

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS



OEA/Ser.L/V/II.124
Doc. 5 rev. 1
7 março 2006
Original: espanhol

**RELATÓRIO SOBRE A SITUAÇÃO DAS
DEFENSORAS E DEFENSORES DOS DIREITOS
HUMANOS NAS AMÉRICAS**

SECRETARIA GERAL
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
1889 F. St. N.W.
WASHINGTON, D.C. 20006
2006

Internet: <http://www.cidh.org>
E-mail: cidhoea@oas.org

cidh

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Relatório sobre a situação das defensoras e defensores de direitos humanos nas Américas / Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

v. ; cm. (OEA documentos oficiais ; OEA/Ser.L)

ISBN 0-8270-4969-2

1. Human rights--Americas. 2. Civil rights--America I.

Title. II Series. III. Series. OAS official records ;

OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II.124 Doc.5 Spa

Aprovado pela Comissão em seu Centésimo Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

MEMBROS

Doutor Evelio Fernández Arévalos

Doutor Paulo Sérgio Pinheiro

Doutor Florentín Meléndez

Doutor Clare Kamau Roberts

Doutor Freddy Gutiérrez Trejo

Doutor Paolo Carozza

Doutor Víctor Abramovich

* * * * *

Secretário Executivo: Doutor Santiago A. Canton
Secretário Executivo Adjunto: Doutor Ariel E. Dulitzky

A Comissão deseja agradecer o trabalho de sua Secretaria Executiva na preparação deste relatório. Em especial, a Comissão reconhece as contribuições de Marisol Blanchard Vera e Nelson Camilo Sánchez León, principais redatores, ambos especialistas em direitos humanos. Também contribuiu para a edição deste relatório Gloria Hansen, técnica em documentos.

**RELATÓRIO SOBRE A SITUAÇÃO DAS DEFENSORAS E DEFENSORES
DE DIREITOS HUMANOS NAS AMÉRICAS**

SUMÁRIO

	Página
I. INTRODUÇÃO.....	1
II. A UNIDADE DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS.....	2
III. AS DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NUMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA.....	3
A. As defensoras e defensores de direitos humanos.....	3
B. A proteção internacional das defensoras e defensores de direitos humanos.....	5
IV. ESTRUTURA JURÍDICA DE PROTEÇÃO DAS DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA INTERAMERICANO.....	8
A. Direito à vida, à integridade e à liberdade pessoal.....	11
1. Direito à vida.....	11
2. Direito à integridade pessoal.....	13
3. Liberdade pessoal.....	14
B. Direito de reunião e liberdade de associação.....	15
1. Direito de reunião.....	15
2. Liberdade de associação.....	21
C. Direito à liberdade de expressão.....	24
1. Acesso à informação pública.....	25
2. Ação de <i>habeas data</i>	26
D. Direito à privacidade e à proteção da honra e da dignidade.....	28
E. Circulação e residência.....	31
F. Devido processo legal e garantias judiciais.....	32
G. Dever geral de garantia e proteção e de adotar disposições de direito interno.....	36
V. PROBLEMAS QUE ENFRENTAM AS DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO HEMISFÉRIO.....	39
A. Execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados.....	42
B. Agressões, ameaças e hostilidades.....	44

	Página
1. Atentados e agressões.....	45
2. Ameaças.....	46
3. Vítimas perseguidas e sob vigilância	48
4. Identificação das defensoras e defensores de direitos humanos como "inimigos" e "alvos legítimos" por grupos paraestatais.....	50
C. Campanhas de descrédito e instauração de ações penais que depreciam o trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos.....	51
1. Campanhas de descrédito e declarações oficiais	51
2. Instauração de ações legais	52
D. Violação de domicílio e outras ingerências arbitrárias ou abusivas nas instalações, correspondência e comunicações telefônicas e eletrônicas de organizações de direitos humanos	53
E. Atividades de inteligência dirigidas às defensoras e defensores de direitos humanos	54
F. Restrições de acesso à informação em poder do Estado e ações de <i>habeas data</i>	55
G. Controles administrativos e financeiros abusivos das organizações de direitos humanos.....	56
H. Impunidade nas investigações de ataques sofridos por defensoras e defensores de direitos humanos.....	58
VI. GRUPOS DE DEFENSORAS E DEFENSORES EM ESPECIAL DESPROTEÇÃO	59
A. Líderes sindicais	60
B. Líderes camponeses e comunitários	61
C. Líderes indígenas e afro-descendentes.....	62
D. Operadoras e operadores de justiça.....	63
E. Mulheres	63
VII. MEDIDAS CAUTELARES	65
A. As medidas cautelares no sistema interamericano.....	65
B. Medidas cautelares decretadas entre janeiro de 2002 e dezembro de 2005 para proteger pessoas que exercem atividades de defesa dos direitos humanos.....	69
VIII. RESPOSTAS DOS ESTADOS SOBRE A SITUAÇÃO DAS DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS	73
A. Reconhecimento das organizações de direitos humanos.....	74
B. Proteção por parte do Estado	78

	Página
C.	Atos que impedem ou dificultam as tarefas das defensoras e defensores de direitos humanos ou suas organizações..... 83
IX.	CONCLUSÕES 85
A.	A importância do trabalho desenvolvido pelas defensoras e defensores de direitos humanos 85
B.	Problemas que enfrentam as defensoras e defensores em seu trabalho 86
C.	Grupos de defensores especialmente vulneráveis 86
D.	Dever de garantia e proteção 87
X.	RECOMENDAÇÕES 87

RELATÓRIO SOBRE A SITUAÇÃO DAS DEFENSORAS E DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS NAS AMÉRICAS

I. INTRODUÇÃO

1. Os instrumentos de direitos humanos consagram direitos que os Estados devem respeitar e assegurar a todas as pessoas sob sua jurisdição. O trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos é fundamental para a implementação universal desses direitos, bem como para a existência plena da democracia e do Estado de Direito. O incansável trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos têm sido essencial na defesa dos direitos em ditaduras, governos autoritários e conflitos armados internos. No atual contexto marcado por governos democráticos, o trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos continua a ser essencial para o processo de fortalecimento das democracias. Por essa razão, os problemas diários que enfrentam as defensoras e defensores de direitos humanos têm sido objeto especial de interesse no trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada "CIDH" ou "Comissão").¹

2. Desde a sua criação, a Comissão acompanhou e apoiou aqueles que, com seu trabalho, contribuíram para criar as condições de aperfeiçoamento dos direitos humanos e a eles expressou seu reconhecimento. Em grande medida, graças às defensoras e defensores dispomos atualmente de garantias de proteção para todos os habitantes da Região, entre elas, a Declaração e a Convenção Americanas.

3. Ainda hoje, em sociedades democráticas, as defensoras e defensores continuam a ser vítimas de execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados, agressões, ameaças e hostilidades, campanhas de descrédito, instauração de ações judiciais, restrição de acesso à informação em poder do Estado, controles administrativos e financeiros abusivos e impunidade com relação aos autores dessas violações.

4. A Comissão considera que quando se pretende silenciar e inibir o trabalho das defensoras e defensores nega-se, por outro lado, a milhares de pessoas a oportunidade de obter justiça por violações de seus direitos humanos. Desse modo, está em grave risco o trabalho de proteção e promoção dos direitos humanos, a verificação social do correto funcionamento das instituições públicas e o acompanhamento e apoio judicial de vítimas de violações de direitos humanos, entre outras tarefas.

5. O mecanismo de ações urgentes - medidas cautelares e provisórias - é um dos mais importantes de que dispõe o sistema interamericano para a proteção das defensoras e defensores. Este relatório informa sobre a eficácia de sua aplicação na proteção do trabalho das pessoas que se dedicam a defender os direitos humanos daqueles que habitam o Hemisfério.

6. Com o objetivo de obter as informações necessárias para a redação do relatório a Unidade de Defensores de Direitos Humanos da Secretaria Executiva, criada em 2001, elaborou dois questionários que foram enviados aos Estados membros e às organizações de direitos humanos do Hemisfério.² As perguntas formuladas no questionário dirigido aos Estados Partes foram divididas em três temas: reconhecimento

¹ Neste sentido, ver, por exemplo, CIDH, Relatório Anual de 1977, Parte II, OEA/Ser.L/V/11.43 Doc. 21 corr. 1, de 20 de abril de 1978, e Relatório Anual 1981-1982 Cap. V, Chile, par. 7, OEA Parte II, OEA/Ser.L/V/11.57 Doc. 6 rev. 1, de 20 de setembro de 1982.

² Treze Estados e 67 organizações de direitos humanos responderam ao questionário.

das organizações de direitos humanos, proteção das defensoras e defensores de direitos humanos pelo Estado e atos que impedem ou dificultam as tarefas das defensoras e defensores ou suas organizações. No questionário enviado às organizações de defensoras e defensores foram formuladas perguntas relativas a seu trabalho ou organização, atos de violência e ataques a pessoas e organizações, relações com o Estado e medidas de proteção concedidas pelos órgãos do sistema interamericano. A Comissão gostaria de manifestar seu agradecimento aos Estados e às organizações que enviaram suas respostas ao tema sob análise. O relatório também inclui as informações obtidas por meio dos casos e medidas cautelares em tramitação no sistema, das audiências perante a Comissão, das visitas *in situ* e das consultas regionais e de países, e da criação da Unidade até esta data.

7. O objetivo deste relatório é definir os padrões de violação impingidos contra aqueles que exercem o trabalho de defesa dos direitos na Região, bem como destacar o risco especial que enfrentam alguns grupos de defensoras e defensores. Um segundo objetivo é reafirmar a estrutura jurídica de proteção do sistema interamericano que deve ser aplicada ao trabalho que desenvolvem os homens e mulheres que defendem os direitos humanos. A Comissão esclarece que este relatório abrange de maneira preliminar vários temas que serão objeto de aprofundamento em relatórios temáticos mais minuciosos. Finalmente, por meio deste relatório, a Comissão propõe aos Estados medidas para legitimar, promover e proteger as atividades que exercem as defensoras e defensores.

II. A UNIDADE DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

8. No Relatório Anual de 1998, a Comissão ressaltou a importância e a dimensão ética do trabalho executado pelas pessoas que se dedicam à promoção, ao acompanhamento e à defesa legal dos direitos humanos e das organizações a que muitas delas são filiadas. No referido relatório, a Comissão recomendou aos Estados membros “que tom[assem] as medidas necessárias para proteger a integridade física dos defensores dos direitos humanos e propiciar as condições para que realizem seu trabalho.”³ Com base na apresentação dessas recomendações aos Estados membros, a Assembléia Geral aprovou a resolução AG/RES. 1671 (XXIX-O/99), “Defensores dos direitos humanos nas Américas: Apoio às tarefas realizadas por pessoas, grupos e organizações da sociedade civil para a promoção e proteção dos direitos humanos nas Américas”. Por meio dessa resolução, a Assembléia Geral encarregou o Conselho Permanente, em coordenação com a Comissão Interamericana, de continuar a considerar o tema “defensores de direitos humanos nas Américas”.⁴

9. Dando cumprimento a essa resolução, a Assembléia Geral, em seu Trigésimo Primeiro Período Ordinário de Sessões, solicitou à Comissão que “consider[asse] a elaboração de um estudo abrangente sobre a matéria que, entre outros aspectos, caracterize seus trabalhos para análise nas instâncias políticas pertinentes.”⁵ Em dezembro de 2001, levando em conta essa solicitação, a Secretaria Executiva decidiu criar uma Unidade de Defensores de Direitos Humanos⁶ encarregada de coordenar as atividades da Secretaria Executiva nessa área e subordinada diretamente ao Secretário Executivo. Cumpre salientar de maneira especial a contribuição da Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas sobre Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, para a criação dessa unidade.

³ CIDH, Relatório Anual 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999, p. 1237.

⁴ OEA, Assembléia Geral, resolução AG/RES.1671 (XXIX-O/99), 7 de junho de 1999.

⁵ OEA, Assembléia Geral, resolução AG/RES.1818 (XXXI-O/01), 5 de junho de 2001.

⁶ CIDH, Comunicado de imprensa n° 32/01, publicado na página da CIDH na *Internet* em 7 de dezembro de 2001.

10. Desde sua criação, a Unidade cumpriu as seguintes tarefas: receber e analisar as comunicações, denúncias, ações urgentes e comunicados de imprensa que as organizações de direitos humanos enviam à Secretaria Executiva; assessorar a Comissão com respeito às petições individuais e solicitações de medidas cautelares relacionadas com defensoras e defensores; promover a realização de audiências referentes a esses temas;⁷ e divulgar os fatos que afetam a plena vigência dos direitos de defensoras e defensores na Região.

11. A Unidade realizou várias visitas aos países para avaliar situações específicas. A partir de dezembro de 2001, prestou apoio às visitas realizadas à Colômbia (dezembro de 2001), Argentina (agosto de 2001) e Guatemala (julho de 2002, março de 2003 e julho de 2005). Em cada uma dessas visitas *in situ*, a Unidade programou reuniões com defensoras e defensores de direitos humanos, bem como com as autoridades encarregadas de sua proteção. Em decorrência das visitas, a Unidade colaborou na redação de vários relatórios de países, nos quais foi incluído um capítulo especial sobre a situação das defensoras e defensores, como foi o caso dos recentes relatórios sobre a Colômbia, a Guatemala e a Venezuela.⁸

12. A Unidade realizou um trabalho permanente de coordenação com outras instituições internacionais e regionais dedicadas à questão das defensoras e defensores. Em várias oportunidades a Unidade reuniu-se, tanto em sua sede como em outros países, com a Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Defensores de Direitos Humanos, bem como com a Relatora Especial da Comissão Africana.⁹ Além disso, a Unidade participou de numerosas reuniões convocadas pelas organizações de direitos humanos, no decorrer das quais foi analisada a problemática das defensoras e defensores.¹⁰

III. AS DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NUMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

A. As defensoras e defensores de direitos humanos

13. O quadro de análise básico para determinar quem deve ser considerada defensora ou defensor de direitos humanos consta da Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (doravante

⁷ A Comissão convocou audiências para conhecer, *inter alia*, temas como a situação dos operadores de justiça na América Central, a situação do direito à liberdade sindical na América Central e Colômbia e a situação dos defensores dos direitos humanos na América Latina.

⁸ Cf. CIDH, Terceiro Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia: OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de fevereiro de 1999; CIDH, Justiça e inclusão social: os desafios da democracia na Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 2, 29 de dezembro de 2003, p. 81-98; CIDH, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 2, 29 de dezembro de 2003, p. 85-89.

⁹ Em março de 2004, a Unidade viajou a Gâmbia para prestar assessoria e dividir experiências sobre seu funcionamento com a Comissão Africana.

