensificação das agressões à imprensa, provocando autocensura e comprometendo o trabalho informativo em todo o território nacional.

As respostas do Estado até o momento não estão à altura dos desafios impostos pela conjuntura. O ritmo de implementação do Mecanismo

de Prevenção e Proteção do Trabalho Jornalístico, regulamentado por um Decreto Executivo em 2023 e ainda sem orçamento próprio, é incompatível com a crise que o país atravessa e acende um sinal de alerta em relação às prioridades do atual governo.

## 1. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO

A demanda pela criação de uma política de proteção a jornalistas no Equador foi impulsionada por um crime brutal ocorrido em 2018, que continua impune. O sequestro e assassinato de Javier Ortega, Paúl Rivas e Efraín Segarra, trabalhadores do jornal *El Comercio*, por dissidentes das

Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) tornou-se um dos marcos da luta pela liberdade de imprensa no país.

Diante das cobranças da sociedade civil e de organismos internacionais, o governo do então presidente Lenin Moreno criou em 2019 um Comitê Interinstitucional para a Proteção de Jornalistas e Trabalhadores da Comunicação. O objetivo era estabelecer as diretrizes para a criação de mecanismos de proteção, monitorar e responder de forma articulada às demandas de jornalistas sob risco.

Sem a sustentação de um marco legal, a efetividade do comitê dependia da vontade política das autoridades de diferentes órgãos de governo, e nunca funcionou plenamente para proteger o jornalismo.

O passo mais importante nesse sentido foi dado em novembro de 2022, com a reforma da Lei Orgânica de Comunicação (LOC)<sup>27</sup>, já no governo Guillermo Lasso. Além de revogar artigos que eram usados para cercear o trabalho informativo, a reforma estabeleceu a criação do Mecanismo de Prevenção e Proteção do Trabalho Jornalístico, uma nova instância técnica estatal com a atribuição de realizar avaliação de riscos, promover medidas de proteção ao público beneficiário, recomendar a criação de unidades de prevenção, proteção, monitoramento e avaliação; identificar padrões de agressão e mapas de riscos; e elaborar diretrizes e protocolos.

A regulamentação do mecanismo só veio no final do governo Lasso, quando o país já estava mergulhado em uma grave crise de segurança pública, que ganhou os noticiários internacionais após o assassinato do jornalista e então candidato presidencial Fernando Villavicencio. Embora afastado havia anos do jornalismo, Villavicencio era reconhecido por seu trabalho como repórter do jornal *El Universo*, que incluía denúncias sobre corrupção e crime organizado.

Em 23 de agosto de 2023, duas semanas após o assassinato do candidato, Lasso assinou o

Decreto Executivo 850, que estabeleceu o Regulamento da Lei de Comunicação e forneceu as bases para a implementação do mecanismo. Mesmo organizações que acompanham o tema foram surpreendidas com a iniciativa, baseada em grande medida nas recomendações da própria sociedade civil e em reflexões acumuladas pelo Conselho de Regulação, Desenvolvimento e Promoção da Informação e Comunicação<sup>28</sup>.

## 2. DESENHO INSTITUCIONAL E FINANCIAMENTO

O Mecanismo de Prevenção e Proteção do Trabalho Jornalístico é uma instância técnica estatal criada sob o guarda-chuva do Conselho de Regulação, Desenvolvimento e Promoção da Informação e Comunicação. O objetivo é estabelecer medidas de prevenção, proteção e acesso à Justiça que garantam o trabalho jornalístico, mediante políticas de segurança baseadas em uma avaliação técnica sobre a situação de risco dos petionários.

Não há paridade na representação da sociedade civil e do poder público no mecanismo. Ele é formado por delegados dos Ministérios do Interior; Relações Exteriores e Mobilidade Humana; Mulher e Direitos Humanos; Defesa Nacional; Secretaria de Gestão de Riscos; Promotoria Geral do Estado; e Conselho Nacional Eleitoral (neste caso, apenas durante o período de eleições). Do lado da sociedade civil, conta com um representante dos trabalhadores de meios de comunicação privados, públicos e comunitários e um da sociedade civil organizada. Dentre estes, é eleito um presidente.

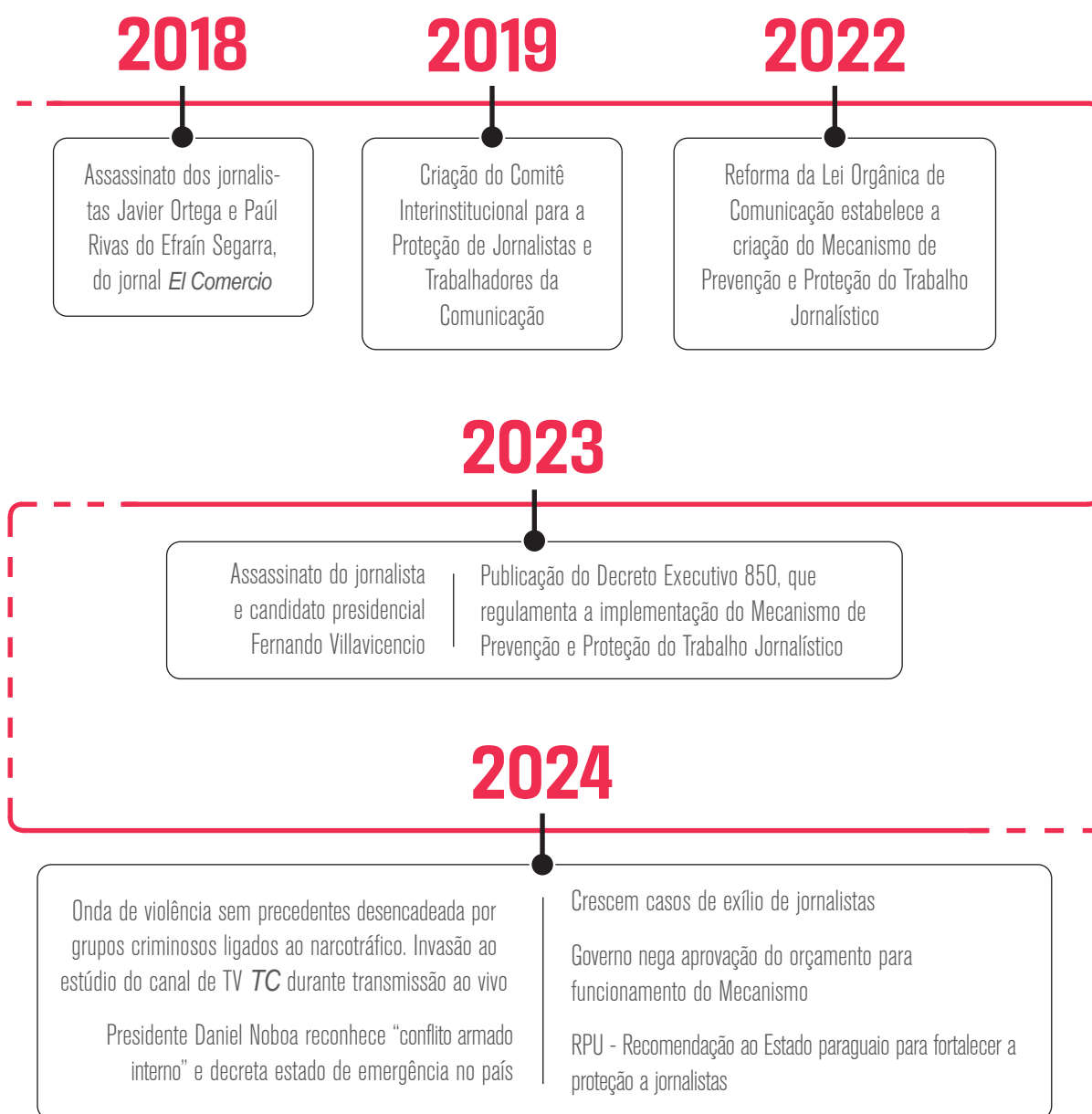
Desde janeiro de 2024, o mecanismo é presidido por Ricardo Rivas, irmão de Paúl Rivas, fotógrafo do jornal *El Comercio* assassinado em 2018. Ele deveria funcionar como uma mesa técnica independente, com recursos para a composição de equipe própria – unidades de prevenção, proteção, monitoramento e avaliação de agressões

27 Disponível em: [https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/2SU188\\_2022.pdf](https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/2SU188_2022.pdf).

28 O Conselho é um colegiado com pessoa jurídica, autonomia funcional, administrativa e financeira, com recursos do Orçamento Geral do Estado, cuja função é articular a participação das instituições públicas e privadas na implementação de normas e mecanismos para promover e proteger os direitos à comunicação e à informação no Equador. Foi criado também por meio de uma reforma na Lei Orgânica de Comunicação em 2019.



## LINHA DO TEMPO



contra jornalistas. Entre suas atribuições estariam o diagnóstico, estratégias para reduzir fatores de risco e avaliação da eficácia de iniciativas de prevenção e proteção.

O Decreto Executivo 850 prevê duas formas de financiamento do mecanismo: a destinação de recursos do Estado, via Ministério de Finanças, e fundos de cooperação ou convênios, cujos detalhes dependem de normativa do Conselho.

A atual presidenta do Pleno do Conselho, Jeannine Cruz, defende que o mecanismo tenha um fundo independente para, por exemplo, contratar agentes privados de segurança para protegerem os beneficiários, até que o risco à sua integridade seja reduzido.

"Muitos jornalistas não confiam nas instituições do Estado, não querem um policial lhes protegendo, e isso é compreensível", analisa Cruz, ao citar investi-

gações recentes da Promotoria que identificaram a presença do crime organizado em instituições estatais. A desconfiança também estaria relacionada ao fato de que agentes do Estado figuram recorrentemente entre os agressores da imprensa.

Como o Estado equatoriano ainda não destinou recursos para o funcionamento do mecanismo, a atenção a jornalistas sob risco depende hoje do corpo técnico do Conselho de Regulação, Desenvolvimento e Promoção da Informação e Comunicação. Uma vez concluída a plena instituição do mecanismo, caberá ao Conselho aprovar a avaliação de risco produzida pelo mecanismo e determinar as obrigações às demais entidades do Estado.

Cabe enfatizar que os ministérios e demais entidades vinculadas ao mecanismo também necessitariam de recursos públicos para executar as tarefas que lhes competem. Conforme o regulamento do órgão, é atribuição dos ministérios de Defesa e Interior, por exemplo, o mapeamento das zonas de risco do país<sup>29</sup>, a fim de socializar informações com potenciais beneficiários para prevenção de ameaças e violências.

O orçamento solicitado para 2024 e 2025, com base no Plano Operativo Anual do Mecanismo, foi de cerca de 780 mil dólares. O pedido foi negado pelo governo Noboa em maio de 2024.



“O orçamento solicitado é muito básico, para pessoal administrativo, equipes de segurança, capacitação, ajuda para realocações. É algo muito justo, entendendo a crise econômica que enfrenta o país. Sem dinheiro não podemos fazer monitoramento, mapeamento, nada. E o orçamento atual do mecanismo é zero.”

Ricardo Rivas, presidente do Mecanismo

### 3. PÚBLICOS BENEFICIÁRIOS E MEDIDAS

O público beneficiário do Mecanismo de Prevenção e Proteção do Trabalho Jornalístico são trabalhadores da comunicação cuja vida corre risco em função de suas atividades profissionais. A definição é ampla e está em conformidade com os padrões internacionais.

São considerados sujeitos protegidos aqueles que “coletam, difundem, trocam e analisam informação de maneira sistemática; profissionais que facilitam e garantem a atividade de criação, produção e difusão de conteúdos informativos; que trabalham em qualquer função em meios de comunicação públicos, privados e comunitários; e em geral toda pessoa que participe de forma direta e indireta na produção e distribuição de conteúdo informativo e que colabore na elaboração de notícias e conteúdo jornalístico”.

Há duas categorias de agressões consideradas: verbais (discurso estigmatizante, assédio, hostilidade e intimidação) e contra a vida e a integridade física (todas aquelas estabelecidas no Código Orgânico Integral Penal do país). Também há duas categorias de possíveis agressores: estatais (autoridades de governo e funcionários públicos) e não estatais (atores privados, empresários, diretores de meios de comunicação, dirigentes sindicais, etc).

Desde a reforma da LOC, em 2022, está estabelecido que as medidas de prevenção e proteção devem considerar “a natureza específica do trabalho jornalístico, em meios escritos e digitais”.

São listados como exemplos de medidas de prevenção a serem adotadas pelo mecanismo: mapeamento dos tipos de risco e de agressão, e do perfil das vítimas e dos agressores; elaboração de protocolos e manuais de boas práticas e recomendações de segurança; medidas para evitar a difusão de informação falsa que possa colocar

29 Informações detalhadas em: <https://www.periodistassincadenas.org/guillermo-lasso-podria-dejar-el-poder-sin-instalar-el-mecanismo-de-proteccion-a-periodistas/>.

a segurança dos jornalistas em risco; campanhas de sensibilização; e discursos públicos que contribuam para prevenir a violência.

Já as medidas de proteção aparecem no regulamento do mecanismo de maneira menos detalhada. O Artigo 32 menciona, basicamente, acompanhar as denúncias sobre ameaças e/ou atentados contra jornalistas; coordenar e avaliar periodicamente os riscos; e “estabelecer e ordenar a implementação de medidas de proteção mais adequadas, segundo a valoração de cada risco particular”.

O Decreto 850 também faz menção a medidas urgentes. O texto estabelece que é função do Estado solicitar à autoridade competente a implementação de medidas em até cinco dias a partir do conhecimento de uma ameaça iminente e grave.

Estão previstos enfoques diferenciais e interseccionais e medidas especiais para proteção de mulheres trabalhadoras da comunicação. A perspectiva de gênero deve ser observada em cada ação e iniciativa, e o desenho de medidas especiais é uma atribuição do Conselho, em coordenação com o Sistema Nacional para Prevenir e Erradicar a Violência contra as Mulheres.

Enquanto não dispõe de uma equipe própria, o mecanismo conta com apoio de consultorias oferecidas por organizações da sociedade civil para elaboração de protocolos e construção de uma rota que estabeleça um passo a passo, desde as solicitações de proteção até a implementação de medidas.

Atualmente, os pedidos de proteção são analisados pelo Pleno do Conselho de Regulação, Desenvolvimento e Promoção da Informação e Comunicação. É este corpo colegiado que encaminha e acompanha o cumprimento das responsabilidades pelas demais instituições do Estado. Em cada caso, o Conselho entra em contato com o jornalista, obtém os detalhes para preenchimento de uma ficha técnica e pede autorização para encaminhar a denúncia à Promotoria. Em paralelo, o Ministério do Interior é informado sobre o risco e a necessidade de cooperação.

Diante de ameaças de morte, o Conselho solicita à Promotoria medidas de proteção concedidas a vítimas e testemunhas. A intenção é garantir o acompanhamento de agentes de segurança enquanto se conclui a análise de riscos. Embora seja uma medida emergencial, que visa garantir a vida e a integridade física em situações extremas, esta é uma evidente limitação da atenção prestada pelo mecanismo. Afinal, as medidas de proteção que se destinam a vítimas e testemunhas em geral não consideram as especificidades do trabalho informativo, o que pode implicar restrições à liberdade de imprensa.

Em 2023, o Conselho identificou 232 alertas de agressões, dos quais 189 foram direcionados a trabalhadores da comunicação e 43, a meios de comunicação. Os tipos de agressões mais frequentes no período foram ameaças (69), estigmatização (26), obstrução do trabalho jornalístico (22) e ciberassédio (21). Entre os tipos de agressores identificados no período estão cidadãos comuns (85), agentes estatais (29) e forças de segurança (9). As províncias equatorianas com mais casos registrados foram Pichincha (89) e Guayas (66).

Na prática, porém, as ações do mecanismo tem se mostrado muito limitadas. Além de oficinas de capacitação para prevenção e apoio legal, as medidas se restringem ao recebimento, registro e encaminhamento das denúncias, sem a garantia da adoção de respostas concretas de proteção por parte do Estado.

## 4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Até o momento o mecanismo não possui equipe, protocolos de funcionamento e orçamento próprio para custear a estrutura administrativa e garantir a implementação de medidas de proteção. Embora o regulamento de 2022 estabeleça o dever do Estado de financiar a iniciativa, a obrigação não está mencionada no texto da Lei de Comunicação.

“Teria sido importantíssimo que estivesse na lei, para haver um peso muito maior, uma obrigação mandatória que fosse além do simples regulamento”, ressalta Cesar Ricaurte, diretor da organização Fundamedios e representante da cidadania no Conselho de Regulação, Desenvolvimento e Promoção da Informação e Comunicação.

“Teria sido importantíssimo que estivesse na lei, para haver um peso muito maior, uma obrigação mandatória que fosse além do simples regulamento.”

Cesar Ricaurte, diretor da organização Fundamedios e representante da cidadania no Conselho de Regulação, Desenvolvimento e Promoção da Informação e Comunicação.

O Conselho também tem desenvolvido linhas de apoio e cooperação internacional, para criar o já mencionado fundo independente para oferecer medidas de proteção que não envolvam diretamente a polícia e demais órgãos estatais.

“Estamos batendo na porta de todas as embaixadas de países democráticos para que haja apoio no caso do mecanismo necessitar, por exemplo, de coletes a prova de balas, ou de assistências e capacitações.”

Jeannine Cruz, presidenta do Pleno do Conselho

Parcerias de financiamento também estão em andamento com a sociedade civil. A organização Fundamedios, por exemplo, apoiou a contratação de uma consultoria externa para construir um modelo de gestão para o mecanismo.

É importante estabelecer muito bem como se tomam as decisões, quem são os responsáveis por colocar em prática as medidas. Este modelo de gestão contemplará a parte financeira, de governança e o repertório de ações de prevenção e proteção que o mecanismo deve ter ao seu alcance. Neste momento não está nada muito claro.”

Cesar Ricaurte

Neste sentido, chama atenção a não obrigatoriedade de participação dos ministérios e da Promotoria

Geral do Estado nas sessões convocadas pelo mecanismo, o que impede que estas se consolidem como espaço de deliberação sobre a política. É comum que representantes de pastas não participem de reuniões urgentes e muitos funcionários enviados como delegados não tenham poder de decisão, dependendo da validação de seus superiores para quaisquer ações a serem adotadas. Alguns ocupam cargos de comunicação nos respectivos órgão, sem experiência em temas de prevenção e proteção.

É comum, assim, que decisões não sejam cumpridas – ao menos, não com a agilidade esperada. A presidência do mecanismo tem buscado alternativas para contornar o problema. “Estamos visitando os ministérios, para que conheçam o que é o mecanismo e por que é importante enviar delegados que realmente possam tomar decisões”, explica Ricardo Rivas.

Ao mesmo tempo, busca-se enfrentar a ausência de protocolos para lidar com as especificidades do trabalho informativo, desde os critérios de análise de risco até a forma de implementação das medidas, considerando as necessidades de jornalistas equatorianos de diferentes perfis. Estão em andamento diálogos com mecanismos de proteção de outros países da região – como México e Colômbia – e cursos de capacitação para jornalistas, como em autoproteção em contexto de conflito interno.