¹⁰ O Secretário Executivo apresentou o trabalho da Unidade e ouviu relatos sobre as necessidades das organizações de defensoras e defensores em conferências como a Plataforma de Dublin de Defensores de Direitos Humanos (janeiro de 2002), a conferência denominada "*Human Rights Defenders on the Frontline of Freedom: Protecting Human Rights in the Context of the War on Terror*", patrocinada pelo Centro Carter e pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (novembro de 2003), e a Segunda e Terceira Consultas Latino-Americanas de Defensores de Direitos Humanos realizadas na Guatemala (julho de 2002) e Brasil (agosto de 2004). Uma advogada da Unidade também assistiu ao Seminário sobre Defensoras e Defensores de Direitos Humanos realizado em Oslo, Noruega, em maio de 2005. Em agosto do mesmo ano, o Secretário Executivo participou do Primeiro Encontro Centro-Americano de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos.

denominada “Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos”). O artigo 1 desta Declaração das Nações Unidas estabelece que “[t]oda pessoa tem direito, individual ou coletivamente, a promover e procurar a proteção e realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos planos nacional e internacional”. Por conseguinte, toda pessoa que de qualquer modo promova ou procure a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais reconhecidos no âmbito nacional ou internacional deve ser considerada defensora de direitos de humanos.¹¹

14. A Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, ao interpretar essa disposição, salientou algumas ferramentas que facilitam a definição daqueles que podem ser considerados defensora ou defensor de direitos humanos.¹² A Alta Comissária sugeriu que a qualidade de defensora ou defensor de direitos humanos seja determinada com base em suas ações, e não em outros aspectos, tais como se recebem ou não pagamento por seu trabalho. Para ser considerada membro da categoria, a pessoa deve proteger ou promover qualquer direito ou quaisquer direitos a favor de pessoas ou grupos de pessoas, o que abrange a promoção e proteção de qualquer direito civil, político, econômico, social ou cultural.

15. A Alta Comissária das Nações Unidas destaca que as defensoras e defensores atribuem a si a realização de qualquer dos direitos, entre os quais se encontram os relacionados a execuções sumárias, desaparecimentos forçados, tortura, detenções arbitrárias, discriminação, trabalho, habitação, deslocamentos forçados etc. As defensoras e defensores também podem desenvolver seu trabalho em determinadas categorias de direitos ou pessoas, tais como as que se dedicam à proteção dos direitos das mulheres, crianças, povos indígenas, refugiados e pessoas que sofreram deslocamento forçado.

16. No manual dedicado a esse tema, a Alta Comissária salienta que não há uma lista fechada de atividades que sejam consideradas ações de defesa de direitos humanos. Essas ações podem abranger a investigação e compilação de informações para denunciar violações de direitos humanos, ações de promoção de interesses junto a autoridades nacionais e internacionais para que conheçam esses relatórios ou determinada situação, ações para assegurar a responsabilidade das funcionárias e funcionários estatais e eliminar a impunidade, ações para apoiar a governabilidade democrática e erradicar a corrupção, contribuição para a implementação em escala nacional das normas internacionais estabelecidas nos tratados de direitos humanos e educação e capacitação em direitos humanos. Qualquer que seja a ação, o importante é que seja destinada a promover a proteção de qualquer componente de, pelo menos, um direito humano e que não implique meios violentos.

¹¹ No mesmo sentido, a União Européia estabeleceu que:

Os defensores dos direitos humanos são os indivíduos, grupos e organismos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos. Os defensores dos direitos humanos buscam a promoção e a proteção dos direitos civis e políticos, bem como a promoção, a proteção e a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Os defensores dos direitos humanos promovem e protegem também os direitos dos membros de grupos como as comunidades indígenas. A definição não abrange os indivíduos que cometam atos violentos ou propaguem a violência.

Conselho da União Européia, Projeto de Conclusões do Conselho sobre as Diretrizes da UE sobre Defensores dos Direitos Humanos, 100056/1/04 REV 1, Bruxelas, 9 de junho de 2004. Ver Diretrizes da União Européia sobre Defensores dos Direitos Humanos, itens 2 e 3.

¹² Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. *Protecting the right to defend human rights and fundamental freedoms*. Folha informativa nº 29, Publicações das Nações Unidas, Genebra, 2004.

17. De forma coerente, a Assembléia Geral da OEA fez um apelo aos Estados membros para que protejam as pessoas, grupos e organizações da sociedade civil dedicados à promoção, respeito e proteção dos direitos e liberdades fundamentais e à eliminação efetiva das violações de direitos humanos no plano nacional e/ou regional.¹³ A Assembléia Geral também instou os Estados a que promovam e apliquem a Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos, bem como as normas do sistema interamericano e as decisões de seus órgãos.

18. A Comissão adotará neste relatório e em seu trabalho posterior o conceito amplo de defensora ou defensor de direitos humanos constante da Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos, e sugere que os Estados membros apliquem esse parâmetro em sua legislação e suas práticas nacionais, como fazem atualmente vários Estados do Hemisfério.

19. O critério utilizado para identificar quem deve ser considerada defensora ou defensor de direitos humanos é a atividade. Nesse sentido, as pessoas que exercem funções relacionadas com a promoção e proteção dos direitos humanos em instituições do Estado e que, em função desse trabalho, são vítimas de atos que direta ou indiretamente impedem ou dificultam suas tarefas devem receber a mesma proteção que as pessoas que trabalham pela defesa dos direitos humanos na sociedade civil, porquanto, por meio desses atos, se afeta o gozo e desfrute dos direitos humanos da sociedade em geral. A Comissão também leva em conta que, em geral, as funcionárias e funcionários de entidades como as defensorias públicas e do cidadão, ministérios públicos, procuradorias e promotorias especializadas em direitos humanos, entre outros, que trabalham constantemente na verificação do correto funcionamento do Estado e do desempenho das autoridades quanto ao cumprimento de suas obrigações em matéria de direitos humanos, são mais suscetíveis a serem vítimas de atos praticados contra eles.¹⁴

B. A proteção internacional das defensoras e defensores de direitos humanos

20. A Carta Democrática Interamericana reafirma o caráter essencial da democracia para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas,¹⁵ donde o respeito aos direitos humanos constitui elemento essencial para a existência da democracia.¹⁶ A Carta Democrática também ressalta a importância da participação permanente, ética e responsável dos cidadãos num contexto de legalidade coerente com a ordem constitucional para o desenvolvimento da democracia.¹⁷ As defensoras e defensores de direitos humanos, em diferentes setores da sociedade civil e, em alguns casos, nas instituições estatais, oferecem contribuições fundamentais para a vigência e fortalecimento das sociedades democráticas. É por esse motivo que o respeito aos direitos humanos num Estado democrático depende, em grande medida, das garantias efetivas e adequadas de que gozem as defensoras e defensores para realizar livremente suas atividades.

¹³ OEA, Assembléia Geral, resolução AG/RES.1671 (XXIX-O/99), 7 de junho de 1999.

¹⁴ O mesmo critério foi seguido pela Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para Defensores de Direitos Humanos, que aborda em seus relatórios e visitas a situação de funcionários estatais tais como membros de parlamentos, procuradorias, comissões nacionais de direitos humanos, defensorias públicas, juízes e promotores. Cf. ONU, Comitê de Direitos Humanos, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, Relatório Anual 2002, Doc. E/CN.4/2002/106; par.51; e Relatório Anual 2004, Doc. E/CN.4/2004/94, par. 30.

¹⁵ Carta Democrática Interamericana, artigo 1.

¹⁶ Carta Democrática Interamericana, artigo 3.

¹⁷ Carta Democrática Interamericana, artigo 2.

21. Há mais de uma década, a Assembléia Geral da OEA vem se pronunciando em diversas oportunidades acerca da importância que atribui à proteção das defensoras e defensores e mostrando a preocupação primordial da Organização com sua situação e de suas organizações. Em 8 de junho de 1990, mediante a resolução AG/RES. 1044 (XX-O/90), a Assembléia Geral reiterou “aos Governos dos Estados membros a recomendação, feita em anos anteriores, de que concedam às organizações não-governamentais de direitos humanos as garantias e facilidades necessárias para que possam continuar contribuindo para a promoção e a defesa dos direitos humanos; e que respeitem a liberdade e integridade dos membros dessas organizações”.

22. Há mais de cinco anos que a Assembléia Geral vem analisando em seus respectivos períodos ordinários de sessões um ponto específico sobre a situação das defensoras e defensores de direitos humanos, tendo solicitado aos Estados sua especial proteção e reiterado que a obrigação de promover e proteger os direitos humanos recai primordialmente nos Estados. Por exemplo, a resolução AG/RES. 1920 (XXXIII-O/03), de 10 de junho de 2003, reconheceu a importante tarefa que executam no plano nacional e regional as defensoras e defensores de direitos humanos e sua valiosa contribuição para a proteção e promoção dos direitos e liberdades fundamentais no Hemisfério. Na resolução AG/RES. 2036 (XXXIV-O/04) a Assembléia também destacou que “a participação dos defensores de direitos humanos no desenvolvimento de suas tarefas contribui decididamente para o fortalecimento das instituições democráticas e para o aperfeiçoamento dos sistemas nacionais de direitos humanos”. A Assembléia, por esse motivo, reiterou sua recomendação aos governos dos Estados membros para que “continuem intensificando os esforços a fim de adotar as medidas necessárias para garantir a vida, a liberdade e a integridade pessoal dos defensores dos direitos humanos e, que em todos os casos de violações contra eles, sejam realizadas investigações completas e imparciais, garantindo a transparência e a publicidade de seus resultados finais”.¹⁸ A Assembléia também dirigiu um apelo aos Estados para que “promovam a divulgação e aplicação dos instrumentos do Sistema Interamericano e as decisões de seus órgãos nessa matéria, bem como da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos”. Em sua última resolução, aprovada em 7 de junho de 2005, a Assembléia Geral reconheceu, especialmente, que “as mulheres defensoras dos direitos humanos, em virtude de suas atuações e necessidades específicas, merecem atenção especial que permita assegurar sua plena proteção e a eficácia das importantes atividades que realizam”.¹⁹

23. Os órgãos de proteção de direitos humanos do sistema interamericano, por sua vez, pronunciaram-se em reiteradas oportunidades acerca da importância do trabalho que desenvolvem as pessoas que, individual ou coletivamente, promovem e procuram a proteção e realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como a supervisão das instituições democráticas.²⁰ A Comissão declarou que as

¹⁸ OEA, Assembléia Geral, resolução AG/RES. 1920 (XXXIII-O/03), de 10 de junho de 2003. No mesmo sentido, ver, por exemplo, as resoluções AG/RES. 1842 (XXXII-O/02), de 4 de junho de 2002; AG/RES. 1818 (XXXI-O/01), de 5 de junho de 2001; AG/RES. 1671 (XXIX-O/99), de 7 de junho de 1999; e AG/RES. 1044 (XX-O/90), de 8 de junho de 1990.

¹⁹ OEA, Assembléia Geral, resolução AG/RES. 2067 (XXXV-O/05), de 7 de junho de 2005, parágrafo dispositivo número 2.

²⁰ Em seu Relatório Anual de 1998, por exemplo, a Comissão ressaltou a importância e a dimensão ética do trabalho realizado pelas pessoas que se dedicam à promoção, acompanhamento e defesa legal dos direitos humanos, bem como das organizações a que muitas delas se acham filiadas. Ademais, a Comissão recomendou aos Estados membros “que tomem as medidas necessárias para proteger a integridade física dos defensores de direitos humanos e propiciar as condições para que desenvolvam seu trabalho”. Cf. CIDH, Relatório Anual 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999, p. 1237. Ver também: CIDH, Continua...

defensoras e defensores de direitos humanos exercem papel fundamental no processo para a plena consecução do Estado de Direito e do fortalecimento da democracia.²¹ A CIDH salientou que o trabalho das defensoras e defensores na proteção de indivíduos e grupos de pessoas que são vítimas de violações de direitos humanos, na denúncia pública das injustiças que afetam importantes setores da sociedade e no necessário controle cívico que exercem sobre os funcionários públicos e as instituições democráticas, entre outras atividades, os converte em peça insubstituível para a construção de uma sociedade democrática sólida e duradoura.

24. A Corte Interamericana destacou a importância do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos, ao ressaltar, por exemplo, que "o respeito pelos direitos humanos num Estado democrático depende em grande medida das garantias efetivas e adequadas de que gozem os defensores dos direitos humanos para exercer livremente suas atividades e que é conveniente prestar atenção às ações que limitem ou impeçam o trabalho dos defensores de direitos humanos".²²

25. O trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos foi também reconhecido por diversos organismos internacionais. Conforme se salientou acima, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas destacou a importância das defensoras e defensores na Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos.²³ Este documento dispõe que "toda pessoa tem direito, individual ou coletivamente, a promover e procurar a proteção e a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos planos nacional e internacional e a esforçar-se por eles".²⁴ Com vistas à promoção e à proteção dos direitos humanos, todas as pessoas têm direito a reunir-se pacificamente, a formar organizações não-governamentais e a filiar-se a elas ou delas participar, bem como a comunicar-se com essas organizações.²⁵ O documento dispõe também que todas as pessoas têm direito a formular denúncias relativas às políticas e às ações de funcionários ou órgãos governamentais relacionadas com violações de direitos humanos.²⁶

26. O Secretário-Geral das Nações Unidas observou que "os defensores dos direitos humanos são o núcleo do movimento de direitos humanos em todo o mundo. Trabalham pelas transformações democráticas que permitem aumentar a participação dos cidadãos nos processos de adoção de decisões que determinam suas vidas. Os defensores de direitos humanos contribuem para melhorar as condições sociais, políticas e econômicas, reduzir as tensões sociais e políticas e criar um ambiente pacífico, tanto no plano nacional como internacional, pelos direitos humanos. Os defensores dos direitos humanos constituem a base sobre a qual se apóiam as

...Continuação

Quinto Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala, Capítulo VI, alínea c, par. 23, publicado em 6 de abril de 2001, OEA/Ser.L/V/11.111.

²¹ CIDH, Comunicado de imprensa nº 23/02, "CIDH conclui visita *in loco* à República Bolivariana da Venezuela". Caracas, Venezuela, 10 de maio de 2002.

²² Corte I.D.H., *Caso Lysias Fleury*, resolução de 7 de junho de 2003, parágrafo 5. *Caso Nieto Palma*, resolução de 9 de julho de 2004, parágrafo 8.

²³ Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, aprovada em 9 de dezembro de 1998.

²⁴ Declaração, artigo 1.

²⁵ *Ver ibidem*, artigo 5.

²⁶ *Ver ibidem*, artigo 9.3.

organizações e os mecanismos regionais e internacionais de direitos humanos, inclusive os das Nações Unidas, para promover e proteger os direitos humanos".²⁷

27. Em agosto de 2000, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, a pedido do Conselho Econômico e Social, designou Hina Jilani, de nacionalidade paquistanesa, Representante Especial das Nações Unidas para Defensores de Direitos Humanos. O mandato da Representante Especial tem por objetivo informar sobre a situação dos defensores de direitos humanos em todas as partes do mundo e sobre os meios possíveis de aumentar sua proteção.

28. Em 2004, o Conselho da União Européia estabeleceu as "Diretrizes da União Européia sobre Defensores dos Direitos Humanos", que reconhecem que a responsabilidade fundamental pela promoção e proteção dos direitos humanos cabe aos Estados e respaldam o papel que cumprem as defensoras e defensores de direitos humanos no apoio aos Estados nessa matéria. Ademais, o Conselho da Europa reconhece o papel fundamental das defensoras na colaboração com os Estados para que adotem legislação apropriada e na contribuição para a elaboração de planos e estratégias nacionais de direitos humanos.²⁸ As diretrizes oferecem sugestões práticas para melhorar a ação da União Européia e apoiar e fortalecer o respeito ao direito de defender os direitos humanos. Dispõem, ademais, intervenções da União Européia a favor das defensoras e defensores de direitos humanos. Com a finalidade de promover essas diretrizes, a União Européia encarregou o Representante Pessoal do Secretário-Geral do Conselho da União Européia, Michael Mattiessen, da condução das ações.

29. A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, no decorrer de seu Trigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões, realizado em Baujul, Gâmbia, criou uma relatoria para a proteção dos defensores de direitos humanos, a cargo da Comissária Jainaba Johm.²⁹

IV. ESTRUTURA JURÍDICA DE PROTEÇÃO DAS DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA INTERAMERICANO

30. O Direito Internacional dos Direitos Humanos baseia-se no princípio segundo o qual os Estados têm a responsabilidade primária de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todas as pessoas sujeitas a sua jurisdição. Por conseguinte, o trabalho de promoção e proteção dos direitos humanos que por iniciativa própria realizam as pessoas sob sua jurisdição é uma atividade legítima que complementa uma obrigação essencial dos Estados e, portanto, gera neles obrigações especiais de proteção com respeito aos que se dedicam a promover e proteger esses direitos. Numa sociedade democrática as atividades de direitos humanos devem ser tanto protegidas como incentivadas.

31. As autoridades públicas têm a obrigação de adotar as medidas necessárias para criar as condições que permitam que as pessoas que assim o desejem exerçam livremente atividades destinadas à promoção e proteção dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Essa obrigação estatal requer que os Estados

²⁷ A/55/292 11 de agosto de 2000. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas à Assembléia Geral, Quinquagésimo Quinto Período de Sessões.

²⁸ Conselho da União Européia, Projeto de Conclusões do Conselho sobre as Diretrizes da União Européia sobre Defensores dos Direitos Humanos, 100056/1/04 REV 1, Bruxelas, 9 de junho de 2004. Ver Diretrizes da União Européia sobre Defensores dos Direitos Humanos, p. 5.

²⁹ *African Commission on Human and Peoples' Rights, Resolution on the Protection of Human Rights Defenders in Africa*, Trigésimo Quinto Período Ordinário de Sessões, 4 de junho de 2004, Banjul, Gâmbia.

assegurem que não impedirão de maneira alguma o trabalho desenvolvido pelas defensoras e defensores de direitos humanos. Os Estados devem prestar a maior colaboração possível às iniciativas da sociedade na área da promoção e proteção de direitos humanos, inclusive as que se destinem à fiscalização da função pública em todos os seus níveis. Também cabe aos Estados a responsabilidade de proteger as defensoras e defensores de terceiros que pretendam impedir os trabalhos que realizam.

32. A Comissão constata que a promoção e proteção dos direitos humanos implicam três importantes dimensões que devem ser protegidas pelos Estados. A primeira dimensão é individual e se desenvolve por meio do exercício dos direitos individuais universalmente reconhecidos, dos quais são titulares as pessoas que se dedicam à defesa dos direitos humanos. Os Estados devem garantir que as defensoras e defensores, como todas as pessoas sujeitas a sua jurisdição, não sofrerão violações de seus direitos nem terão suas liberdades fundamentais ilegitimamente restringidas.

33. A segunda dimensão é coletiva. A defesa dos direitos humanos é de interesse público e dela participam em geral diferentes pessoas associadas entre si. Vários dos direitos, por meio dos quais se traduz na prática essa defesa dos direitos, têm uma vocação coletiva, como o direito de associação e reunião, ou alguns aspectos da liberdade de expressão. Em virtude dela os Estados têm a obrigação de garantir a vocação coletiva desses direitos.

34. A terceira dimensão é social e se refere à intenção que caracteriza a promoção e proteção dos direitos humanos de buscar mudanças positivas na realização dos direitos para a sociedade em geral. O objetivo que motiva o trabalho das defensoras e defensores afeta a sociedade em geral e visa o seu benefício, motivo pelo qual, quando se impede uma pessoa de defender os direitos humanos, afeta-se diretamente o restante da sociedade .

35. As normas interamericanas não estabeleceram um único direito que garanta o trabalho de promoção e proteção dos direitos humanos. Pelo contrário, o sistema interamericano estabeleceu componentes de múltiplos direitos cuja garantia permite que se materialize o trabalho das defensoras e defensores. De acordo com essas normas, a sociedade tem o direito e o dever de buscar de diversas maneiras a promoção e realização de seus direitos tanto no âmbito nacional como no internacional. Qualquer pessoa, individual ou coletivamente, tem o direito de desenvolver, para o cumprimento desses objetivos, atividades pacíficas, sejam elas destinadas às autoridades públicas ou à sociedade em geral, sejam a grupos dessa sociedade.

36. A observância dos direitos humanos é matéria de preocupação universal e, por conseguinte, o direito de defender esses direitos não pode estar sujeito a restrições geográficas. Os Estados devem garantir que as pessoas em sua jurisdição possam exercer esse direito no âmbito nacional e internacional, bem como que tenham a possibilidade de promover e proteger qualquer um dos direitos humanos ou todos eles, inclusive aqueles cuja aceitação seja indiscutível ou direitos novos ou componentes de direitos cuja formulação ainda esteja em discussão.

37. A Comissão salientou que a defesa dos direitos humanos e o fortalecimento da democracia requerem, entre outros elementos, que o cidadão tenha conhecimento amplo das gestões dos diversos órgãos do Estado, tais como aspectos orçamentários, o grau de cumprimento dos objetivos propostos e os planos e políticas do Estado para o melhoramento das condições de vida da sociedade.³⁰ No mesmo

³⁰ CIDH, Relatório Anual 2001. OEA/Ser.L/V/II.114, doc. 5 rev. 1, 16 de abril de 2002, Vol. II, Capítulo III.

sentido, a Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos dispõe o direito dos indivíduos e grupos a “conhecer, colher, receber, possuir, examinar, publicar e debater” qualquer informação sobre os meios pelos quais se dá efeito aos direitos humanos nos sistemas legislativo, judicial e administrativo internos dos Estados.³¹ Como componente desses direitos, a Declaração estabelece o direito de participar de audiências, procedimentos e julgamentos públicos para que se forme uma opinião quanto ao cumprimento tanto de normas nacionais como das obrigações internacionais.³² A Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos também ressalta o direito de participar da gestão dos assuntos públicos internos dos países para buscar a promoção e realização dos direitos humanos. A defesa dos direitos humanos implica a possibilidade de apresentar críticas e propostas para melhorar o funcionamento do Estado e chamar a atenção para qualquer obstáculo ou impedimento para a promoção e realização de qualquer um dos direitos humanos.³³

38. Adicionalmente, as pessoas, de maneira individual ou coletiva, têm o direito de denunciar as normas, políticas e práticas de funcionários públicos e agentes privados que violem os direitos humanos. Para isso, os Estados devem garantir sistemas de petições ou outros meios adequados ante as autoridades judiciais, administrativas ou legislativas em todos os níveis de decisão, capazes de processar adequadamente essas petições com base nas normas mínimas do devido processo legal. As pessoas também têm o direito de buscar a proteção eficaz das normas nacionais e internacionais para proteger os direitos humanos e opor-se a qualquer tipo de atividade ou ato que os viole.³⁴ Esse direito implica a possibilidade de recorrer, sem nenhum tipo de impedimento ou represália, a organismos internacionais de proteção de direitos humanos e monitoramento de tratados internacionais.

39. Por outro lado, os indivíduos e grupos têm o direito de promover a proteção e a realização dos direitos humanos por meio de ações dirigidas à sociedade. Como componente desse princípio, as pessoas têm direito a publicar, bem como comunicar e divulgar publicamente a terceiros, suas opiniões e conhecimentos relativos aos direitos humanos, bem como a debater e formular novos princípios e idéias a esse respeito e promover sua aceitação. Por esse motivo as defensoras e defensores têm o direito de verificar por si mesmos a existência de abusos, de entrevistar-se com as vítimas, testemunhas e especialistas (tais como advogados ou médicos forenses), de falar com as autoridades, de examinar documentos e de desenvolver qualquer tipo de investigação com o objetivo de abastecer-se de informação objetiva. Os indivíduos e grupos também têm o direito de oferecer e prestar assistência jurídica profissional ou outro assessoramento e assistência pertinentes à defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de terceiros.³⁵ Também faz parte desse direito a possibilidade de executar atividades de representação, acompanhamento, autogestão e busca de reconhecimento de comunidades e pessoas vítimas de violações de direitos humanos e outros atos de discriminação e exclusão.

40. Com o objetivo de desenvolver essas atividades as defensoras e defensores têm direito a solicitar e obter recursos econômicos que financiem suas tarefas. Os Estados devem garantir da maneira mais ampla possível o exercício desse direito, bem como promovê-lo, por exemplo, por meio de isenções de impostos para as

³¹ Artigo 6.

³² Artigo 9.

³³ Artigo 8.

³⁴ Artigos 9 e 12.

³⁵ Cf. Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos, artigo 9. Ver também os Princípios Básicos sobre a Função dos Advogados, especialmente o princípio 16.

organizações dedicadas à defesa dos direitos humanos. Devem ser consideradas legítimas as atividades de arrecadação de fundos para o financiamento das tarefas das defensoras e defensores de direitos humanos, tais como a produção e venda de livros, relatórios e jornais ou revistas sobre direitos humanos, a coleta de doações e legados recebidos de indivíduos e organizações e as contribuições de organizações governamentais e intergovernamentais estrangeiras, entre outras, assim como é legítima a finalidade para a qual se realizam.

41. As normas interamericanas de proteção dos direitos humanos constituem uma estrutura mínima de proteção que deve ser garantida pelos Estados a todas as pessoas sob sua jurisdição e cuja realização é indispensável para proteger as atividades acima relacionadas. Somente quando as defensoras e defensores dispõem de uma adequada proteção de seus direitos podem buscar a proteção dos direitos de outras pessoas.³⁶ Daí que a jurisprudência da Comissão e da Corte tenha estabelecido gradativamente os parâmetros de proteção e garantia necessários para que se desenvolva livremente a promoção e defesa dos direitos humanos numa sociedade democrática. A Comissão fará daqui em diante uma breve resenha dos componentes dos direitos reconhecidos pelas normas do sistema interamericano que servem de veículo para a execução das atividades das defensoras e defensores de direitos humanos em suas diferentes dimensões: individual, coletiva e social.

A. Direito à vida, à integridade e à liberdade pessoal

1. Direito à vida³⁷

42. Os Estados do Hemisfério reconheceram o direito à vida como um direito fundamental e básico para o exercício de qualquer outro direito, inclusive o direito de defender os direitos humanos. A Corte e a Comissão, por sua vez, em jurisprudência constante reconheceram que os direitos à vida à integridade física constituem requisitos indispensáveis para o exercício de qualquer atividade.³⁸

43. A Comissão observa que o impacto especial das agressões contra o direito à vida de defensoras e defensores de direitos humanos reside em que o efeito dessa violação ultrapassa as vítimas diretas. Desse modo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu por meio de sua jurisprudência que as violações do direito à vida, leiam-se desaparecimentos forçados ou execuções extrajudiciais, contra defensoras e defensores de direitos humanos têm um efeito amedrontador que se

³⁶ A esse respeito, a Representante Especial das Nações Unidas salientou que:

Deve-se dispensar especial atenção à proteção e à manutenção do "espaço contextual" em que atuam os defensores, particularmente aos direitos de reunião e expressão e à possibilidade de registrar legalmente uma organização de direitos humanos e obter financiamento para seu funcionamento. Garantido esse "espaço", os defensores terão melhores condições de desenvolver suas atividades e defender seus próprios direitos.

ONU, Comitê de Direitos Humanos, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, Relatório Anual 2003, Doc. E/CN.4/2003/104; par. 87.

³⁷ O direito à vida é estabelecido nos artigos I da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e no artigo 4 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

³⁸ A Corte Interamericana declarou a esse respeito que:

Ao não ser respeitado o direito à vida, todos os direitos carecem de sentido. Os Estados têm a obrigação de garantir a criação das condições que sejam necessárias para que não ocorram violações desse direito inalienável, especialmente o dever de impedir que seus agentes atentem contra este direito.