O governo do presidente Daniel Noboa, eleito em 2023, entretanto, ainda não se posicionou claramente sobre a necessidade de proteger a imprensa diante do fato de jornalistas e comunicadores terem se transformado em alvo de grupos criminosos. Apesar de ter reconhecido a existência de um “conflito armado interno” e decretado estado de emergência, mesmo após a invasão do estúdio do canal TC, o governo não adotou medidas concretas para viabilizar o pleno funcionamento do mecanismo.

Assim, a sociedade civil tem apostado no fortalecimento de redes próprias de proteção, como a Mesa de Articulação para a Proteção de Jornalistas, que busca atender a casos de risco iminente contra a vida de jornalistas e a liberdade de imprensa. Formada por veículos de comunicação e organizações especializadas, a Mesa registrou 10 casos de exílio de jornalistas entre fevereiro de 2023 e janeiro de 2024, e está em fase de elaboração de protocolos e capacitação junto a organizações internacionais para reagir de maneira mais rápida a ameaças graves.



# 4 | GUATEMALA

*Status:* Política pública em fase de elaboração; pode fornecer as bases para criação de um mecanismo



Fotógrafa segura o cartaz com a hashtag #NãoNosCalarão durante mobilização de jornalistas, em Cidade Guatemala, contra a criminalização da equipe do jornal *elPeriódico*, em 4 de março de 2023. © Johan Ordonez / AFP

Após uma série de tentativas frustradas pela falta de vontade política de diferentes governos, a Guatemala está próxima de dar um passo importante para fortalecer a proteção de jornalistas e comunicadores.

O país possui um longo histórico de conflitos, a começar pela guerra civil que deixou mais de 200 mil mortos entre 1960 e 1996. Segundo a organização Grupo de Apoyo Mutuo, 342 jornalistas foram assassinados no período, e 126 continuam desaparecidos<sup>30</sup>. A violência e a impunidade não cessaram após os acordos de paz firmados entre Estado e guerrilhas. Embora a Constituição garanta

a liberdade de imprensa, a conjuntura se deteriorou entre 2018 e 2023. Jornalistas que investigam casos de corrupção e violações de direitos humanos são alvo frequente de agressões, estigmatização, assédio e processos criminais abusivos.

O caso de maior repercussão é a perseguição a Jose Rubén Zamora, fundador do tradicional jornal *elPeriódico*, que durante duas décadas denunciou a corrupção da classe política na Guatemala. Alvo de ameaças e assédio judicial, Zamora está preso desde julho de 2022, acusado sem provas de lavagem de dinheiro e outros crimes. O jornal fechou as portas em maio de 2023. Se-

30 Informação detalhada em: [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala\\_WEB.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala_WEB.pdf).

gundo informe da Rede Rompe o Medo<sup>31</sup> Guatemala, entre janeiro e junho de 2024, foram registrados 34 episódios de ameaças, intimidações e ataques online contra jornalistas<sup>32</sup>.

Ao tomar posse em janeiro de 2024, o presidente Bernardo Arévalo assumiu a responsabilidade de recolocar o país nos trilhos da democracia. Uma de suas promessas é justamente implementar uma política de proteção a pessoas defensoras de direitos humanos, que incluiria jornalistas e comunicadores. O processo está em plena construção, com participação da sociedade civil. O desafio é garantir que o texto da política pública não seja meramente declaratório, mas forneça as bases para um mecanismo eficiente, em conformidade com os padrões internacionais.

## 1. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO

Há mais de uma década, o Estado guatemalteco vem sendo cobrado a implementar medidas concretas para responder ao aumento da violência contra a imprensa<sup>33</sup>. Em outubro de 2012, diante das Nações Unidas, o país se comprometeu pela primeira vez a elaborar um Programa de Proteção a Jornalistas. À época, a agência de notícias Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (Cerigua) já havia iniciado articulações junto à Unesco para formulação de um mecanismo – que, apesar dos esforços da sociedade civil em diferentes frentes, nunca saiu do papel.

A promessa feita durante a RPU de 2012 foi oficializada como compromisso político pelo governo Pérez Molina no ano seguinte. Encarregada de coordenar o processo de construção do programa, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência formou à época uma Mesa de Alto Nível com representantes do Ministério de Governança (Mingob), Comissão Presidencial de Direitos Hu-

manos (COPREDEH)<sup>34</sup> e Ministério Público, sob acompanhamento da Unesco e do Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU. A função da Mesa de Alto Nível era constituir, supervisionar e dar diretrizes políticas para uma Mesa Técnica, responsável pela formulação da política pública.

O governo contratou uma consultoria para elaborar um diagnóstico e uma proposta de política pública. Eles foram discutidos ao longo de 2015 em workshops realizados nos departamentos e regiões do país, dos quais participaram cerca de 200 jornalistas. E deram origem a um novo documento do governo publicado naquele ano.

A forma como o processo foi conduzido divide opiniões. Parte das organizações do campo jornalístico considera que o diagnóstico foi relevante, apontando caminhos para viabilizar o funcionamento da política pública. Já as principais críticas dizem respeito à ausência de jornalistas na primeira etapa de redação do texto e à baixa credibilidade da Secretaria de Comunicação Social da Presidência, que comprometeriam a legitimidade da proposta.

O processo de construção do então chamado Sistema de Proteção ao Exercício Jornalístico foi, porém, estancado com a renúncia do presidente Pérez Molina, em meio a denúncias de corrupção, em setembro de 2015. O governo seguinte, de Jimmy Morales (2016-2020), não demonstrou qualquer disposição para retomar os debates. Além de dismantlar os espaços de diálogo com a sociedade civil para construção do mecanismo, o governo Morales fechou a unidade policial encarregada de proteger defensores de direitos humanos.

O cenário se agravou no mandato presidencial de Alejandro Giammattei (2020-2023), marcado pela deterioração das condições para exercício da liberdade de imprensa e por uma perspectiva de segurança militarizada, consagrando o abandono à agenda de prevenção.

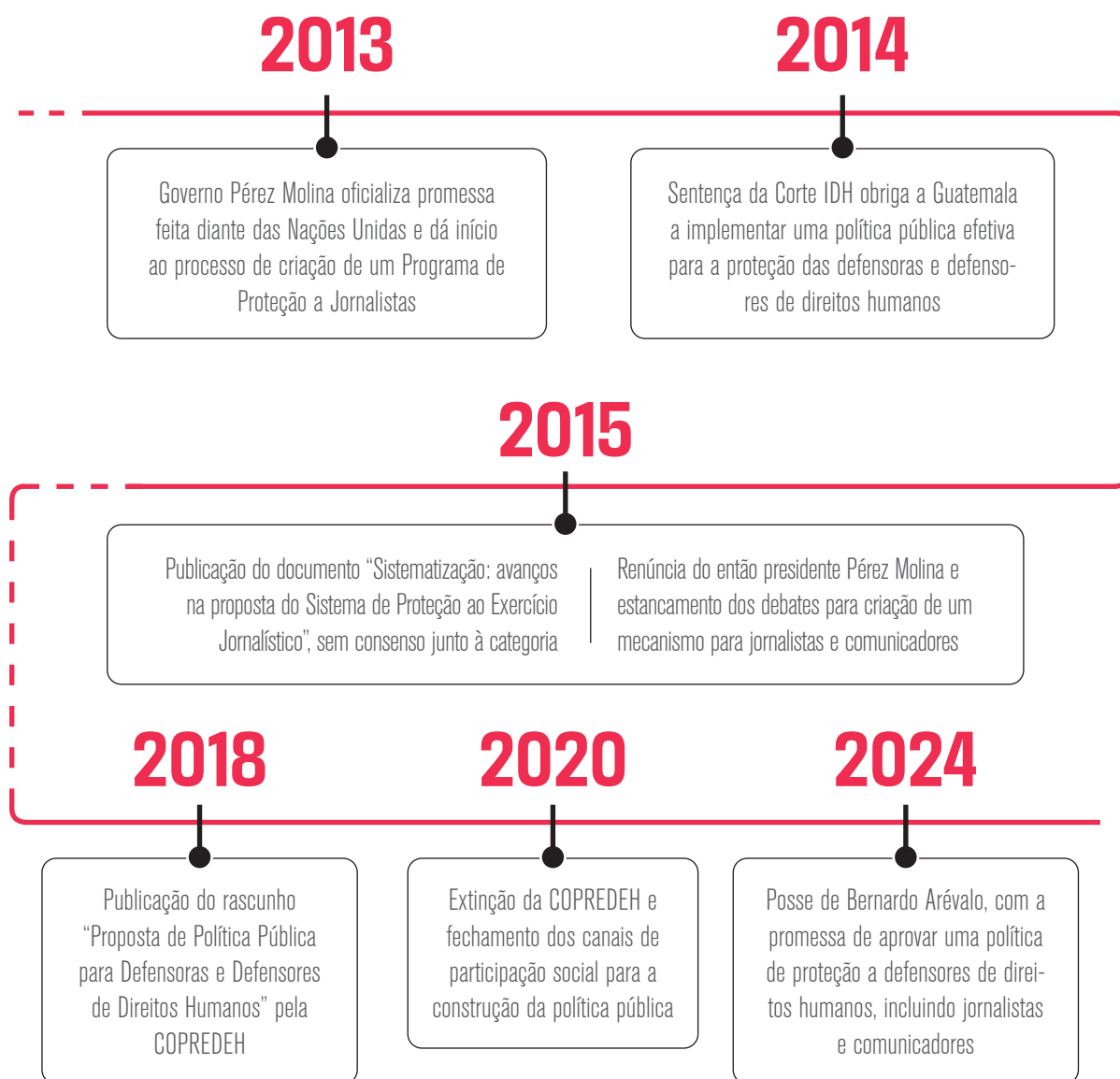
31 Iniciativa criada em 2020 por organizações da sociedade civil para impulsionar ações de defesa da liberdade de expressão e somar esforços em iniciativas de prevenção e atendimento de casos de violência contra jornalistas, comunicadores sociais e comunitários.