Corte I.D.H., *Caso "Instituto de Reeducação do Menor"*, sentença de 2 de setembro de 2004, Série C, nº 112, par. 156; *Caso dos Irmãos Gómez Paquiyauri*, sentença de 8 de julho de 2004, Série C, nº 110, par. 128; *Caso Myrna Mack Chang*, sentença de 25 de novembro de 2003, Série C, nº 101, par. 152.

expande às demais defensoras e defensores, diminuindo diretamente suas possibilidades de exercer o direito de defender os direitos humanos.³⁹ A Corte ressaltou, em consequência disso, a obrigação especial que têm os Estados de garantir que as pessoas possam exercer livremente suas atividades de promoção e proteção dos direitos humanos sem temor de serem submetidas a violência de qualquer natureza e salientou que quando falta essa proteção diminui-se a capacidade dos grupos de organizar-se para a proteção de seus interesses.⁴⁰

44. A Comissão, por sua vez, ressaltou que uma prática sistemática e reiterada de atentados contra a vida, a integridade física e a liberdade dos membros de uma organização de defesa de direitos humanos comporta ademais uma violação da liberdade de associação.⁴¹ A Representante Especial das Nações Unidas também reafirmou que os assassinatos, desaparecimentos e agressões não somente constituem uma violação do direito à vida protegido pelo direito internacional dos direitos humanos, mas também um atentado à promoção e divulgação dos direitos humanos em geral, pois impede os defensores de exercer seu importante papel de manter a paz e a segurança em todo o mundo e de restaurá-las quando estas tiverem sido violadas.⁴²

45. Conforme as normas do sistema interamericano, a cláusula geral de proteção do indivíduo frente à privação arbitrária da vida, que implica uma proibição absoluta de execuções arbitrárias e desaparecimentos forçados, interpretada em consonância com a obrigação de respeito e garantia dos direitos humanos, gera para os Estados obrigações tanto negativas como positivas.⁴³ Para o caso das defensoras e defensores de direitos humanos, essa obrigação se traduz, entre outros deveres, na erradicação de ambientes incompatíveis ou perigosos para a proteção dos direitos humanos. É indispensável que os Estados, em coerência com suas obrigações de prevenir e proteger o direito à vida, ofereçam adequada proteção às defensoras e defensores de direitos humanos, gerem as condições para a erradicação de violações por parte de agentes estatais ou de particulares e investiguem e punam as violações desse direito.⁴⁴ Nesse sentido, a Comissão reitera que um aspecto importante do dever estatal de prevenir violações do direito à vida é investigar de maneira imediata, integral,

³⁹ No caso da execução extrajudicial de um líder sindical como represália pelas atividades de promoção e proteção de direitos humanos por ele realizadas, a Corte Interamericana afirmou que:

[O] Tribunal considera que, no presente caso, o exercício legítimo que fez o senhor Pedro Huilca Tecse do direito à liberdade de associação em matéria sindical provocou contra ele uma represália fatal, que ao mesmo tempo consumou uma violação em seu detrimento do artigo 16 da Convenção Americana. O Tribunal também considera que a execução do senhor Pedro Huilca Tecse teve um efeito amedrontador nos trabalhadores do movimento sindical peruano, reduzindo desse modo a liberdade de um grupo determinado de exercer esse direito.

Corte I.D.H., *Caso Huilca Tecse vs. Peru*, sentença de 3 de março de 2005, Série C, nº 121, par. 78.

⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Huilca Tecse vs. Peru*, sentença de 3 de março de 2005, Série C, nº 121, par. 70.

⁴¹ CIDH, Relatório nº 13/96, Caso 10.948 (El Salvador), 1º de março de 1996, par. 25. Pode-se ver também CIDH, Relatório nº 29/96, Caso 11.303 (Guatemala), 16 de outubro de 1996.

⁴² ONU, Comitê de Direitos Humanos, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, Relatório Anual 2004, Doc E/CN.4/2005/101, par. 124.

⁴³ Corte I.D.H., *Caso Huilca Tecse vs. Peru*, sentença de 3 de março de 2005, Série C, nº 121, par. 69. Ver também *Caso Bulacio*, sentença de 18 de setembro de 2003, Série C, nº 100; *Juan Humberto Sánchez*, sentença de 7 de junho de 2003, Série C, nº 99.

⁴⁴ Sobre as obrigações de investigação de execuções extrajudiciais pode-se ver: CIDH, Relatório nº 10/95, Caso 10.580, Manuel Stalin Bolaños, Equador, Relatório Anual da CIDH 1995, OEA/Ser.L/V/II.91, Doc. 7, rev. 3, 3 de abril de 1996, par. 32 a 34; Relatório nº 55/97, Caso 11.137, Juan Carlos Abella e outros, Argentina, par. 413 a 424; e Relatório nº 48/97, Caso 11.411, "Ejido Morelia", México, Relatório Anual da CIDH, 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 7, rev., 13 de abril de 1996, par. 109 a 112.

séria e imparcial de onde provêm as ameaças e punir, se for o caso, os responsáveis, com o objetivo de tentar impedir que estas se cumpram.⁴⁵

2. Direito à integridade pessoal⁴⁶

46. A defesa dos direitos humanos somente pode ser livremente exercida quando as pessoas que a realizam não são vítimas de ameaças ou de qualquer tipo de agressão física, psíquica ou moral ou outros atos de hostilidade.⁴⁷ A execução de atos violentos com o propósito de diminuir a capacidade física e mental das defensoras e defensores, ou a ameaça de que esse sofrimento lhes será infringido, constitui violação do direito à integridade pessoal e poderia chegar a constituir violação indireta de outros direitos protegidos pelos instrumentos interamericanos. Consideradas as circunstâncias em que esses ataques ou ameaças se apresentem, poderiam ser considerados torturas⁴⁸ ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.⁴⁹

47. Coerentes com a obrigação de respeitar e garantir o direito à integridade pessoal, os Estados devem adotar medidas especiais de proteção das defensoras e defensores contra os atos de violência que regularmente são cometidos contra eles. A obrigação do Estado não se limita a proporcionar medidas materiais com

⁴⁵ Em considerações relacionadas com esse aspecto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos salientou, por exemplo, que “como elemento essencial do dever de proteção, o Estado deve tomar medidas eficazes para investigar e, se for oportuno, punir os responsáveis pelos fatos que motivaram a adoção das medidas provisórias”. (Corte I.D.H., *Caso Giraldo Cardona*, Medidas provisórias, resolução de 19 de junho de 1998, parágrafo dispositivo 4). Ver também que a Corte Européia de Direitos Humanos, ao considerar o dever positivo de adotar medidas de proteção do direito à vida, levou em conta “se as autoridades fizeram tudo o que razoavelmente se esperava para diminuir o risco” para a vítima. Quando essas deficiências na reação estatal “retiraram a proteção que [a vítima] devia receber por lei”, a Corte Européia concluiu que “nas circunstâncias... as autoridades falharam em tomar medidas razoáveis de que dispunham para prevenir um risco real e imediato para a vida d[da] vítima.” (Corte Européia de Direitos Humanos, *Caso Mahmut Kaya vs. Turquia*, 28 de março de 2000, par. 87, 99 e 101).

⁴⁶ O direito à integridade física, psíquica e moral encontra-se genericamente ressaltado no artigo I da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e no artigo 5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A proibição geral da tortura também foi determinada pela Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em seus artigos 1, 2 e 3.

⁴⁷ A Comissão sustentou que as possibilidades de violação do direito à integridade pessoal como retaliação pela realização de atividades de defesa dos direitos humanos podem ser cometidas de múltiplas maneiras. Em um caso relativo à acusação de um membro das forças militares, em decorrência de atividades em defesa dos direitos humanos, a Comissão afirmou que:

Havendo-se concluído anteriormente que existiu uma atitude de coação e hostilidade por parte de autoridades do Exército [...] há que analisar se, em consequência dessa coação e hostilidade, desrespeitou-se a integridade física, psíquica ou moral do general. A esse respeito, a Comissão estima que a manutenção de uma pessoa que ocupa um alto cargo nas Forças Armadas no constante desconforto de defender-se ante os tribunais (neste caso militares), na degradação de ser detido em várias oportunidades e na humilhação de ser centro de ataques de autoridades militares pelos meios de comunicação [...], ademais de constituir um grave dano patrimonial a sua pessoa, constitui uma lesão grave a sua integridade psíquica e moral, pois afeta seu desenvolvimento normal na vida diária e causa nele e em sua família grandes desequilíbrios e transtornos. A gravidade das hostilidades verifica-se também na constante incerteza em que se encontra o general sobre o futuro [...], que se traduz em sete anos de constante coação e mais de dois de prisão.

CIDH, Relatório nº 43/96, Caso 11.430 (México), 15 de outubro de 1996, par. 79.

⁴⁸ A esse respeito, a Corte Interamericana salientou que: “as ameaças e o perigo real de submeter uma pessoa a lesões físicas causa, em determinadas circunstâncias, uma angústia moral de tal grau que pode ser considerada tortura psicológica”. Cf. Corte I.D.H., *Caso Maritza Urrutia*, sentença de 27 de novembro de 2003, par. 92.

⁴⁹ De acordo com a Corte Interamericana “a infração do direito à integridade física e psíquica das pessoas é uma espécie de violação que apresenta diversas conotações de grau e que abrange desde a tortura até outro tipo de vexames ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes cujas seqüelas físicas e psíquicas variam de intensidade segundo os fatores endógenos e exógenos que deverão ser demonstrados em cada situação concreta”. Corte I.D.H., *Caso Loayza Tamayo*, sentença de 17 de setembro de 1997, par. 57.

vistas à proteção da vida e da integridade pessoal, mas também implica a obrigação de atuar nas causas estruturais que afetam a segurança das pessoas ameaçadas. Essa obrigação abrange a investigação e punição dos responsáveis por hostilidades, ameaças e ataques contra as defensoras e os defensores. A Comissão considera que em contextos de agressão e atos de hostilidade sistemáticos uma investigação eficiente e eficaz é um instrumento indispensável para que se assegure a identificação e eliminação do risco que correm essas pessoas.

3. Liberdade pessoal⁵⁰

48. O exercício da liberdade pessoal e a plena garantia de que não será restringida pelo exercício de uma ação lícita é uma necessidade básica para o pleno exercício da defesa dos direitos humanos. Uma pessoa a quem ilegitimamente se restringe a liberdade ou que vive com temor de ser objeto de encarceramento ou detenção em decorrência de suas ações de defesa dos direitos de outras pessoas vê diretamente afetada a possibilidade de executar seu trabalho.

49. A Comissão recorda que a jurisprudência da Corte Interamericana já salientou que as detenções realizadas por agentes do Estado devem abranger dois tipos de formalidade, a fim de atender às exigências da Convenção Americana.⁵¹ De um lado, ninguém pode ver-se privado da liberdade pessoal senão por causas expressamente tipificadas na lei (aspecto material), mas, também, com estrita sujeição aos procedimentos por ela definidos objetivamente (aspecto processual). Segundo esses princípios, uma defensora ou defensor, como qualquer outra pessoa, não pode ser detida a não ser quando se apresentem motivos fundamentados das hipóteses descritas nas leis internas e com estrita sujeição a todas as formalidades processuais que, de acordo com a lei, devem ser seguidas pelas autoridades judiciais e policiais. De outro lado, os Estados devem garantir que nenhum defensor ou defensora será submetido a detenção ou encarceramento por causas e métodos que – embora qualificados como legais – possam ser considerados incompatíveis com o respeito aos direitos fundamentais do indivíduo por serem, entre outros aspectos, irrazoáveis, imprevisíveis

⁵⁰ O direito à liberdade e segurança pessoais e o direito à liberdade contra a prisão ou detenção arbitrária estão estabelecidos no artigo XXV da Declaração Americana e no artigo 7 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

⁵¹ Por sua vez, o Grupo de Trabalho sobre Detenções Arbitrárias das Nações Unidas define a detenção arbitrária como a privação da liberdade executada por autoridades estatais sem sujeição aos princípios fundamentais que protegem as pessoas detidas e/ou em aberta violação às normas que o Estado Parte tenha se comprometido a acatar frente à comunidade internacional. (Nações Unidas, Comitê de Direitos Humanos, *Question of the human rights of all persons subjected to any form of detention or imprisonment, Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, doc. E/CN.4/1994/27). O Grupo de Trabalho também definiu três categorias para considerar que uma detenção é arbitrária:

Primeira categoria: casos em que a detenção é arbitrária porque carece de respaldo legal que a justifique. Por exemplo, a pessoa é detida sem que exista ordem judicial, situação de flagrante ou não sendo sua captura publicamente necessária.

Segunda categoria: relativa aos casos em que a detenção é consequência de uma decisão judicial por exercício de uma liberdade ou direito sujeito a proteção universal. (Direito à igualdade, à liberdade de circulação e escolha de residência, direito de asilo, direito à liberdade de pensamento e de consciência, à liberdade de opinião e expressão, de reunião e de associação pacífica, de eleger e ser eleito em eleições democráticas).

Terceira categoria: casos em que o desconhecimento de normas internacionais relativas a um julgamento imparcial seja tão grave que confira à detenção o caráter de arbitrário. Por exemplo, porque não se permite ao detido contar com um advogado defensor, não se lhe designa um tradutor no caso de que não fale a língua oficial do país, não se lhe permite apresentar as provas que demonstrem sua inocência, ou questionar as que o incriminem, prolonga-se injustificada e indefinidamente a tramitação de seu processo, entre outros. (Nações Unidas, Comitê de Direitos Humanos, *Question of the human rights of all persons subjected to any form of detention or imprisonment, Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, E/CN.4/1992/20).

ou por falta de proporcionalidade.⁵² A Comissão considera que uma detenção que se baseie exclusivamente na atividade de defesa dos direitos humanos não abrange os requisitos de razoabilidade e proporcionalidade dispostos nas normas internacionais.

B. Direito de reunião e liberdade de associação

50. A Comissão salientou que o direito de reunião e a liberdade de associação foram amplamente reconhecidos como direitos civis substanciais que oferecem proteção contra a interferência arbitrária do Estado quando as pessoas decidem associar-se com outras, e são fundamentais para a existência e ou funcionamento de uma sociedade democrática.⁵³ Nesse sentido, a proteção desses direitos abrange não somente a obrigação do Estado de não interferir no exercício do direito de reunião ou associação, mas também a obrigação de requerer, em certas circunstâncias, medidas positivas de parte do Estado para assegurar o exercício efetivo da liberdade, por exemplo, protegendo os participantes de uma manifestação contra a violência física por parte de pessoas que possam sustentar opiniões opostas.⁵⁴

51. Esses direitos são fundamentais para a defesa dos direitos humanos, já que protegem os meios pelos quais comumente se materializam as reivindicações das defensoras e defensores. Por conseguinte, as restrições ao exercício desses direitos constituem graves obstáculos à possibilidade de as pessoas reivindicarem seus direitos, darem a conhecer suas solicitações e promoverem a busca de mudanças ou soluções para os problemas que as afetam.

1. Direito de reunião⁵⁵

52. Por meio do exercício do direito de reunião as pessoas podem trocar opiniões, manifestar suas posições com respeito aos direitos humanos e acordar planos de ação, seja em assembléias, seja em manifestações públicas. A defesa dos direitos humanos, como questão legítima que interessa a todas as pessoas e que busca a participação de toda a sociedade e a resposta das autoridades estatais, encontra no exercício desse direito um canal fundamental para suas atividades. Esse direito também é essencial para a expressão da crítica política e social das atividades das autoridades. Por essas razões, dificilmente pode ser exercida a defesa dos direitos humanos em contextos em que se restringe o direito de reunião pacífica. Ademais, o exercício do direito de reunião é básico para o exercício de outros direitos como a liberdade de expressão e o direito de associação.