32 Disponível em: <https://redrompeelmedoguatemala.org/2024/10/informe-de-agresiones-contra-la-prensa-en-guatemala-resultados-del-primer-semestre-de-2024/>.

33 Conforme dados da Associação de Jornalistas da Guatemala (APG) apresentados às Nações Unidas durante a RPU em 2012, houve 489 denúncias de ameaças e agressões de trabalhadores da comunicação no país entre 2002 e 2010. Entre 2000 e agosto de 2024, foram 10 jornalistas assassinados de acordo com o monitoramento da RSF.

34 Criada em 1991, a Comissão funcionou até 2020 com as atribuições de coordenar as ações do Executivo em termos de proteção aos direitos humanos e de garantir a cooperação entre a Presidência da República, a Justiça e a Procuradoria dos Direitos Humanos.

## I LINHA DO TEMPO



Cabe ressaltar que, além dos debates para criação de um mecanismo específico para proteção de jornalistas e comunicadores, a Guatemala está obrigada desde 2014 a implementar uma política pública para proteção de pessoas defensoras de direitos humanos. Trata-se de uma das determinações da sentença do "Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros VS. Guatemala"

la"<sup>35</sup>, da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O cumprimento da sentença ficou inicialmente a cargo da COPREDEH, que promoveu discussões sobre uma política de proteção a defensores até 2020, quando foi extinta e substituída posteriormente pela Comissão Presidencial pela Paz e os Direitos Humanos (COPADEH), já sem a mesma estrutura e respaldo político.

<sup>35</sup> A sentença considerou o Estado guatemalteco responsável pelo assassinato a tiros do defensor Florentín Gudiel, ocorrido em 2004. A Corte avaliou que, embora a situação de risco de Gudiel e sua família fosse evidente, o Estado deixou de investigar as ameaças e agressões, não ofereceu proteção efetiva à vítima e a seus familiares, e não investigou adequadamente o crime. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_283\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf).

Após dois governos de retrocessos em matéria de direitos humanos e liberdade de expressão na Guatemala, a posse do presidente progressista Bernardo Arévalo, em janeiro de 2024, reacendeu a esperança sobre o tema em diferentes setores da imprensa e da sociedade civil.

Em setembro de 2023, antes mesmo de assumir oficialmente a Presidência, Arévalo se reuniu com jornalistas e donos de meios de comunicação e prometeu aprovar, nos primeiros cem dias de mandato, uma política pública de proteção a pessoas defensoras de direitos humanos que incluiria jornalistas e comunicadores. A entidade designada para formular a política é a COPADEH.

## 2. DESENHO INSTITUCIONAL E FINANCIAMENTO

A política pública de proteção está em plena construção. Os detalhes de seu desenho institucional estão sendo revisados pela sociedade civil e dependerão de aprovação da Presidência. O rascunho publicado a partir dos debates promovidos pela extinta COPREDEH foi retomado pela sociedade civil e pela COPADEH ao final de 2023.

De acordo com a sentença da Corte IDH, a política deve abordar de forma integral e interinstitucional o problema, de acordo com o risco de cada situação, e adotar medidas de atenção imediata frente às denúncias; criar um modelo de análise de risco; desenhar planos de proteção; promover uma cultura de legitimação e proteção do trabalho de defesa de direitos humanos, entre outros requisitos. A sentença também exige “a dotação de recursos humanos e financeiros suficientes, que respondam às necessidades reais de proteção das defensoras e defensores de direitos humanos”.

A proposta considerada mais viável até o momento é que, dentro do Ministério de Governança, seja criada uma Direção de Direitos Humanos. Caberia ao ministério, entre outras atribuições, desenvolver protocolos e metodologias, coordenar com outras entidades a implementação de medidas de proteção e institucionalizar um sistema de alertas precoces – a ser operacionalizado em conjunto com a Polícia Nacional Civil, o Ministério Público e a Justiça.

Conforme o documento base de 2018, os três últimos órgãos também seriam corresponsáveis por promover mesas de trabalho com defensores, organizações e comunidades para definir protocolos de atuação. Também seria criado um Conselho Nacional de Prevenção e Proteção a pessoas defensoras de direitos humanos.



“Os jornalistas têm enfrentado tipos específicos de ataques, e teremos que desenvolver, junto às associações de jornalistas, protocolos específicos para a unidade de análises para a diminuição do risco.”

Oswaldo Samayoa, então diretor executivo da COPADEH, em declaração à RSF no início de 2024.

A COPADEH, por sua vez, ficaria encarregada de coordenar a implementação da política de maneira transversal, assessorando os demais entes estatais, que teriam atribuições específicas. A política estabeleceria as bases para a posterior criação de um mecanismo de proteção, em conformidade com os padrões internacionais.

A proposta prevê ainda, entre outras medidas, a capacitação de funcionários públicos e a sensibilização a jornalistas sobre a atividade de defesa de direitos humanos; a divulgação de informes anuais sobre a situação dos defensores; e a avaliação periódica da efetividade das metodologias adotadas.

A intenção é que o texto seja colocado em vigência pelo Poder Executivo por meio de um Acordo Governativo, sem passar pelo Legislativo. A política teria um orçamento inicial de implementação, mas cada órgão ou ministério teria que destinar parte de seu orçamento próprio para cumprir com as novas obrigações.

## 3. PÚBLICOS BENEFICIÁRIOS E MEDIDAS

A política pública de proteção a defensores de direitos humanos deverá ter entre onze e doze grupos beneficiários, dentre os quais jornalistas e comunicadores.



A proposta em discussão não traz uma definição de jornalistas e comunicadores a serem contemplados pela política pública, mas o texto de 2018 denota um esforço de evitar interpretações restritivas, considerando “todas as perspectivas da defesa dos direitos e sem qualquer exclusão”.

Para a implementação das medidas, a política contaria com um eixo de prevenção (com ações de formação, educação e a participação direta dos defensores); outro de proteção (considerando a condição particular de cada defensor e construindo um modelo de proteção integral, com medidas individuais e coletivas, incluindo o apoio psicológico); e o último de acesso à Justiça (incluindo o direito a uma reparação digna e transformadora).

A proposta de 2018 estabelece, por exemplo, a criação de uma unidade de investigação especializada na atenção a defensores e sedes regionais para a Promotoria de Direitos Humanos.

## 4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Quando retomou os debates com a sociedade civil para construção da política pública, ao final de 2023, a COPADEH constatou que ainda havia um caminho importante a ser percorrido até a aprovação do texto. Seria necessário revisar e discutir o que havia sido desenhado até então; atualizar o diagnóstico e a justificativa da importância da política em tempos atuais; elaborar tecnicamente o processo de monitoramento da política pública; e submeter a proposta à Secretaria de Planejamento e Programação da Presidência, para seu parecer.

A primeira tarefa ainda não foi concluída, e depende de um acordo amplo entre diferentes setores da sociedade civil que estão sendo ouvidos pelo governo Arévalo neste processo. O objetivo até o momento foi garantir a participação mais ampla possível nas discussões.

É relevante considerar que o governo Arévalo tomou posse em meio a ameaças de golpe por parte de setores conservadores e que não aceitaram o resultado das urnas. A correlação de forças no Congresso da República é considerada desfavorável para a defesa da liberdade de im-

prensa e dos direitos humanos e para propostas que cheguem do Executivo com tais objetivos, inviabilizando a aprovação de uma lei que respalde a política de proteção na atual legislatura (até 2028). Até mesmo a criação de uma Direção de Direitos Humanos dentro do Ministério de Governança tem sofrido fortíssima oposição dentro do parlamento guatemalteco.

O Executivo também enfrenta desafios na relação com setores do sistema judicial e do Ministério Público, que teriam sido cooptadas pelo governo anterior. Organizações da sociedade civil dizem já não contar com o Ministério Público para investigações de ameaças e agressões a defensores de direitos humanos, o que impõe um limite à eficácia da política pública antes mesmo de sua criação.

A falta de perspectivas para a aprovação de uma lei que dê segurança jurídica à política é um motivo a mais para buscar celeridade na sua implementação no âmbito do Executivo. Uma mudança de rumos nas próximas eleições presidenciais colocaria em risco uma política pública ainda em vias de consolidação.

Mas ainda há consensos a serem construídos junto à sociedade civil. Para muitas organizações, é fundamental seguir demandando a criação de um mecanismo de proteção, com orçamento e equipe suficientes para garantir a proteção efetiva aos grupos beneficiários – ao menos, durante o mandato de Bernardo Arévalo.

O presidente já completou 250 dias de mandato e o texto final da política ainda não foi validado. O novo prognóstico da COPADEH é que ela seja aprovada ainda em 2024.



“A situação na Guatemala ainda é muito instável, por isso estamos trabalhando para que a política fique pronta o mais rápido possível. Temos que aproveitar qualquer oportunidade, como a que temos agora.”

Evelyn Blanck, integrante da coordenação da Rede Rompe o Medo, que participa do processo de construção da política de proteção.

# 5 | PERU

*Status: Mecanismo criado via decreto, sem marco legal sólido e pouco conhecido entre comunicadores*



Cobertura da campanha da candidata à presidência Veronika Mendoza, em Lima, 25 de março de 2021, durante a pandemia da Covid-19.  
© Ernesto Benavides / AFP

O Peru vive uma crise institucional que se prolonga há cerca de dez anos, com reflexos sobre a segurança dos jornalistas e limitações à liberdade de imprensa. As condições negativas se agravaram a partir de dezembro de 2022, com a tentativa de autogolpe e a deposição do então presidente Pedro Castillo e a posse de Dina Boluarte, apoiada por setores ultraconservadores que perderam as eleições em 2021.