53. O exercício desse direito implica que as defensoras e defensores possam reunir-se livremente em lugares privados, com o consentimento de seus proprietários, lugares públicos, cumprindo os respectivos regulamentos, e locais de trabalho, no caso de trabalhadoras e trabalhadores.⁵⁶ As defensoras e defensores de

⁵² Cf. Corte I.D.H., *Caso Durand e Ugarte*, sentença de 16 de agosto de 2000, Série C, nº 68, par. 52-56, par. 85. *Caso Villagrán Morales e outros* (Caso dos "meninos da rua"), sentença de 19 de novembro de 1999, Série C, nº 63, par. 131. *Caso Suárez Rosero*, sentença de 12 de novembro de 1997, Série C, nº 35, par. 43. *Caso Gangaram Panday*, sentença de 21 de janeiro de 1994, Série C, nº 16, par. 47.

⁵³ CIDH, Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de outubro de 2002, par. 359.

⁵⁴ CIDH, Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de outubro de 2002, par. 359.

⁵⁵ Estabelecido nos artigos XXI da Declaração Americana e 15 da Convenção Americana.

⁵⁶ O Comitê de Liberdade Sindical salientou a esse respeito que:

O direito das organizações profissionais de realizar reuniões em suas instalações para examinar questões profissionais, sem autorização prévia e sem ingerência das autoridades, constitui um elemento fundamental da liberdade de associação e as autoridades públicas

Continua...

direitos humanos têm o direito de contribuir para a organização e condução da reunião ou manifestação, bem como a participar dela.⁵⁷

54. As obrigações estatais quanto à proteção e garantia do direito de reunião incluem ações que, quando não previstas, dificultam o trabalho de defesa dos direitos humanos. Desse modo, os Estados são obrigados a assegurar que defensora ou defensor algum seja impedido de reunir-se e manifestar-se publicamente, o que compreende tanto que as autoridades estatais devem abster-se de impedir o exercício desse direito, como a disposição de medidas para evitar que terceiros o façam. Os Estados, ademais, devem dispor as medidas administrativas e policiais necessárias para que as defensoras e defensores possam desenvolver sua atividade, o que implica medidas positivas como o desvio do tráfego e a proteção policial das manifestações e concentrações, caso seja necessário.⁵⁸

55. O artigo 15 da Convenção Americana protege o direito de reunião pacífica e sem armas e estabelece que esse exercício somente pode sujeitar-se às restrições previstas em lei, que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades dos demais.⁵⁹ O intercâmbio de idéias e reivindicações sociais como forma de expressão supõe o exercício de direitos conexos, tais como o direito dos cidadãos a reunir-se e manifestar-se e o direito ao livre fluxo de opinião e informação. Ambos os direitos contemplados nos artigos 13 e 15 da Convenção Americana constituem elementos vitais para o bom funcionamento do sistema democrático, inclusive de todos os setores da sociedade.

56. A Comissão considera que os Estados podem regulamentar o uso do espaço público fixando, por exemplo, requisitos de aviso prévio, mas essas regulamentações não podem compreender exigências excessivas que tornem vão o exercício do direito. A Comissão concorda com o que declarou o Tribunal Constitucional Espanhol no sentido de que “numa sociedade democrática o espaço urbano não é

...Continuação

deveriam abster-se de toda intervenção que possa limitar esse direito ou impedir seu exercício legal, a não ser que esse exercício altere a ordem pública ou coloque em risco grave e iminente sua manutenção.

Comitê de Liberdade Sindical, ver, por exemplo, ducentésimo décimo primeiro relatório, caso nº 1014 (República Dominicana), par. 512; ducentésimo trigésimo terceiro relatório, caso nº 1217 (Chile), par. 109 e 110, e ducentésimo quadragésimo sexto relatório, casos nº 1129, 1169, 1298, 1344 e 1351, par. 260.

⁵⁷ Comissão Européia de Direitos Humanos, *Christians against racism and fascism v. the United Kingdom*, nº 8440/78, decisão de 16 de julho de 1980, DR 21, p. 138, p. 148.

⁵⁸ Conforme declarou a Corte Européia, “uma manifestação pode trazer inconvenientes para as pessoas que se oponham às idéias ou reivindicações que a manifestação pretenda promover, ou ofender essas pessoas. No entanto, os manifestantes devem poder manifestar-se sem medo de sofrer violência física por parte de seus opositores; esse medo poderia dissuadir associações ou grupos de pessoas que têm idéias ou interesses em comum para que não expressem suas opiniões sobre questões sumamente controvertidas que afetam a comunidade. Numa democracia o direito de opor-se a uma manifestação não pode estender-se até o ponto de inibir o exercício do direito a manifestar-se”.

Corte EDH, *Caso Plattform “Arzte fur das Leben” c. Áustria*, sentença de 21 de junho de 1988, Série A, nº 139, par. 32.

⁵⁹ Com respeito à palavra “necessária”, a Corte Interamericana de Direitos Humanos sustentou que, ainda que não signifique “indispensável”, implica a existência de uma “necessidade social imperiosa” e que para que uma restrição seja “necessária” não é suficiente demonstrar que seja “útil”, “razoável” ou “oportuna”. Também salientou que “a legalidade das restrições dependerá de que sejam destinadas a atender a um interesse público imperativo, ou seja, a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e ajustar-se estreitamente à consecução desse legítimo objetivo”. Corte I.D.H., *A associação obrigatória de jornalistas* (artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer consultivo OC-5/85, de 13 de novembro de 1985, Série A, nº 5, par. 46.

somente uma área de circulação, mas também um espaço de participação”.⁶⁰ Desse modo, a Comissão considerou restrição desproporcional uma legislação que solicitava uma permissão policial que deveria ser requerida com dez dias de antecedência para qualquer ato público, assembléia, eleição, conferência, desfile, congresso ou evento esportivo, cultural, artístico ou familiar.⁶¹ A Comissão também entendeu a que a detenção de participantes de manifestações pacíficas atenta contra a liberdade de reunião.⁶²

57. A finalidade da regulamentação do direito de reunião não pode ser a de criar uma base para que a reunião ou manifestação seja proibida. Pelo contrário, a regulamentação que estabelece, por exemplo, o aviso ou notificação prévia, tem por objetivo informar as autoridades para que tomem as medidas destinadas a facilitar o exercício do direito sem dificultar de maneira significativa o desenvolvimento normal das atividades do restante da comunidade.

58. Nesse sentido se manifestou o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas ao sustentar que o requisito de que se notifique a polícia antes de realizar uma manifestação não é incompatível com o artigo 21 do PIDCP (direito de reunião).⁶³ No entanto, a exigência de uma notificação prévia não deve transformar-se na exigência de uma permissão prévia concedida por um agente com faculdades ilimitadamente discricionárias, ou seja, não se pode impedir uma manifestação porque se considera que é provável que vá pôr em risco a paz, a segurança ou a ordem públicas, sem levar em conta se é possível prevenir o perigo à paz ou o risco de desordem mediante a alteração das condições originais da manifestação (hora, lugar etc.). As restrições às manifestações públicas somente podem ter por objetivo evitar ameaças sérias e iminentes, não bastando um risco eventual.⁶⁴

59. Quanto ao direito de reunião, a Comissão considera que deve mencionar especialmente as formas de protesto social conhecidas em alguns países, tais como interrupções de rodovias, panelaço, vigílias etc., em que várias pessoas se reúnem para interpelar funcionários do governo e reivindicar a intervenção direta do Estado a respeito de determinado problema social. As condições em que se apresentam muitas dessas manifestações e reivindicações são complexas e requerem por parte das autoridades respostas adequadas em matéria de respeito e garantia dos direitos humanos.

60. A Comissão salienta que a participação política e social por meio da manifestação pública é importante para a consolidação da vida democrática das sociedades. Essa participação, como exercício da liberdade de expressão e da liberdade de reunião, reveste um interesse social imperativo, o que deixa ao Estado um limite ainda mais estreito para justificar uma limitação desse direito.⁶⁵ Nesse sentido, a

⁶⁰ Supremo Tribunal Constitucional Espanhol, sentença 66/1995, folha 3.

⁶¹ CIDH, Relatório Anual 1979-1980, p. 119-121.

⁶² CIDH, Relatório Anual 1979-1980, p. 96-98.

⁶³ Comitê DH, *Caso Kivenmaa vs. Finlândia*. Decisão de 10 de junho de 1994, disponível em <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/>. Comunicação nº 412/1990: Finlândia. 10/06/94. CCPR/C/50/D/412/1990 (jurisprudência), par. 9.2.

⁶⁴ CIDH, Capítulo IV, Relatório Anual 2002, Vol. III “Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, par. 34.

⁶⁵ A Comissão Interamericana declarou que “os governos não podem simplesmente invocar uma das restrições legítimas da liberdade de expressão, como a manutenção da “ordem pública”, como meio para suprimir um “direito garantido pela Convenção ou para desvirtuá-lo ou privá-lo de conteúdo real”. Caso isso ocorra, a restrição aplicada dessa maneira não é legítima”. Cf. CIDH, Capítulo V, Relatório Anual 1994, “Relatório sobre a compatibilidade entre as leis de desacato e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos”, OEA/Ser. L/V/II.88, Doc. 9 rev.

finalidade da regulamentação do direito de reunião não pode ser a de criar uma base para que a reunião ou a manifestação seja proibida. Não se pode considerar o direito de reunião e manifestação sinônimo de desordem pública para restringi-lo *per se*.

61. A esse respeito, a Comissão reitera o que declarou a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão em seu relatório de 2002, no qual determinou que

em princípio é inadmissível a criminalização também *per se* das demonstrações em via pública quando se realizam no âmbito do direito à liberdade de expressão e do direito de reunião. Em outras palavras: deve-se analisar se a utilização de sanções penais encontra justificativa na norma da Corte Interamericana que estabelece a necessidade de comprovar que essa restrição (a criminalização) atende a um interesse público imperativo necessário para o funcionamento de uma sociedade democrática. É também necessário avaliar se a imposição de sanções penais constitui o meio menos lesivo para restringir a liberdade de expressão praticada por meio do direito de reunião manifestado numa demonstração na via pública ou em espaços públicos. É importante lembrar que a criminalização poderia gerar nesses casos um efeito amedrontador sobre uma forma de expressão participativa dos setores da sociedade que não podem ter acesso a outros canais de denúncia ou petição, tais como imprensa tradicional ou o direito de petição nos órgãos estatais em que o objeto de reclamação se origina. A intimidação da expressão por meio da imposição de penas privativas da liberdade para as pessoas que utilizam o meio de expressão antes mencionado tem efeito dissuasivo sobre os setores da sociedade que expressam seus pontos de vista ou suas críticas à gestão de governo como forma de influenciar os processos de decisão e políticas estatais que os afetam diretamente.⁶⁶

62. Nesse sentido, a Comissão reitera a necessidade imperativa de que os Estados, ao impor restrições a essa forma de expressão, analisem rigorosamente os interesses que se pretende proteger por meio da restrição, levando em conta o alto grau de proteção que merecem o direito de reunião e a liberdade de expressão como direitos que materializam a participação do cidadão e a fiscalização da ação do Estado em questões públicas.

63. Finalmente, a Comissão considera que os agentes podem impor limitações razoáveis aos manifestantes para assegurar que sejam pacíficos ou para conter os que sejam violentos, bem como dispersar manifestações que tenham se tornado violentas ou tenham provocado obstrução.⁶⁷ A ação das forças de segurança não deve, entretanto, desestimular o direito de reunião, mas sim protegê-lo, motivo pelo qual a desconcentração de uma manifestação deve ser justificada como dever de proteção das pessoas. O agente de segurança mobilizado nesses contextos deve contemplar as medidas de desconcentração mais seguras e rápidas e menos lesivas aos manifestantes.

64. O uso da força é um recurso último que, limitado qualitativa e quantitativamente, pretende impedir um fato de gravidade maior do que a provocada pela reação estatal. As pessoas encarregadas de fazer cumprir a lei não podem, sob nenhum conceito, valer-se de práticas ilegais para alcançar os objetivos a elas confiados. A Comissão foi categórica ao declarar que os meios que o Estado pode

⁶⁶ CIDH, Capítulo IV, Relatório Anual 2002, Vol. III "Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão", OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, par. 35. A esse respeito, ver também: CIDH, Capítulo IV, Relatório Anual 2002, Vol. III, "Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão", OEA/Ser. L/V/II. 124, Doc. 7, capítulo V, "As manifestações públicas como exercício da liberdade de expressão e da liberdade de reunião", p. 107-128.

⁶⁷ Ver Corte de Apelações dos Estados Unidos, *Caso Comitê de Mobilização de Washington c. Cullinane*, sentença de 12 de abril de 1977, 566 F.2d 107, 184 U.S.App.D.C. 215, p. 119.

utilizar para proteger sua segurança ou a de seus cidadãos não são ilimitados.⁶⁸ Conforme especificou a Corte Interamericana, "[...] independentemente da gravidade de certas ações e da culpabilidade daqueles que praticam determinados delitos, o poder do Estado não é ilimitado nem pode ele recorrer a qualquer meio para alcançar suas finalidades".⁶⁹

65. O uso legítimo da força pública implica, entre outros fatores, que seja ela tanto necessária como proporcional à situação, ou seja, que seja exercida com moderação e proporcionalmente ao objetivo legítimo a que se visa, cuidando de reduzir ao mínimo as lesões pessoais e as perdas de vidas humanas.⁷⁰ O grau de força exercido pelos funcionários do Estado para que se considere adequado às normas internacionais não deve ser mais que o "absolutamente necessário".⁷¹ O Estado não deve utilizar a força de maneira desproporcional nem desmedida contra indivíduos que, encontrando-se sob seu controle, não representam uma ameaça, caso em que o uso da força será desproporcional.

66. De acordo com as normas internacionais elaboradas sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública para o cumprimento de sua função, essa atividade deve ser necessária e proporcional às necessidades da situação e ao objetivo que se pretende alcançar.⁷² Desse modo, os Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pelo Cumprimento da Lei dispõem que "os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei, no desempenho de suas funções, utilizarão na medida do possível meios não violentos antes de recorrer ao emprego da força e de armas de fogo". Também o Código de Conduta para Funcionários de Segurança Pública das Nações Unidas dispõe expressamente que "considera-se o uso de armas de fogo uma medida extrema",⁷³ enquanto o artigo 9 dos Princípios Básicos salienta que as armas de fogo não devem ser usadas contra as pessoas, a não ser quando exista risco iminente de vida.⁷⁴ Os Princípios Básicos 12, 13

⁶⁸ CIDH, Relatório nº 57/02, Caso 11.382 (Mérito), *Finca La Exacta* c. Guatemala, 21 de outubro de 2002, par. 35 e ss.; CIDH, Relatório nº 32/04, Caso 11.556 (Mérito), *Corumbiara* c. Brasil, 11 de março de 2004, par. 164 e ss.

⁶⁹ Corte I.D.H., *Caso Neira Alegria e outros*, sentença de 19 de janeiro de 1995, Série C, nº 20, par. 75.

⁷⁰ ECHR, *Caso Ribitsch v. Áustria*, julgamento de 4 de dezembro de 1995, Série A, nº 336, par. 38.

⁷¹ De acordo com a Corte Européia, o uso da frase "absolutamente necessário" deve ser interpretado de acordo com um exame mais estrito e cuidadoso do que normalmente se utiliza para determinar se uma ação do Estado é "necessária numa sociedade democrática". Em especial, a força usada deve ser estritamente proporcional tanto aos interesses protegidos como à força ou ameaça que se pretende repelir. ECHR, *Case Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, julgamento de 9 de outubro de 1997, relatórios 1997-VI, no. 52, p. 2059 ss., par. 171.

⁷² Ver Código de Conduta para Funcionários de Segurança Pública aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979, artigo 3 [doravante denominado "Código de Conduta"]; Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pelo Cumprimento da Lei, adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, Havana, Cuba, 27 de agosto a 7 de setembro de 1990, artigos 4-5 [doravante denominados "Princípios Básicos"].

⁷³ Código de Conduta, artigo 3.

⁷⁴ Os Princípios Básicos ressaltam no artigo 9:

Os agentes de segurança pública não devem usar armas de fogo contra as pessoas, salvo em caso de legítima defesa própria ou de terceiros frente a um risco iminente de morte ou lesões graves, para impedir a prática de um delito especialmente sério que implique risco de vida, a fim de deter uma pessoa que suscite um risco desse gênero e resista a sua autoridade, ou para impedir sua fuga.

e 14, especialmente, referem-se à regulamentação do uso da força em reuniões lícitas.⁷⁵

67. A Corte Interamericana recomendou a implementação de procedimentos claros e protocolos de prevenção e de conduta para forças de segurança, quanto a fatos que ameacem a ordem pública.⁷⁶ A esse respeito sugeriu

adotar todas as providências necessárias para isso e, em especial, aquelas destinadas a formar e capacitar todos os membros de suas organizações armadas e de segurança nos princípios e normas de proteção dos direitos humanos e nos limites a que deve ser submetido, mesmo nas situações de exceção, o uso de armas pelos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei. Não se podem invocar pretextos de manutenção de segurança pública para violar o direito à vida. [...] ajustar os planos operacionais destinados a fazer frente às perturbações da ordem pública às exigências do respeito e proteção desses direitos, adotando, para essa finalidade, entre outras medidas, as voltadas para o controle da atuação de todos os membros dos organismos de segurança no próprio local dos fatos, a fim de evitar que ocorram excessos. [...] garantir que, caso seja necessário o emprego de meios físicos para enfrentar as situações de perturbação da ordem pública, os membros de seus organismos armados e de segurança utilizarão unicamente os que sejam indispensáveis para controlar essas situações de maneira racional e proporcional, com respeito aos direitos à vida e à integridade pessoal.⁷⁷

68. Com base nessas normas e princípios, a Comissão considera que os Estados devem assegurar medidas administrativas de controle que assegurem que o uso da força em manifestações públicas será excepcional e em circunstâncias estritamente necessárias conforme os princípios fixados. Também deverão estabelecer medidas especiais de planejamento, prevenção e investigação a fim de determinar o possível uso abusivo da força nesse tipo de situação. Em especial, a Comissão julga recomendáveis medidas tais como: a) a implementação de mecanismos para proibir de maneira efetiva o uso da força letal como recurso nas manifestações públicas; b) a implementação de sistemas de registro e controle de munição; c) a implementação de um sistema de

⁷⁵ Esses princípios dispõem:

Atuação em caso de reuniões ilícitas

12. Dado que todas as pessoas estão autorizadas a participar de reuniões lícitas e pacíficas, em conformidade com os princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, os governos e os organismos e os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei reconhecerão que a força e as armas de fogo só podem ser utilizadas em conformidade com os princípios 13 e 14.

13. Ao dispersar reuniões ilícitas, mas não violentas, os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei evitarão o emprego da força ou, caso não seja possível, o limitarão ao mínimo necessário.

14. Ao dispersar reuniões violentas, os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei poderão utilizar armas de fogo quando não possam ser utilizados meios menos perigosos e unicamente na mínima medida necessária. Os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei abster-se-ão de empregar as armas de fogo nesses casos, salvo nas circunstâncias de que trata o princípio 9.

⁷⁶ O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas também salientou que é dever dos Estados capacitar pessoal, tais como oficiais de polícia ou guardas penitenciários, com a finalidade de reduzir o risco de violações dos direitos humanos (Comitê de Direitos Humanos, Comentário geral 20/44, 3 de abril de 1992, par. 10). No mesmo sentido, a Corte Européia destacou que nos casos de avaliação do uso da força devem-se levar em consideração não somente as ações dos agentes do Estado que diretamente executaram as medidas de força, mas, além disso, todas as circunstâncias relacionadas com o caso, inclusive as ações de planejamento e controle dos fatos em exame (ECHR, *Case Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, julgamento de 9 de outubro de 1997, relatórios 1997-VI, no. 52, p. 2059 e ss., par. 171).

⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso do Caracazo*. Reparações (Artigo 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), sentença de 29 de agosto de 2002, Série C, nº 95, par. 127.

registro das comunicações para verificar as ordens operacionais, seus responsáveis e executores; d) a promoção da identificação pessoal por meios visíveis dos agentes policiais que participem das operações de controle da ordem pública; e) a promoção de espaços de comunicação e diálogo previamente às manifestações, bem como a atuação de funcionários que tenham ligação com os manifestantes, com o objetivo de coordenar o desenvolvimento das ações de manifestação e protesto e as operações de segurança pública, evitando situações de conflito; f) a identificação de responsáveis políticos a cargo das operações de segurança nas marchas, em especial quando haja marchas programadas ou conflitos sociais prolongados ou circunstâncias que façam prever riscos potenciais para os direitos dos manifestantes ou de terceiros, a fim de que esses funcionários sejam encarregados de controlar a operação de campo, bem como fazer cumprir estritamente as normas sobre uso da força e comportamento policial; g) o estabelecimento de um sistema de sanções administrativas para as forças policiais com instrutores independentes e participação das vítimas de abusos ou atos de violência; h) a adoção de medidas para impedir que os mesmos funcionários policiais ou judiciais (juízes ou promotores) envolvidos diretamente nas operações sejam encarregados de investigar irregularidades ou abusos cometidos no seu desenvolvimento.

2. Liberdade de associação⁷⁸

69. A Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos reafirma que, a fim de promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais, todas as pessoas têm direito a “formar organizações, associações ou grupos não-governamentais e a filiar-se a eles ou deles participar.”⁷⁹ A liberdade de associar-se, no caso concreto das defensoras e defensores de direitos humanos, constitui uma ferramenta fundamental que permite que executem de forma plena e cabal seu trabalho, uma vez que, de maneira coletiva, podem conseguir maior impacto em suas tarefas. Por conseguinte, quando um Estado coíbe esse direito, em qualquer de suas esferas, não somente restringe a liberdade de associação, mas também obstrui o trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos.

70. O direito de associação deve ser entendido não somente como o direito que têm as defensoras e defensores de constituir uma organização, mas também como o direito de implementar sua estrutura interna, programas e atividades. Com relação a esse ponto a Corte Interamericana declarou que:

A liberdade de associação, em matéria sindical, consiste basicamente na faculdade de constituir organizações sindicais e implementar sua estrutura interna, atividades e programa de ação, sem intervenção das autoridades públicas que limite ou impeça o exercício do respectivo direito. Por outro lado, essa liberdade supõe que cada pessoa possa determinar sem coação alguma se deseja ou não fazer parte da associação. Trata-se, pois, do direito fundamental de agrupar-se para a realização comum de um fim lícito sem pressões ou intromissões que possam alterar ou deformar sua finalidade.⁸⁰

71. A Corte Interamericana dispôs que o direito a associar-se protegido pelo artigo 16 da Convenção Americana compreende duas dimensões.⁸¹ A primeira

⁷⁸ A liberdade de associação é reconhecida na Declaração Americana (artigo XXII), na Convenção Americana (artigo 16) e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Protocolo de San Salvador (artigo 8).

⁷⁹ ONU, Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, artigo 5.

⁸⁰ Corte I.D.H., *Caso Baena Ricardo e outros*, sentença de 2 de fevereiro de 2001, Série C, nº 72, par. 156.

⁸¹ Corte I.D.H., *Caso Huila Tecse vs. Peru*, sentença de 3 de março de 2005, Série C, nº 121, par. 69 -72.

abrange o direito e a liberdade de associar-se livremente com outras pessoas, sem intervenção das autoridades públicas que limite ou impeça o exercício do respectivo direito, o que representa, portanto, um direito de cada indivíduo. A segunda reconhece e protege o direito e a liberdade de buscar a realização comum de um fim lícito, sem pressões ou intromissões que possam alterar ou desnaturalizar sua finalidade. A juízo da Corte, portanto, “a execução de um líder sindical [...] restringe não somente a liberdade de associação de um indivíduo, mas também o direito e a liberdade de determinado grupo de associar-se livremente, sem medo ou temor, donde decorre que o direito protegido pelo artigo 16 reveste de alcance e caráter especiais. Evidenciam-se assim as duas dimensões da liberdade de associação”.⁸² A mesma consequência se verifica para qualquer pessoa que defenda qualquer outro tipo de direito ou tema relacionado com direitos humanos.

72. A Corte estabeleceu, conseqüentemente, que em sua dimensão individual a liberdade de associação não se esgota com o reconhecimento teórico do direito de formar sindicatos ou organizações de direitos humanos, mas que compreende, ademais, inseparavelmente, o direito de utilizar qualquer meio apropriado de exercer essa liberdade. Por esse motivo, quando a Convenção proclama que a liberdade de associação compreende o direito de associar-se livremente com fins “de qualquer [...] natureza” salienta que a liberdade de associar-se e a busca de certos fins coletivos são indivisíveis, de tal modo que uma restrição das possibilidades de associar-se representa diretamente, e na mesma medida, um limite do direito da coletividade de alcançar os fins que se proponha.

73. Nesse sentido, a garantia de que as pessoas que se associam com fins sindicais serão protegidas contra atos de retaliação é básica para o exercício desse direito. A esse respeito, o Comitê de Liberdade Sindical salientou que

[u]m dos princípios fundamentais da liberdade sindical é que os trabalhadores gozem de proteção adequada contra os atos de discriminação anti-sindical com relação ao seu emprego – tais como a demissão, rebaixamento de função, transferência e outras medidas prejudiciais – e que essa proteção é particularmente necessária tratando-se de delegados sindicais, porque para poder cumprir suas funções sindicais com plena independência devem receber a garantia de que não serão prejudicados em virtude do mandato que detenham no sindicato. O Comitê estimou que essa garantia, no caso de dirigentes sindicais, é também necessária para dar cumprimento ao princípio fundamental de que as organizações de trabalhadores devem dispor do direito de escolher seus representantes com plena liberdade.⁸³

74. Sobre esse ponto é importante destacar a necessidade de que as medidas de proteção ou tutela para delegados sindicais não sejam restringidas de maneira irrazoável. A tutela sindical deve compreender também garantias que incluam os dirigentes dos sindicatos minoritários ou em formação, pois ocasionalmente as ações de hostilidade têm a concordância das estruturas sindicais existentes em convivência com empresas ou com o Estado. A esse respeito, o Comitê de Liberdade Sindical sustentou que

⁸² Corte I.D.H., *Caso Huila Tecse vs. Peru*. Sentença de 3 de março de 2005. Série C, nº 121, par. 69.

⁸³ Comitê de Liberdade Sindical, compilação de decisões sobre liberdade sindical, 1985, par. 724. Entre as ações que podem ser consideradas atentatórias do direito à liberdade sindical, a CIDH incluiu, por exemplo, questões como detenções arbitrárias, ameaças de morte, atentados contra a vida e demissões arbitrárias de líderes sindicais, além de descontos de salário daqueles que participam de assembléias sindicais, discriminação trabalhista contra os filiados ao sindicato etc. Cf. CIDH, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala (1993), Capítulo IX. Doc. OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 16 rev., 1º de junho de 1993.

todas as medidas adotadas contra trabalhadores que desejassem constituir organizações de trabalhadores à margem da organização sindical existente são incompatíveis com o princípio segundo o qual os trabalhadores devem ter o direito de constituir, sem autorização prévia, as organizações de sua escolha e filiar-se livremente a elas.⁸⁴ Também declarou que “ninguém deveria sofrer prejuízo algum em seu emprego em virtude de sua filiação sindical, inclusive se o sindicato de que se trate não for reconhecido pelo empregador como representante da maioria dos trabalhadores interessados”.⁸⁵

75. Por outro lado, em sua dimensão social, a liberdade de associação, de acordo com a Corte Interamericana, é um meio que permite aos integrantes de um grupo ou coletividade alcançar determinados objetivos em conjunto e deles se beneficiar. No caso sob exame esses benefícios são a promoção e proteção dos direitos humanos. A Corte Interamericana, reunindo normas estabelecidas pelo Comitê de Liberdade Sindical e pela Corte Européia de Direitos Humanos, salientou que a liberdade sindical somente pode ser exercida numa situação em que se respeite e assegure plenamente os direitos humanos fundamentais, em especial os relativos à vida e à segurança da pessoa. Desse direito decorre então a obrigação estatal de garantir que as pessoas possam exercer livremente sua liberdade de associação, sem temor de que sejam submetidos a violência alguma. Em caso contrário, poderia ser reduzida a capacidade dos grupos de organizarem-se para a proteção de seus interesses.⁸⁶

76. Assim, qualquer ato que tenda a impedir que as defensoras e defensores se associem ou, de qualquer maneira, que se efetivem os fins para os quais formalmente se associaram é um ataque direto à defesa dos direitos humanos. Os atos de violência que tenham por objetivo desestimular a filiação às organizações de direitos humanos, ou sua ação, são proibidos pelo direito internacional e poderiam gerar responsabilidade internacional do Estado. A Comissão também considerou que o direito de associação pode ser afetado diretamente caso uma defensora ou defensor deva exilar-se em virtude de ameaças contra sua vida a título de represália por seu trabalho.⁸⁷

77. A Comissão conclui que os Estados têm a faculdade de regulamentar a inscrição, vigilância e controle de organizações em suas jurisdições, inclusive as organizações de direitos humanos. Entretanto, o direito de associar-se livremente sem interferências determina que os Estados devam assegurar que esses requisitos legais não impeçam, atrasem ou limitem a criação ou funcionamento dessas organizações, sob pena de incorrer em responsabilidade internacional. Nesse sentido, as formalidades dispostas nas regulamentações nacionais acerca da constituição e do funcionamento das organizações não-governamentais, sindicatos e outras organizações são compatíveis com as disposições dos instrumentos do sistema interamericano, desde que essas disposições regulamentares não se achem em contradição com as garantias dispostas nesses convênios, impondo, por exemplo, entraves arbitrários e abusivos ao direito de associação e ao livre funcionamento das organizações.