Cidadãos que saíram às ruas para pedir novas eleições foram duramente reprimidos. Por denunciar a violência policial nos protestos e por investigar a corrupção da classe política, meios digitais sem fins lucrativos tornaram-se alvo preferencial de ataques. Ao uso excessivo da força, soma-se a estigmatização de comu-

nicadores que denunciam impactos adversos de empreendimentos privados de mineração e petróleo no interior do país.

O Mecanismo intersetorial para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos, de 2021, não responde plenamente a esses grandes problemas. Com orçamento e equipe escassos e sem um marco legal sólido que obrigue as entidades públicas a atuarem em conjunto, a política pública carece de credibilidade e é pouco conhecida por comunicadores em zonas de risco. Ameaçados, muitos dependem da assistência prestada por organizações da sociedade civil e se veem obrigados a escolher entre produzir informações de interesse público e proteger sua integridade física.

## 1. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO

As primeiras reivindicações pela criação de um mecanismo de proteção no Peru remontam a abril de 2016. Em um contexto de intensificação das agressões contra líderes sindicais, organizações da sociedade civil denunciaram a ausência de respostas efetivas do Estado durante audiência na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Os debates, à época, não se concentravam nos riscos ao trabalho da imprensa, mas exigiam uma política pública de proteção a pessoas defensoras de direitos humanos, em uma concepção ampla do termo. A reação imediata do Estado peruano foi uma Resolução Ministerial que prometia a elaboração de um protocolo de proteção no prazo de dois meses.

Passaram-se mais de dois anos até a publicação, pelo Ministério da Justiça e Direitos Humanos (Minjurdh), do Protocolo para garantir a proteção de pessoas defensoras dos Direitos Humanos o Peru, em abril de 2019, no âmbito do Plano Nacional de Direitos Humanos 2018-2021<sup>36</sup>. Defensores de direitos humanos tornaram-se então um dos treze grupos de especial proteção no país. Para cada um deles, foram implementadas mesas de trabalho para reunir contribuições da sociedade civil.

As atribuições do Protocolo, no entanto, restringiam-se ao Minjurdh e o documento tinha caráter meramente declaratório, com pouca efetividade prática. O conteúdo foi fortemente criticado pelas organizações que à época integravam o Conselho Nacional de Direitos Humanos, com respaldo da Defensoria do Povo.

Ainda em 2019, o Estado aceitou abrir diálogo com a sociedade civil para construir um novo dispositivo legal, em conformidade com os padrões internacionais de proteção. Os debates tiveram ampla participação social e resultaram em um primeiro rascunho do Mecanismo intersetorial.

Porém, o lobby de grandes empresas atrasou

sua implementação. Entre as vítimas frequentes de agressões estavam ambientalistas e lideranças de comunidades que se opõem com frequência à expansão de empreendimentos privados, principalmente do setor extrativista no interior do país. Também são alvos aqueles que se opõem ao narcotráfico e às máfias de madeireiras.

O processo ficou estagnado até a visita ao Peru do então relator especial das Nações Unidas para Defensores de Direitos Humanos, Michel Forst, em fevereiro de 2020. Antes de deixar o país, o representante da ONU expressou preocupação com a falta de entendimento das autoridades estatais, empresas privadas e mídia sobre a importância das atividades de defesa dos direitos humanos, e pediu medidas urgentes contra a criminalização de defensores<sup>37</sup>.

Um ano depois, o então presidente Francisco Sagasti publicou o Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, que formalizou a criação do Mecanismo intersetorial para a proteção das pessoas defensores de direitos humanos<sup>38</sup>.

## 2. DESENHO INSTITUCIONAL E FINANCIAMENTO

Diferentemente do Protocolo vigente até 2021, o Decreto Supremo abrange oito ministérios. Além do Minjurdh, as seguintes pastas passaram a ter atribuições na política: Ministério do Interior; Meio Ambiente; Cultura; Mulher e Populações Vulneráveis; Relações Exteriores; Minas e Energia; Desenvolvimento Agrário e Irrigação. Em 2022, a Comissão Nacional para o Desenvolvimento e Vida Sem Drogas (Devda) foi incorporada ao Mecanismo, com o objetivo de fortalecer a proteção a defensores indígenas cujas comunidades são afetadas pelo narcotráfico.

A coordenação e execução da política pública estão a cargo da Direção Geral de Direitos Humanos do Minjurdh, que contava no início de 2024 com seis funcionários dedicados ao Mecanismo, entre especialistas e analistas.

36 Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1612558-4>.

37 NAÇÕES UNIDAS. *Perú: Las personas defensoras de la tierra y el ambiente están en peligro, según experto de la ONU*. Lima, 3 de fevereiro de 2020. Disponível em (versão em espanhol): <https://www.ohchr.org/es/2020/02/peru-land-and-environmental-defenders-are-risk-says-un-expert>.

38 Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1946184-4>.

## I LINHA DO TEMPO

2016

Audiência na CIDH. Organizações da sociedade civil denunciam ausência de respostas do Estado peruano ao aumento da violência contra líderes sindicais

2019

Publicação do Protocolo para garantir a proteção de pessoas defensoras dos Direitos Humanos no Peru

Estado aceita abrir diálogo com a sociedade civil para construir uma política de proteção conforme os padrões internacionais

2022-2024

Agravamento da crise política e da violência contra a imprensa. Mecanismo mostra-se incapaz de proteger jornalistas e comunicadores

2021

Decreto Supremo N° 004-2021-JUS cria o Mecanismo intersetorial para a proteção das pessoas defensores de direitos humanos

2020

Visita do relator especial das Nações Unidas para Defensores de Direitos Humanos. Cobrança por medidas contra a criminalização e estigmatização de defensores

Há duas formas de ativação do mecanismo frente a situações de risco. A primeira é o procedimento de alerta precoce, no qual as solicitações são avaliadas preliminarmente pela Direção Geral de Direitos Humanos, que determina se o caso requer tramitação ordinária ou extraordinária e emite um relatório do caso em até dois dias úteis.

Apesar da insistência da sociedade civil, o texto que dá origem ao Mecanismo não menciona a criminalização entre as formas de violência contra defensores passíveis de proteção. A exclusão desse item é entendida como uma concessão às pressões do setor empresarial.

Neste processo, é feita uma análise de risco, que inclui entrevistas com os petiçãoários e contraste de informações com Ministério Públi-

co, Polícia Nacional do Peru (PNP) e organizações da sociedade civil ou indígenas. A PNP elabora então um plano para a implementação das medidas de proteção. Com estes elementos, a Direção Geral emite um ato administrativo que lista as medidas a serem concedidas e passa a coordenar sua implementação.

O prazo estipulado pelo decreto para trâmites ordinários é de 30 dias úteis. Nos casos em que se identifica gravidade ou iminente perigo, o limite estabelecido é de 15 dias úteis. O Ministério de Justiça admite, entretanto, que esses prazos dificilmente são cumpridos. O principal entrave é o atraso na aprovação burocrática sobre como as medidas de proteção serão financiadas e quem serão os responsáveis por sua implementação e acompanhamento.

De acordo com o decreto, o financiamento do mecanismo se daria pelo orçamento das entidades públicas envolvidas, sem demandar recursos adi-



cionais do Tesouro. Ainda de acordo com o texto, tais decisões integrariam um Protocolo de Atuação, a ser aprovado em coordenação com o Ministério do Interior em até 30 dias após a publicação do decreto, em 2021. Até a publicação deste relatório, este Protocolo não havia sido adotado.

Diante desse obstáculo burocrático, a Direção Nacional de Direitos Humanos desenvolveu, no final de 2022, uma segunda forma de ativação do mecanismo: o monitoramento permanente de situações de risco, que funciona 24 horas. A equipe do ministério se divide em turnos para atender casos que chegam por e-mail ou telefone. Se há indícios de risco iminente, o caso é encaminhado à PNP antes mesmo de se avaliar se a pessoa é de fato defensora de direitos humanos e se a situação cumpre os requisitos do decreto.

Segundo o Minjusdh, nos casos em que a Polícia alega não dispor de verba suficiente para implementar as medidas, os funcionários do mecanismo buscam alternativas para viabilizar os recursos. A coordenação com outros órgãos, governos regionais e com a sociedade civil é facilitada por mesas de trabalho.



“Há pessoas que estão em zonas distantes, dias de barco rio acima, por exemplo, e isso vai exigir uma coordenação para chegar até elas. O governo regional pode dar o recurso para a embarcação; o Ministério Público, com promotores especializados, acompanha a Polícia Nacional.”

Angel González, porta-voz do mecanismo intersetorial

“Há pessoas que estão em zonas distantes, dias de barco rio acima, por exemplo, e isso vai exigir uma coordenação para chegar até elas. O governo regional pode dar o recurso para a embarcação; o Ministério Público, com promotores especializados, acompanha a Polícia Nacional. Em alguns casos, a coordenação é feita em ho-

ras, e podemos oferecer garantias especiais num prazo de três dias”, relata Angel González, diretor de Políticas e Gestão em Direitos Humanos do Minjusdh e porta-voz do mecanismo intersetorial. “Com isso, você manda um recado para o potencial agressor que, se ele comete uma agressão ou ataque à pessoa que solicitou garantias, é um dos primeiros que será investigado”, completa.

O monitoramento permanente é hoje a forma predominante de ativação do mecanismo.

### 3. PÚBLICOS BENEFICIÁRIOS E MEDIDAS

A definição de defensores de direitos humanos inclui todos que atuam “de forma individual ou parte de um coletivo, grupo étnico-cultural, organização, entidade pública ou privada, assim como pessoas jurídicas, grupos, organizações ou movimentos sociais cuja finalidade é a promoção, proteção e defesa dos direitos humanos, individuais e/ou coletivos de maneira pacífica”.

Jornalistas e comunicadores não são citados literalmente no decreto como beneficiários. Na gama de atividades consideradas “de defesa dos direitos humanos”, porém, está a “coleta e difusão de informações sobre direitos humanos” Este item, isoladamente, estaria em desacordo com os padrões internacionais, por condicionar a proteção a jornalistas a um tema específico de cobertura: os direitos humanos. Porém, o texto abre margem para “outras ações ou atividades relacionadas com a defesa dos direitos humanos” – permitindo uma interpretação alargada para incluir a atividade jornalística de maneira mais ampla<sup>39</sup>.

Para serem considerados, as ameaças ou agressões devem ter sido motivadas pelo exercício de atividades de defesa de direitos humanos e afetar um conjunto de direitos da vítima. Além da vida e da integridade física, o texto menciona a

39 Em 2022, o então viceministro de Direitos Humanos e Acesso à Justiça do Peru, Guillermo Vargas Jaramillo, enfatizou que os jornalistas, ao exercer sua profissão, cumprem com a função de defesa dos direitos humanos, tanto em relação ao exercício da liberdade de expressão quanto a promoção ao acesso a outros direitos, que um meio de comunicação permite: “Em consequência, este mecanismo de proteção também ampara os e as jornalistas”. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/657654-minjusdh-mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-ddhh-ampara-tambien-a-periodistas>.

liberdade de opinião, expressão e acesso à informação entre os direitos a serem protegidos.

Entre os tipos de agressão registrados estão atentados contra a vida ou integridade; detenções arbitrárias; assédio; delitos contra a honra, a imagem e/ou à reputação; discriminações e represálias; destruição da propriedade ou modos de vida; estigmatização e mensagens de ódio; e violência de gênero: violência física, sexual, psicológica ou econômica.

As medidas de proteção oferecidas se dividem em dois grupos, conforme a gravidade ou perigo iminente. As medidas urgentes ou extraordinárias consistem em remoção da zona de risco e proteção policial do beneficiário. As não-extraordinárias incluem rondas policiais, declarações e visitas públicas de apoio ao defensor e assistência legal.

O órgão responsável pela implementação varia conforme o tipo de medida de proteção – em todos os casos, a coordenação cabe à Direção Geral de Direitos Humanos do Minjusdh.

Até janeiro de 2024, o mecanismo havia identificado 303 situações de risco, envolvendo 539 defensores de direitos humanos e seus familiares. Deste total, 452 eram defensores de um meio ambiente saudável e dos povos indígenas. A defesa do direito à liberdade de expressão representava a segunda categoria com mais casos registrados: 36 no total. Não há, entretanto, protocolos específicos para a avaliação de risco ou tratamento de casos envolvendo jornalistas e comunicadores.

Em 2 de setembro de 2024, um relatório do Estado peruano em resposta aos relatores dos procedimentos especiais das Nações Unidas apontou, com relação aos ataques e assédio ao jornalista investigativo Gustavo Gorriti, que o mecanismo intersetorial “não recebeu nenhum relatório de situações de risco”. A resposta do Estado aos relatores ignora dezenas de declarações públicas e denúncias a autoridades nacionais e organismos internacionais, realizadas desde que os ataques contra o diretor da IDL-Reporteros e sua equipe começaram em 2018.

Dirigentes sindicais e organizações da sociedade civil que acompanham o mecanismo enfatizam que os jornalistas, de modo geral, não se veem como potenciais beneficiários da política de proteção. As razões apontadas são a baixa divulgação do mecanismo

pelo Estado e a falta de credibilidade da política.

## 4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Desde dezembro de 2022, o regime liderado por Dina Boluarte, em aliança com o fujimorismo e outros grupos políticos no Congresso, realizou contrarreformas nos direitos humanos e no equilíbrio de poderes no Peru. E também modificou a legislação do país para facilitar as ações de grupos criminosos dedicados à extração ilegal de madeira, mineração ilegal e tráfico de drogas. Os mais afetados por essas normas são os líderes locais que defendem seus territórios e também os comunicadores que denunciam tais ações.

Desde que Boluarte e ex-funcionários de seu governo foram denunciados pela Procuradoria Geral pelo assassinato de 50 cidadãos e pelas centenas de civis feridos na repressão aos protestos de 2022 e 2023, o regime tem tratado as organizações e defensores de direitos humanos e defensores como inimigos. Já os jornalistas que denunciam a corrupção do regime ou atos que visam a impunidade dos crimes cometidos contra civis são sistematicamente desqualificados.

Neste contexto preocupante, os seis funcionários que compõem a equipe do Mecanismo intersetorial para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos são responsáveis por atender a uma demanda crescente de solicitações. De 2021 a 2023, o orçamento do mecanismo cresceu 41%, enquanto o número de casos atendidos aumentou quase 500% – foram 40 casos em 2021; 79 em 2022 e 237 em 2023.

Em 2021, o montante destinado ao mecanismo foi de 124 mil soles; no ano seguinte, 164 mil; e em 2023, cerca de 175 mil (aproximadamente 45 mil dólares), o que inclui, além dos salários da equipe, despesas para contratação de serviços, passagens e gastos com transportes.

Ao final de 2023, o Minjusdh apresentou ao Congresso da República as necessidades orçamentárias do mecanismo para 2024. Foram pedidos acréscimos para quatro áreas: equipamentos,

mobiliário e materiais; gastos logísticos; reuniões e oficinas; e recursos humanos. Até maio de 2024, data da última atualização obtida pela RSF, os requerimentos não foram atendidos.

A avaliação é que o número de funcionários precisaria aumentar de seis para quinze. Para a Direção Geral, mais importante ainda seria garantir que as entidades que integram o mecanismo tenham recursos suficientes para a implementação das medidas.

Outro desafio da política é a participação de organizações da sociedade civil na definição e implementação das medidas de proteção. O decreto que criou o mecanismo estabelece apenas que a avaliação de risco, o desenho e a aplicação das medidas, seu monitoramento e eventual retirada das medidas contem com a participação da pessoa beneficiária.

O principal espaço de diálogo e acompanhamento da política pública com organizações representativas das populações protegidas são mesas regionais de trabalho, que se reúnem duas vezes ao ano. Até junho de 2024, porém, haviam sido instaladas mesas de trabalho em apenas 7 das 25 regiões do país<sup>40</sup>.



“Se é verdade que temos tido oportunidade de participar de reuniões em que se discutiu o regulamento e falhas na implementação, levamos três casos de jornalistas ao mecanismo e nunca tivemos respostas. Eles foram entrevistados, mas nunca receberam medidas.”

Zuliana Lainez, presidenta da ANP

“Se é verdade que temos tido oportunidade de participar de reuniões em que se discutiu o regulamento e falhas na implementação, levamos três casos de jornalistas ao mecanismo e nunca tivemos respostas. Eles foram entrevistados, mas nunca receberam medidas”, afirma Zuliana Lainez,

presidenta da Associação Nacional de Jornalistas do Peru (ANP). “Cada vez que há ataques, notificamos o mecanismo, mas deixamos de insistir. Já não contamos com o mecanismo”, completa.

A Direção de Políticas e Gestão em Direitos Humanos afirma que disponibiliza dados sobre as situações de risco e as medidas implementadas sempre que solicitada, e trabalha para lançar em breve uma plataforma com estatísticas atualizadas periodicamente sobre os casos atendidos.

O órgão é visto como “acessível” e “bem intencionado” por organizações da sociedade civil, mas não está ao alcance de seus funcionários resolver problemas estruturais da política pública. Os principais obstáculos ao funcionamento do mecanismo decorrem da falta de um marco legal que estabeleça as atribuições de cada ente estatal, assegure participação social nos processos de governança e orçamento suficiente para implementação das medidas.

Diante da dificuldade de obter financiamento do Estado peruano, o Minjusdh informou, em 28 de junho 2024, que financiará respostas a situações de risco contra pessoas defensoras de direitos humanos em colaboração com a União Europeia e o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos no Peru, como parte de um projeto de fortalecimento do Mecanismo<sup>41</sup>.

Ao dispor sobre o alcance da política, o decreto de 2021 sustenta que seus princípios, medidas e procedimentos “vinculam” os oito ministérios mencionados. Porém, não está claro em que consiste essa vinculação. Faltam, por exemplo, parâmetros sobre a destinação de recursos para as medidas de proteção e sobre como cada pasta deveria prestar contas ao Minjusdh.

Em 2020, antes mesmo do decreto que criou o mecanismo, foram apresentados ao Poder Legislativo dois projetos visando à criação de um marco legal para a proteção das pessoas defensoras de direitos humanos<sup>42</sup>, mas sua tramitação não

40 Mais informações em: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/980211-minjusdh-coordina-y-articula-intervenciones-frente-a-situaciones-de-riesgo-contrapersonas-defensoras-de-derechos-humanos>.

41 Nota de imprensa: “MINJUSDH coordina y articula intervenciones frente a situaciones de riesgo contra personas defensoras de derechos humanos”. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/980211-minjusdh-coordina-y-articula-intervenciones-frente-a-situaciones-de-riesgo-contrapersonas-defensoras-de-derechos-humanos>.

42 Projetos de lei N° 6625/2020-CR e N° 6762/2020-CR, com foco em defensores ambientais.



avançou. Na atual conjuntura, a aprovação de um projeto nesses moldes é considerada inviável: a composição do Congresso é majoritariamente conservadora e a maioria de seus líderes é investigada por corrupção e outros crimes. Por outro lado, desde dezembro de 2022, o Executivo tem se submetido à vontade do Congresso para aprovar contrarreformas e modificações ilegais na Constituição, com o objetivo de favorecer interesses particulares e eliminar a separação dos poderes do Estado ou facilitar sua cooptação.

Mais do que propor avanços na esfera legis-

lativa, organizações da sociedade civil têm se dedicado a tentar frear retrocessos sociais e medidas que comprometem o trabalho informativo e de defesa de direitos humanos, viabilizando por conta própria medidas de proteção para casos urgentes.