⁸⁴ Comitê de Liberdade Sindical, Caso 1594, Costa do Marfim. Em igual sentido, o Comitê salientou que “toda medida tomada contra os trabalhadores pela tentativa de constituir ou reconstituir organizações de trabalhadores (fora da organização sindical oficial) é incompatível com o princípio de que os trabalhadores devem ter o direito de constituir, sem autorização prévia, as organizações que julguem conveniente e de filiar-se a elas” (CLS, 301) e que “devem ser tomadas as medidas necessárias, de maneira que os dirigentes sindicais que tenham sido despedidos por atividades relacionadas com a criação do sindicato sejam reconduzidos a seus cargos, se assim o desejarem” (CLS, 302).

⁸⁵ Comitê de Liberdade Sindical, compilação de decisões sobre liberdade sindical, 1985, par. 693.

⁸⁶ Corte I.D.H., *Caso Huila Tecse vs. Peru*. Sentença de 3 de março de 2005. Série C, nº 121, par. 77.

⁸⁷ CIDH, Relatório nº 31/96, Caso 10.526 (Guatemala), 16 de outubro de 1996, par. 119. No mesmo sentido ver Relatório de mérito nº 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein e Rodolfo Izal Elorz (México), 13 de abril de 1999.

C. Direito à liberdade de expressão⁸⁸

78. Em relação a esse direito, a Corte Interamericana estabeleceu seu alcance não somente como o direito e a liberdade de expressar seu próprio pensamento, mas também como o direito e a liberdade de buscar, receber e divulgar informações e idéias de toda natureza.⁸⁹ A Corte também determinou que a liberdade de expressão tem um caráter individual e um caráter social e por esse motivo:

Requer, por um lado, que ninguém seja arbitrariamente desacreditado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento e representa, por conseguinte, um direito de cada indivíduo; mas implica também, por outro lado, um direito coletivo a receber qualquer informação e a conhecer a expressão do pensamento alheio.⁹⁰

79. A liberdade de expressão é outro dos direitos consubstanciais ao trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos. A Corte Interamericana declarou que a liberdade de expressão é um direito fundamental no desenvolvimento de uma sociedade democrática e indispensável para a formação da opinião pública. É também *conditio sine qua non* para que os partidos políticos, os sindicatos, as sociedades científicas e culturais e, em geral, os que desejem influir na coletividade possam desenvolver-se plenamente. É, enfim, condição para que a comunidade, no momento de exercer suas opções esteja suficientemente informada. É possível afirmar, portanto, que uma sociedade que não esteja bem informada não é plenamente livre.⁹¹ Conforme se mostra a seguir, no caso das defensoras e defensores de direitos humanos, o exercício desse direito pode ver-se restringido não somente em seu aspecto individual (possibilidade de expressar idéias) mas também em seu aspecto social ou coletivo (possibilidade de buscar e receber informação).

80. A Comissão reitera que o poder coativo do Estado pode exercer-se afetando a liberdade de expressão das defensoras e defensores mediante o uso de leis penais como instrumento para silenciar aqueles que exercem seu direito de expressar-se de forma crítica, acusando-os por meio de tipos penais como “incitar à rebelião”, “divulgar informações falsas” e “prejudicar a reputação do país”.⁹²

81. Por conseguinte, não se pode legitimamente impor uma punição que impeça ou restrinja o trabalho crítico necessário das defensoras e defensores de direitos humanos quando investiguem pessoas que exerçam cargos públicos. Uma punição desmedida poderá fazer calar essas críticas. Ao restringir dessa maneira a liberdade de expressão transforma-se a democracia num sistema em que o autoritarismo e as violações dos direitos humanos encontram terreno fértil para impor-se sobre a vontade da sociedade.

⁸⁸ Os artigos IV da Declaração e 13 da Convenção Americana protegem o direito à liberdade de expressão. A Carta Democrática Interamericana dispõe em seu artigo 4 que: “São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa”.

⁸⁹ Corte I.D.H., *Caso “A Última Tentação de Cristo”*. Sentença de 5 de fevereiro de 2001. Série C, nº 73, par. 64. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguai*. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C, nº 111, par. 77.

⁹⁰ Corte I.D.H., Parecer consultivo 5/85, “A associação obrigatória de jornalistas”, 13 de novembro de 1985, Série A, nº 5, par. 30.

⁹¹ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein*. Sentença de 6 de fevereiro de 2001. Série C, nº 74, par. 149.

⁹² ONU, Comitê de Direitos Humanos, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, Relatório Anual 2004, Doc E/CN.4/2005/101, par. 54.

82. Por essas razões, a Comissão declarou:

[A] obrigação do Estado de proteger os direitos dos demais se cumpre mediante o estabelecimento de uma proteção estatutária contra os ataques intencionais à honra e à reputação mediante ações civis e promulgando leis que garantam o direito de retificação ou resposta. Nesse sentido, o Estado garante a proteção da vida privada de todos os indivíduos sem fazer uso abusivo de seus poderes coativos para reprimir a liberdade individual de formar opinião e expressá-la.⁹³

1. Acesso à informação pública

83. Outro tema prioritário para a atuação das defensoras e defensores se relaciona com o exercício do direito de acesso à informação pública. O interesse especificamente tutelado no artigo 13 da Convenção é a formação da opinião pública por meio do intercâmbio livre de informação e da crítica democrática da administração pública.⁹⁴

84. A Corte Interamericana salientou que o acesso à informação em poder do Estado constitui um direito fundamental dos indivíduos e que os Estados são obrigados a garanti-lo.⁹⁵ O direito de acesso à informação é prioritário porque contribui para combater a corrupção e para a defesa dos direitos humanos. O acesso à informação pública se mostrou uma ferramenta útil que contribui para o conhecimento social de violações de direitos humanos ocorridas no passado. O efetivo exercício desse direito pode ajudar a prevenir possíveis novas violações.

85. A elaboração de um regime de acesso à informação que cumpra os requisitos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos é uma tarefa mais complexa que a de simplesmente declarar que o público pode ter acesso à informação em poder do Estado. Há características legislativas e processuais específicas que devem estar implícitas em todo regime de acesso à informação, inclusive o princípio da máxima divulgação, a presunção do caráter público com respeito às reuniões e aos documentos fundamentais, amplas definições do tipo de informação a que se pode ter acesso, tarifas e prazos razoáveis, um exame independente das denegações de acesso e punições por descumprimento.⁹⁶

86. Em junho de 2003, a Assembléia Geral da OEA reconheceu a importância do acesso à informação com a aprovação da resolução AG/RES.1932 (XXXIII-O/03). Nessa resolução, a Assembléia Geral reafirmou a declaração do artigo 13 da Convenção Americana de que todos têm liberdade de buscar, receber e divulgar informações e sustentou que o acesso à informação pública é um requisito do próprio exercício da democracia.⁹⁷ Ademais, a Assembléia Geral reiterou que os Estados são obrigados a respeitar e fazer respeitar o acesso de todos à informação pública e de

⁹³ CIDH, Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, 2000, Capítulo II, par. 45.

⁹⁴ Corte I.D.H.. Parecer consultivo OC-5/85, Série A, nº 5, par. 69: "O conceito de ordem pública reclama que numa sociedade democrática assegurem-se as maiores possibilidades de circulação de notícias, idéias e opiniões, bem como o mais amplo acesso à informação por parte da sociedade em seu conjunto. A liberdade de expressão, por conseguinte, insere-se na ordem pública primária e radical da democracia, que não é concebível sem o debate livre e sem que a dissidência tenha pleno direito a manifestar-se. [...] Tal como concebido na Convenção Americana, [é necessário] que se respeite escrupulosamente o direito de cada ser humano de expressar-se livremente e o da sociedade em seu conjunto de receber informação".

⁹⁵ Corte I.D.H., Parecer consultivo OC-5/85. Série A, nº 5, par. 70.

⁹⁶ O desenvolvimento desses conceitos em CIDH, Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, 2003, Capítulo IV, par. 32 e ss.

⁹⁷ OEA, Assembléia Geral, resolução AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), par. 1.

promover a adoção de toda medida legislativa ou de outra natureza necessária para garantir seu reconhecimento e aplicação eficaz.⁹⁸ Em junho de 2004, a Assembléia Geral da OEA aprovou a resolução AG/RES 2057 (XXXIV-O/04), denominada "Acesso à informação pública: fortalecimento da democracia". Nessa resolução intensificam-se os esforços estabelecidos pela resolução anterior sobre a matéria e insta-se os Estados membros a que implementem as leis ou outras disposições que ofereçam aos cidadãos um amplo acesso à informação pública. Em ambas as resoluções a Assembléia Geral resolveu "encarregar a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão de continuar a incluir no Relatório Anual da CIDH um relatório sobre a situação do acesso à informação pública na Região".

2. Ação de *habeas data*

87. O conceito de "acesso à informação" muitas vezes se confunde com o conceito de *habeas data*. A CIDH entendeu que "acesso à informação" refere-se à informação em poder do Estado, que deve ser pública. Uma ação de *habeas data* tem a ver com o direito de toda pessoa a ter acesso à informação sobre si mesma e a modificar, anular ou retificar essa informação quando seja necessário.⁹⁹

88. A Comissão reitera que toda pessoa tem o direito de conhecer a informação de inteligência que se tenha reunido a seu respeito, inclusive e sobretudo quando não haja um processo penal baseado nessa informação.¹⁰⁰ Precisamente, o artigo XXIV da Declaração Americana garante a todo indivíduo o direito de petição e o artigo 25 da Convenção Americana garante o direito a um recurso fácil e rápido contra atos que atentem contra suas liberdades fundamentais.

89. Por outro lado, a Comissão considera que o direito à vida privada também garante às pessoas o direito de prontamente tomar conhecimento de que o Estado decidiu reunir informação sobre elas, inclusive para evitar que essa informação contenha erros. Nesse sentido, a CIDH estabeleceu que cada pessoa tem o direito de conhecer a informação de que se disponha sobre ela, mediante o exercício de uma ação rápida, simples e eficaz. A ação de *habeas data*, conforme foi anteriormente definida, tem por base três premissas:¹⁰¹ 1) o direito de cada pessoa de não ser perturbado em sua privacidade; 2) o direito de toda pessoa de ter acesso à informação sobre si mesma em bancos de dados públicos e privados para modificar, anular ou retificar informação sobre sua pessoa, quando se trate de dados sensíveis,¹⁰² falsos, tendenciosos ou discriminatórios;¹⁰³ e 3) o direito das pessoas de utilizar a ação de *habeas data* como mecanismo de fiscalização.¹⁰⁴ O recurso de ação de *habeas data* tornou-se nos últimos anos um instrumento fundamental para a investigação de violações de direitos humanos cometidas durante as ditaduras militares do passado nas Américas. Familiares de desaparecidos levaram adiante ações de *habeas data* para obter informação vinculada ao comportamento do Governo, para conhecer o destino dos desaparecidos e para

⁹⁸ *Ibidem*, par. 2.

⁹⁹ CIDH, Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, 2003, Capítulo IV, nota 72.

¹⁰⁰ CIDH, Relatório sobre a Colômbia 1999, Capítulo VII, Defensores dos Direitos Humanos, par. 58. OEA/Ser.L/V/11.102.

¹⁰¹ Ver CIDH, relatórios anuais da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, 2000, 2001 e 2003.

¹⁰² Entende-se por "dado sensível" toda a informação relacionada com a vida íntima da pessoa.

¹⁰³ Ver Alicia Pierini, Valentín Lorences e María Inés Tornabene. *Habeas data: direito à intimidade*. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999, p. 16.

¹⁰⁴ Ver Víctor Abramovich e Christian Courtis, *O acesso à informação como direito*. CELS, 2000, p. 7.

determinar responsabilidades. Essas ações constituem, por conseguinte, um meio importante para a garantia do “direito à verdade”.¹⁰⁵

90. Tanto para o acesso à informação pública como para o exercício da ação de *habeas data*, a Comissão entende que poderiam existir certos casos específicos em que as forças de segurança do Estado não teriam de revelar a informação, por exemplo, quando a divulgação dessa informação pudesse colocar em risco a segurança nacional. As forças de segurança não podem, no entanto, decidir discricionariamente se divulgam ou não a informação, sem nenhum controle externo. Nesse sentido, a CIDH determinou:

No contexto da luta contra o terrorismo, os governos com freqüência procuram restringir o acesso de amplas categorias a informações relacionadas com a investigação dos suspeitos de terrorismo, a reunião de inteligência e a execução de medidas policiais e militares. Em alguns desses casos, o governo pode ter uma necessidade legítima de manter em sigilo a informação para proteger a segurança nacional e a ordem pública. Ao mesmo tempo, a necessidade de informação por parte do público é mais importante hoje, pois as medidas antiterroristas podem estar sujeitas a abuso, e o público e a imprensa são alguns dos controles mais substanciais de um comportamento abusivo do Estado.¹⁰⁶

91. O artigo 13.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos determina as circunstâncias em que os Estados podem denegar o acesso público a informação sensível e cumprir, não obstante isso, suas obrigações segundo o direito internacional. A esse respeito, a Convenção estabelece que as restrições devem ser expressamente definidas em lei e devem ser “necessárias para assegurar : a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas”. Desse princípio decorre¹⁰⁷ que as exceções devem ser estabelecidas na legislação, que deverá ser cuidadosamente redigida e amplamente divulgada, bem como aprovada por mecanismos formais estabelecidos nos sistemas jurídicos.¹⁰⁸ A Corte Interamericana decidiu em 1985 que as limitações aos direitos dispostas no artigo 13 “devem ser estabelecidas levando em conta certos requisitos de forma que dizem respeito aos meios pelos quais

¹⁰⁵ Ver, por exemplo, Corte I.D.H., *Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre e outros vs. Peru)*. Sentença de 14 de março de 2001. Série C, nº 75. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos argumentou perante a Corte Interamericana no caso Barrios Altos que:

O direito à verdade se baseia nos artigos 8 e 25 da Convenção, porquanto ambos são “fundamentais” no estabelecimento judicial dos fatos e circunstâncias que cercaram a violação de um direito fundamental. Ademais... esse direito está fundamentado no artigo 13.1 da Convenção, uma vez que reconhece o direito a buscar e receber informação... em virtude desse artigo, é uma obrigação positiva do Estado garantir a informação essencial à proteção dos direitos das vítimas, à transparência no governo e à proteção dos direitos humanos (par. 45).