Enquanto isso, aguardam o fim da atual legislatura para incidir de maneira mais efetiva para o aperfeiçoamento do mecanismo. As próximas eleições para a Presidência da República e para as 160 cadeiras do Congresso do Peru estão previstas para abril de 2026.



Os fotógrafos Walter Hupiu, freelancer, e Eitan Abramovich, da AFP, tirando a foto, são agredidos por policiais durante cobertura de protesto contra a violência contra as mulheres em Lima, em 24 de novembro de 2006. © Eitan Abramovich / AFP



Fotógrafo em meio a uma nuvem de gás durante a cobertura de um protesto em Lima, em 27 de julho de 2013, contra medidas do governo que poderiam reduzir a autonomia universitária. © Ernesto Benavides / AFP



# 6 | REFLEXÕES PARA O FUTURO

Não basta que a Constituição de cada país e os tratados internacionais ratificados pelos mesmos garantam, no papel, a liberdade de imprensa e um ambiente seguro para o exercício do jornalismo.

As informações apresentadas neste relatório demonstram uma preocupante falta de diligência de diferentes governos em garantir condições mínimas para o trabalho informativo. Além de não contarem com proteção efetiva, jornalistas e comunicadores são frequentemente tratados como inimigos por autoridades públicas, que promovem discursos estigmatizantes e atuam para silenciar vozes críticas.

Daí o esforço da RSF em acompanhar processos de desenvolvimento e implementação de políticas de proteção, sistematizar informações e disponibilizá-las numa perspectiva crítica construtiva, sobretudo para gestores e organizações da sociedade civil engajados nesses processos.

Dado que o objeto deste estudo está em plena transformação, é possível e desejável que em breve haja novidades relativas à tramitação dos projetos de lei analisados no Chile e Paraguai, e às iniciativas em operação no Equador, Guatemala e Peru. Esperamos, assim, que esta publicação sirva como fonte de consulta e inspiração para governos, parlamentares e organizações sociais e sindicais nesses cinco países, que se encontram em estágios muito diversos desta tarefa.

No Chile, onde uma das intenções do projeto de lei em discussão no Senado é justamente prevenir uma possível deterioração das condições para exercício do jornalismo nos próximos anos, a criação de um mecanismo concreto, com orçamento e equipe próprios, ainda parece um desafio de médio prazo.

Já no Paraguai, a versão atual do projeto sob análise do Senado estabelece ao Estado a obrigação de implementar um mecanismo imediatamente após a sanção da lei. Porém, por conta da correlação de forças no Parlamento, há o risco de retrocessos no texto em discussão, o que tem mobilizado esforços da sociedade civil para preservar aspectos fundamentais do projeto.

Na Guatemala, a aprovação de uma política de proteção, reivindicada há décadas por jornalistas e pessoas defensoras de direitos humanos, é um dos compromissos do governo Arévalo, com perspectivas positivas de entrar em vigor em breve. Porém, torná-la eficiente, diante da complexidade conjuntural do país e da ausência de um marco legal que vincule e estabeleça obrigações aos diferentes entes estatais, exigirá muito mais do que a vontade política do novo presidente e sua equipe. Os exemplos do Equador e do Peru são emblemáticos neste sentido. Embora contem formalmente com mecanismos de proteção para jornalistas, os dois países ainda não foram capazes de dotá-los com recursos, equipe técnica e respaldo institucional para cumprir sua missão.

**As informações apresentadas neste relatório demonstram uma preocupante falta de diligência de diferentes governos em garantir condições mínimas para o trabalho informativo**

O Equador vive uma gravíssima crise de segurança, com impactos evidentes sobre a liberdade de imprensa. No início da elaboração deste estudo, em janeiro de 2024, o presidente Daniel Noboa afirmou a existência de um “conflito armado interno” e decretou estado de emergência no país. Uma das cenas que rodaram o mundo foi a invasão de grupos criminosos a um canal de TV, transmitida ao vivo. Ainda assim, até o momento não houve respostas efetivas do Executivo no sentido de fortalecer o Mecanismo de Prevenção e Proteção ao Trabalho Jornalístico.

Já no Peru, apesar dos esforços da equipe técnica do Ministério da Justiça e Direitos Humanos para manter a operação do Mecanismo intersetorial para a proteção das pessoas defensores de direitos humanos, a cúpula do governo Boluarte tem implementado reformas que vão no sentido contrário da proteção aos direitos humanos e desqualificado seus defensores, incluindo jornalistas e comunicadores.

O quadro evidencia que os caminhos para implementação de políticas de proteção são diversos e respondem a mudanças conjunturais. Percorrê-los depende não apenas de governos e instituições públicas comprometidos, mas também dos meios de comunicação, da sociedade civil e dos próprios jornalistas e comunicadores.

Compreendendo que, em se tratando de políticas públicas, jamais haverá um momento em que a sociedade civil possa dar sua missão por encerrada, a RSF seguirá em diálogo com organizações locais e gestores públicos, cooperando para que as iniciativas em curso descritas nessa publicação possam ser fortalecidas e consolidadas. É o que espera o jornalismo na América Latina, uma das regiões mais inseguras do planeta para o trabalho da imprensa.



*Policiais prendem repórter cinematográfico em protesto contra reforma na educação realizado em Santiago, Chile, em 10 de junho de 2014.*  
© Claudio Reyes / AFP

# 7 DEZ ASPECTOS FUNDAMENTAIS PARA UM MECANISMO DE PROTEÇÃO A JORNALISTAS EFETIVO

O desenvolvimento de políticas de proteção a jornalistas não é tarefa trivial. A realidade histórica e a conjuntura de violência estrutural em cada país são aspectos fundamentais de serem considerados no desenho e implementação mecanismos de proteção, sob o risco de vidas serem perdidas diante de uma insuficiência na atuação do Estado.

Não há, porém, um modelo ideal a ser seguido. A formulação de políticas públicas invariavelmente é objeto de negociações entre diversos setores, com interesses e prioridades diferentes. E o momento de implementação de um mecanismo certamente impactará em aspectos como seu orçamento e capacidade de articulação com demais organismos públicos.

Entretanto, o monitoramento e análise detalhada de diferentes mecanismos de proteção a jornalistas na América Latina ao longo dos últimos anos permitiu à RSF elaborar um conjunto de 10 aspectos fundamentais para tais políticas. Longe de apresentar uma receita pronta a ser seguida, a intenção é fornecer referências e recomendações para gestores públicos e organizações da sociedade civil, visando o desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos.

**A intenção é fornecer referências e recomendações para gestores públicos e organizações da sociedade civil capazes de desenvolver e aprimorar os mecanismos**

Cabe destacar que nenhum dos mecanismos de proteção a jornalistas em elaboração e funcionamento na América Latina hoje conta com esses 10 aspectos em sua integralidade. Mesmo quando há vontade política dos governantes, os obstáculos para a operacionalização de medidas de proteção e para avanços diante dos problemas constatados têm se mostrado muito graduais. Em alguns casos, as respostas às deficiências só vêm à tona quando um episódio de violência se concretiza contra um beneficiário do respectivo mecanismo.

Ao compartilhar tais recomendações, a RSF reforça seu compromisso e disponibilidade em contribuir com a segurança de jornalistas e comunicadores e com o fortalecimento das iniciativas de proteção em curso em todo o mundo.

## 1. MARCO LEGAL SÓLIDO

A segurança de jornalistas e comunicadores não pode depender da vontade política de governos de turno. É fundamental que um mecanismo de proteção esteja respaldado por leis vinculantes, que estabeleçam obrigações precisas aos diferentes entes estatais e garantam orçamento suficiente para o funcionamento da política pública em âmbito nacional.

Governos que, por razões conjunturais, criaram mecanismos de proteção sem previsão legal devem articular esforços junto ao Poder Legislativo visando à construção de um marco legal sólido para a política pública. A elaboração da legislação deve necessariamente envolver o conjunto de atores impactados pela política pública, como organizações representantes de jornalistas, comunicadores e meios de comunicação. Tão relevante quanto é que seja prevista em lei a independência institucional, estatutária e funcional do mecanismo em relação ao governo.

## 2. ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Todo mecanismo de proteção deve funcionar de maneira articulada com órgãos públicos responsáveis. Por um lado, pelo enfrentamento das causas estruturais da violência sofrida por seus beneficiários. E, por outro, com as instituições encarregadas de investigar e responsabilizar agressores, facilitando o acesso de beneficiários à Justiça e enfrentando a impunidade.

Onde seja institucionalmente viável, a RSF recomenda que os mecanismos de proteção possam receber diretamente queixas individuais e/ou de organizações da sociedade civil acerca de agressores de seus beneficiários; tenham capacidade de realizar investigações sobre esses casos e acionar diretamente a Justiça.

É recomendável ainda a construção de espaços de coordenação com entes estatais em diferentes esferas (local, estadual, nacional), para que a política de proteção não funcione como uma engrenagem isolada, incapaz de garantir proteção integral a jornalistas e comunicadores sob risco.

## 3. DEFINIÇÃO INCLUSIVA DO PÚBLICO BENEFICIÁRIO

A proteção estatal não pode estar condicionada à posse de um diploma universitário nem ao tema de cobertura ou meio de difusão das informações produzidas por jornalistas e comunicadores. De acordo com os padrões internacionais de proteção à liberdade de imprensa, a definição de jornalista adotada pelos mecanismos deve ser ampla e reconhecer as diferentes funções envolvidas na atividade de garantia dos direitos à liberdade de expressão e de acesso à informação de uma sociedade.

Assim, é imprescindível que os mecanismos acolham não apenas repórteres, apresentadores, editores e diretores de meios de comunicação, mas todas as pessoas envolvidas na produção e distribuição de informações que possam estar sob risco em função de sua atividade. É o caso de cinegrafistas, blogueiros, jornalistas independentes, chargistas e mesmo motoristas que transportam equipes de reportagem.



## **4. PROTEÇÃO INTEGRAL**

Garantir a integridade física de jornalistas e comunicadores é fundamental, mas não basta para que o jornalismo siga sendo exercido em situações de risco. A oferta de medidas de apoio psicossocial, jurídico e que alcancem também o entorno do jornalista ameaçado – como familiares, colegas de trabalho e membros da comunidade – é aspecto fundamental para uma proteção integral.

Uma abordagem integral também pressupõe mitigar os impactos que as próprias medidas de segurança podem produzir. Casos de remoção de jornalistas de áreas de risco, visando sua realocação, por exemplo, devem incluir suas famílias em condições econômicas e sociais dignas – como o acesso de crianças e adolescentes à educação e à saúde.

## **5. PROTOCOLOS ESPECÍFICOS PARA JORNALISTAS**

A dinâmica do trabalho jornalístico possui uma série de particularidades que o diferenciam de outras atividades de defesa de direitos humanos. Mesmo entre jornalistas, as rotinas costumam variar. Repórteres estão submetidos a riscos diferentes de um editor que cumpre sua jornada de trabalho dentro de uma redação. Tais especificidades devem estar contempladas nas análises de risco e nos protocolos de elaboração e execução dos planos de proteção de um mecanismo.

As medidas oferecidas também precisam ser flexíveis, de modo a não obstaculizar a atividade jornalística. Deve-se prever, por exemplo, maior frequência de deslocamentos, prazos menores para solicitação de escoltas e, sempre que solicitado, acesso privado a fontes de informação.

## **6. ENFOQUES DIFERENCIAIS DE GÊNERO, RAÇA, ETNIA E DIVERSIDADE SEXUAL**

Todo mecanismo de proteção deve conter um enfoque diferencial que abarque aspectos transversais como gênero, raça, etnia, diversidade sexual, procedência urbana ou rural e participação em movimentos sociais, comunitários e coletivos nas avaliações de risco e construção dos planos de proteção. Tais aspectos podem aumentar os níveis de risco dos beneficiários e serem determinantes para a eficiência das medidas de proteção adotadas. A possível sobreposição de fatores sociais que definem a identidade de cada pessoa também deve ser considerada no tratamento de beneficiários das políticas sob proteção do Estado.

## **7. ORÇAMENTO PERMANENTE E FLEXÍVEL**

Mecanismos de proteção requerem fontes de financiamento permanentes e flexíveis, que garantam a implementação ágil de medidas de proteção, a contratação e capacitação de funcionários e a gestão eficiente da política pública. Medidas urgentes não podem, por exemplo, estar condicionadas a procedimentos licitatórios que se aplicam em geral às compras realizadas pela administração pública. É preciso garantir celeridade, especialmente em casos de risco iminente, e flexibilidade orçamentária em casos de mudanças de conjuntura que acarretem um aumento repentino das solicitações de proteção.

Em um contexto de carência de recursos financeiros, processos de gestão devem ser otimizados para garantir a mínima oferta de medidas de proteção para casos de alto risco.

## **8. CORPO TÉCNICO CAPACITADO**

Mecanismos de proteção eficientes requerem funcionários com formação permanente em temas de direitos humanos e sobre a importância da liberdade de expressão, de imprensa e do acesso à informação para as democracias. Particularmente aqueles que compõem as unidades de recepção de casos devem ter a capacidade técnica para avaliar o contexto em que a violência se produziu, sem preconceitos ou estigmas, de modo a não negar a proteção em casos urgentes.

Cabe também aos gestores do mecanismo recomendar que outras instituições com obrigações relacionadas à política pública – especialmente polícias, Ministério Público e Poder Judiciário – desenvolvam protocolos e processos internos de capacitação de seus funcionários.

## **9. PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O sucesso de uma política de proteção é diretamente proporcional à permeabilidade da participação social em seu desenho e implementação. Em primeiro lugar, deve ser assegurada aos beneficiários a participação nas decisões sobre a valoração de seu risco e sobre seu plano de proteção. Organizações representativas das populações atendidas também devem ter direito a participar das análises de risco e da decisão sobre as medidas a serem implementadas.

Um mecanismo efetivamente participativo deve contar não apenas com conselhos consultivos, mas com espaços de deliberação com composição paritária entre Estado e sociedade civil, nos quais organizações sociais tenham direito a voto sobre os casos analisados. Cabe ao Estado também desenvolver espaços de escuta e diálogo permanente com a população e com a comunidade jornalística, ampliando sua capacidade de diagnosticar cenários de risco e respostas a eles.

## **10. CONFIABILIDADE E TRANSPARÊNCIA ATIVA**

Nenhum mecanismo de proteção será efetivo se não contar com a confiança do público que pretende proteger. Para isso, são fundamentais procedimentos de transparência ativa e campanhas permanentes de divulgação e esclarecimento sobre seu funcionamento. Entre as informações a serem divulgadas de maneira ativa estão os critérios utilizados nos processos de análise e reanálise de risco, para negação de casos e definição dos planos de proteção.

Informações anonimizadas sobre o funcionamento da política também devem ser disponibilizadas periodicamente ao público geral. Os informes precisam incluir, no mínimo, o número de indivíduos e grupos atendidos, desagregados por região/estado, população beneficiária, sexo, gênero, raça e etnia, medidas oferecidas, orçamento anual executado. Da mesma forma, são recomendáveis indicadores transparentes de avaliação da política de proteção e da efetividade das medidas implementadas, a fim de obter subsídio para aprimorá-las permanentemente. A RSF recomenda que um informe anual do mecanismo de proteção seja apresentado ao parlamento nacional.

## REFERENCIAS

- ARTÍCULO 19. *Guatemala: Estado contra la prensa y la libertad de expresión*. Ciudad de México, 19 de abril de 2021. Disponible em: [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala\\_WEB.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala_WEB.pdf)
- CHILE – CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS. *Informe de la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones recaído en el Proyecto de Ley que regula la Protección de los Periodistas y Personas Trabajadoras de las Comunicaciones*. Valparaíso, 6 de marzo de 2023. Disponible em: [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=71999&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=71999&prmTipo=INFORME_COMISION)
- CHILE – MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. *Ley n° 19.733 sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo*. Santiago, 4 de junio de 2001. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=186049>
- CHILE – MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA, CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN. *Recomendaciones para contrarrestar la desinformación en Chile. II Informe de la Comisión Asesora contra la Desinformación*. Santiago, diciembre de 2023. Disponible em: [https://minciencia.gob.cl/uploads/filer\\_public/f5/fc/f5fc81c1-a990-4eec-87be-f3b43108beeb/informe\\_ii-comision\\_contra\\_la\\_desinformacion-04-12-23.pdf](https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/f5/fc/f5fc81c1-a990-4eec-87be-f3b43108beeb/informe_ii-comision_contra_la_desinformacion-04-12-23.pdf)
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros VS. Guatemala*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. San José, Costa Rica, 2014. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_283\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf)
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Santiago Leguizamón Zaván y Otros VS. Paraguay*. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. San José, Costa Rica, 2022. Disponible em: [https://www.eods.eu/elex/uploads/files/64551836509f8-IA-CHR\\_LeguizamonZavan\\_Paraguay.pdf](https://www.eods.eu/elex/uploads/files/64551836509f8-IA-CHR_LeguizamonZavan_Paraguay.pdf)
- ECUADOR – ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Comunicación*. Año I, N° 188. Quito, 14 de noviembre de 2022. Disponible em: [https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/2SU188\\_2022.pdf](https://www.edicioneslegales-informacionadicional.com/webmaster/directorio/2SU188_2022.pdf)
- FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL. *Ley modelo de protección a periodistas y personas trabajadoras de las comunicaciones*. Ideas verdes: análisis político. Número 36, abril de 2022. Bogotá, Colombia. Disponible em: [https://co.boell.org/sites/default/files/2022-05/HB\\_ideas%20verdes%2036%20variasinstituciones.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/2022-05/HB_ideas%20verdes%2036%20variasinstituciones.pdf)
- NACIONES UNIDAS. Perú: *Las personas defensoras de la tierra y el ambiente están en peligro, según experto de la ONU*. Lima, 3 de febrero de 2020. Disponible em: <https://www.ohchr.org/es/2020/02/peru-land-and-environmental-defenders-are-risk-says-un-expert>
- PARAGUAY – HONORABLE CÁMARA DE SENADORES. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Proyecto de Ley de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos*. Asunción, 26 de abril de 2023. Disponible em: <https://silpy.congreso.gov.py/web/download/expediente-150508?preview>
- PERÚ – DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO. *Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Aprueban Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima, 1 de febrero de 2018. Disponible em: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1612558-4>

PERÚ – DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO. *Decreto Supremo N° 004-2021-JUS. Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos*. Lima, 22 de abril de 2021. Disponível em: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1946184-4>

PERÚ – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. MINJUSDH: *Mecanismo para la protección de personas defensoras de DDHH ampara también a periodistas (nota de prensa)*. Lima, 5 de octubre de 2022. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/657654-minjUSDH-mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-ddhh-ampara-tambien-a-periodistas>

REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. *Sob Risco: Como superar as falhas dos programas de proteção a jornalistas na América Latina (Brasil, Colômbia, Honduras e México)*. Paris, França, Fevereiro de 2022. Disponível em: [https://rsf.org/sites/default/files/relatorio\\_pt\\_final.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/relatorio_pt_final.pdf)





REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS atua pela liberdade, a independência e o pluralismo no jornalismo. Dotada de um status consultivo junto à ONU e à UNESCO, a organização, baseada em Paris, conta com 13 escritórios e seções no mundo e correspondentes em mais de 130 países.

SECRETARIADO INTERNACIONAL – CS 90247 – 75083 PARIS CEDEX 02 – TÉL. +33 1 44 83 84 84

[WWW.RSF.ORG](http://WWW.RSF.ORG)