¹⁰⁶ CIDH, Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos, par. 327. Ver também CIDH, Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, 2003, Capítulo IV, par. 41 e ss.

¹⁰⁷ José Antonio Guevara, “O sigilo oficial”, em *Direito da informação: Conceitos básicos*. Coleção Encontros, Equador, agosto de 2003, p. 438-439.

¹⁰⁸ *Ibid*, nota 342. Guevara observa que a Corte Interamericana de Direitos Humanos dispôs que “A expressão “leis”, no âmbito da proteção dos direitos humanos, careceria de sentido se com ela não se aludisse à idéia de que a determinação do poder público somente não basta para restringir esses direitos. O contrário equivaleria a reconhecer uma virtualidade absoluta aos poderes dos governantes frente aos governados. Em compensação, a palavra “leis” cobra todo o seu sentido lógico e histórico se for considerada uma exigência da necessária limitação da interferência do poder público na esfera dos direitos e liberdades da pessoa humana. A Corte conclui que a expressão “leis”, utilizada no artigo 30, não pode ter outro sentido senão o de lei formal, ou seja, norma jurídica aprovada pelo órgão legislativo e promulgada pelo Poder Executivo segundo o procedimento requerido pelo direito interno de cada Estado”. Corte Interamericana de Direitos Humanos, A palavra “leis” no artigo 30 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Parecer consultivo OC-6/86, 9 de maio de 1986, Corte I.D.H. (Série A, nº 6, 1986).

se manifestam e condições de mérito representadas pela legitimidade dos fins que, com essas restrições, se pretende alcançar”.¹⁰⁹

92. Citando os Princípios de Joanesburgo sobre Segurança Nacional, a CIDH acrescentou:

a maior parte das leis sobre acesso à informação contém exceções que possibilitam ao Estado negar a divulgação de informações com o fundamento de que isso poderia prejudicar a segurança nacional do Estado ou sua capacidade de manter a ordem pública. Essas exceções devem ser aplicadas somente à informação que claramente afete a segurança nacional definida pelo princípio 2 (somente se admite uma restrição com base na segurança nacional, a não ser que seu propósito genuíno seja proteger a existência do país ou sua integridade territorial contra o uso ou ameaça de uso da força...).¹¹⁰

93. A Comissão entende que para assegurar a proteção e promoção dos direitos humanos, o Estado deve criar um mecanismo que permita a todas as pessoas ter acesso rápido à informação pública e sobre aquilo que exista a respeito delas. Esse controle independente é necessário para garantir que as forças de segurança atuem de acordo com sua competência e com os procedimentos adequados para recolher informação de inteligência.¹¹¹

D. Direito à privacidade e à proteção da honra e da dignidade¹¹²

94. As defensoras e defensores para desenvolver com liberdade seu trabalho requerem uma proteção adequada por parte das autoridades estatais, que assegure que não serão vítimas de ingerências arbitrárias em sua vida privada nem de ataques a sua honra e dignidade. Esse direito inclui a proteção estatal contra atos de hostilidade e intimidação, agressões, perseguições, controle de correspondência e de comunicações telefônicas e eletrônicas e atividades de inteligência ilegais. A experiência da Comissão mostra que em vários países da Região as pessoas próximas às defensoras e defensores são violentadas em seus direitos à privacidade e proteção da honra e dignidade com o propósito de interferir nas atividades de seus familiares. Por esse motivo, a proteção deve ser garantida tanto frente aos ataques dirigidos contra as defensoras e defensores, bem como frente aos ataques dirigidos a seus familiares.

95. A esse respeito, a Representante Especial da ONU determinou que “hostilidades dessa natureza têm graves conseqüências para as defensoras e defensores de direitos humanos; os estigmatizam, os fazem correr riscos e em algumas ocasiões os obrigaram a abandonar seu trabalho e a esconderem-se. Embora em muitos casos as acusações fossem infundadas, as vítimas não receberam nenhuma desculpa das autoridades. Essas agressões constituem atentados graves que minam a credibilidade e a integridade do trabalho relativo aos direitos humanos aos olhos do público”.¹¹³

¹⁰⁹ Corte I.D.H., Parecer consultivo OC-5/85, par. 37.

¹¹⁰ CIDH, Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos, par. 330. Ver também CIDH, Relatório Anual da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, 2003, Capítulo IV, par. 41 e ss.

¹¹¹ CIDH, Relatório sobre a Colômbia 1999, Capítulo VI, Defensores dos Direitos Humanos, par. 59. OEA/Ser. L/V/11.102.

¹¹² Esse direito encontra-se resguardado tanto pela Declaração como pela Convenção Americana (artigos V, IX e X e 11, respectivamente), que contêm disposições que protegem os direitos das pessoas tanto à inviolabilidade de seu domicílio como de sua correspondência.

¹¹³ ONU, Comitê de Direitos Humanos, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, Relatório Anual 2004, Doc. E/CN.4/2005/101, par. 55.

96. A Comissão concluiu, por exemplo, que constitui uma violação do direito constante do artigo 11 da Convenção que o Estado use seu sistema penal para acusar um defensor de direitos humanos com a única finalidade de hostilizá-lo e impedir seu trabalho. Assim, num caso individual, a Comissão declarou que “o fato de que se tenha aberto o número de averiguações prévias e de causas penais, que tenha existido uma sucessão de julgamentos seguida de uma declaração de inocência, que esses julgamentos afetem uma mesma pessoa e que essa pessoa tenha sido absolvida em todas as causas que até o momento tenham sido decididas, faz igualmente presumir que tenham existido coação e hostilidades”.¹¹⁴

97. Igual proteção requerem as defensoras e defensores contra invasões ou buscas ilegais tanto em suas residências como locais de trabalho, o que inclui em especial as sedes das organizações de direitos humanos. A Comissão salientou que a inviolabilidade do domicílio é uma das garantias implícitas do artigo 8 da Convenção. Esse direito, ademais de atuar como uma garantia do direito à privacidade, é uma garantia do devido processo legal porquanto estabelece um limite legal para o recolhimento da prova incriminatória de um indivíduo acusado de um delito. No caso de que haja uma invasão de domicílio descumprindo os procedimentos constitucionais apropriados, essa garantia impede que a prova obtida seja levada em conta numa decisão judicial posterior. Desse modo, na prática funciona como uma regra de exclusão da prova obtida ilegalmente.¹¹⁵

98. Quanto ao direito à honra e à dignidade de defensoras e defensores de direitos humanos, a Comissão salientou, num caso contencioso sobre um grupo de defensores, que se havia violado esse direito ao se levar a cabo uma “campanha de descrédito empreendida pelo Estado contra o referido grupo (...) que havia sido apresentado à opinião pública como transgressores irresponsáveis e como uma ameaça à paz” e também porque “foram expostos à opinião pública [nacional] e internacional como perigosos delinquentes; no entanto, em virtude da atitude das autoridades ao expulsá-los sumariamente, jamais tiveram a oportunidade de defender-se das graves acusações criminais dirigidas contra eles.”¹¹⁶

99. No mesmo sentido, a Comissão concluiu que existe violação do direito à honra de defensoras e defensores de direitos nos casos em que as autoridades estatais prestam declarações ou emitem comunicados que incriminam publicamente uma defensora ou defensor de fatos que não foram judicialmente comprovados.¹¹⁷ A Comissão também reitera que não se deve tolerar tentativa alguma de parte de autoridades estatais de colocar em dúvida a legitimidade do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos e suas organizações. A Comissão considera que toda instituição que atua em assuntos públicos pode ser matéria de verificação pública. No entanto, essas críticas devem ser realizadas de maneira responsável pelas autoridades estatais. Quando essas críticas ocorrem deve-se levar conta a obrigação do Estado de respeitar e proteger o legítimo trabalho de proteção dos direitos humanos, o contexto político em que se realizam as críticas e a busca da verdade como objetivo principal dessas recriminações. A CIDH ressaltou que os funcionários públicos devem abster-se de fazer declarações que estigmatizem as defensoras e defensores ou que sugiram que

¹¹⁴ CIDH, Relatório nº 43/96, Caso 11.430 (México), 15 de outubro de 1996, par. 47.

¹¹⁵ CIDH, Relatório nº 1/95 (Mérito), Caso 11.006 (Peru), 7 de fevereiro de 1995.

¹¹⁶ Relatório de mérito nº 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein e Rodolfo Izal Elorz (México), 13 de abril de 1999, par. 95.

¹¹⁷ CIDH, Relatório nº 43/96, Caso 11.430 (México), 15 de outubro de 1996, par. 76.

as organizações de direitos humanos atuam de maneira indevida ou ilegal, somente pelo fato de realizar seu trabalho de promoção ou proteção de direitos humanos.¹¹⁸

100. A Comissão também reconhece que as forças de segurança do Estado podem ver-se na necessidade de realizar operações de inteligência, de acordo com a lei, para combater o delito ou proteger a ordem constitucional e para facilitar processos penais e operações militares concretas e legais.¹¹⁹ A Comissão reitera, no entanto, sua preocupação ante o fato de que as forças de segurança dos Estados dirijam suas atividades de inteligência contra as organizações de direitos humanos e seus membros exclusivamente em razão de suas atividades.¹²⁰ A Comissão salienta que, em cumprimento das suas obrigações na área de direitos humanos, o Estado não pode manter atividades de inteligência como meio de controle das informações gerais referentes aos cidadãos.¹²¹

¹¹⁸ CIDH, Relatório Anual 2005, OEA/Ser.L/V/II.125. Doc. 7, 27 de fevereiro de 2006, Capítulo IV, par. 35.

¹¹⁹ A Corte Interamericana referiu-se à legitimidade e limites das atividades de inteligência nos seguintes termos:

A Corte considera que as atividades das forças militares e da polícia e dos demais organismos de segurança devem sujeitar-se rigorosamente às normas da ordem constitucional democrática e aos tratados internacionais de direitos humanos e de Direito Internacional Humanitário, o que é especialmente válido com relação aos organismos e às atividades de inteligência. Esses organismos devem, *inter alia*: a) respeitar, em todos os momentos, os direitos fundamentais da pessoas; e b) sujeitar-se ao controle das autoridades civis, não somente do Poder Executivo, mas também dos demais poderes públicos, no que seja pertinente. As medidas destinadas a controlar os trabalhos de inteligência devem ser especialmente rigorosas, uma vez que, dadas as condições de reserva sob as quais se realizam essas atividades, podem derivar para a prática de violações dos direitos humanos e de ilícitos penais.

Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang*. Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C, nº 101, par. 284.

¹²⁰ No Relatório sobre Direitos Humanos e Terrorismo, a Comissão afirmou que:

No contexto da luta contra o terrorismo, os governos com freqüência procuram restringir o acesso de amplas categorias a informações relacionadas com a investigação dos suspeitos de terrorismo, a reunião de inteligência e a execução de medidas policiais e militares. Em alguns desses casos, o governo pode ter uma necessidade legítima de manter em sigilo a informação para proteger a segurança nacional e a ordem pública. Ao mesmo tempo, a necessidade de informação por parte do público é mais importante hoje, pois as medidas antiterroristas podem estar sujeitas a abuso e o público e a imprensa são alguns dos controles mais substanciais de um comportamento abusivo do Estado.

CIDH, Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos, OEA/ser.L/V/II., Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de outubro de 2002, par. 327.

¹²¹ A Comissão salientou que:

Nos casos em que as entidades do Estado ou do setor privado obtenham dados, indevida e/ou ilegalmente, o petionário deve ter acesso a essa informação, ainda que seja sigilosa, para que as pessoas tenham controle dos dados que as afetam. A ação de *habeas data* como instrumento para garantir a responsabilidade dos organismos de segurança e inteligência nesse contexto oferece mecanismos para verificar se os dados pessoais foram coletados legalmente. A ação de *habeas data* confere à parte prejudicada ou a seus familiares o direito de determinar o propósito para o qual foram coletados os dados e, caso tenham sido colhidos ilegalmente, determinar se as partes responsáveis devem ser punidas. A divulgação pública de práticas ilegais na coleta de dados pessoais pode ter no futuro o efeito de evitar essas práticas por parte desses organismos.

CIDH, Relatório sobre Terrorismo e Direitos Humanos, OEA/ser.L/V/II., Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de outubro de 2002, par. 292.

E. Circulação e residência¹²²

101. Muitas das ações de promoção e proteção dos direitos humanos requerem a presença física das defensoras e defensores nos lugares em que realizam suas atividades, tais como as de acompanhamento permanente a comunidades em risco. A proximidade entre as defensoras e defensores e as vítimas que representam é um vínculo necessário para que os primeiros melhor compreendam os problemas que afetam as vítimas e possam sugerir linhas de ação e denúncia adequadas. Quando esse vínculo se rompe, não somente se afeta o direito da defensora ou defensor de circular livremente ou escolher seu local de trabalho e residência sem restrições, mas, além disso, limita-se gravemente a possibilidade das vítimas de violações de apresentar reivindicações e denúncias.

102. As violações desses direitos podem ocorrer de forma direta e indireta, entendendo-se as diretas como as restrições impostas a defensoras e defensores para saírem do país ou deslocarem-se para determinadas áreas dentro do próprio país, e as indiretas como as ameaças e hostilidades que procuram restringir a circulação de defensoras e defensores por meio do medo.¹²³ A Comissão considerou que as ameaças e atentados contra defensoras e defensores que fazem com que se vejam obrigados a sair do país de residência constituem violações do direito protegido no artigo 22 da Convenção Americana.¹²⁴ No mesmo sentido, a Comissão considerou que o deslocamento forçado constitui uma violação direta dos direitos de residência e circulação, entre outras violações.¹²⁵

103. De acordo com as normas interamericanas, as defensoras e defensores de direitos humanos devem gozar de proteção adequada que assegure que não serão objeto de interferências indevidas no exercício de seus direitos de circulação e residência, tanto nas ações relacionadas com suas atividades de trabalho como nas questões relacionadas com sua vida privada. Essas garantias devem incluir a abstenção das autoridades estatais de limitar, por qualquer meio, o deslocamento das defensoras e defensores pelas áreas de interesse para seu trabalho, nas quais se pode coligar informação de campo e verificar em primeira mão as situações denunciadas. Por sua vez, os Estados têm a obrigação de prevenir que outras pessoas impeçam que organizações de direitos humanos verifiquem no local a situação das pessoas que assim o requeiram.

104. A representante das Nações Unidas também se referiu a esse tema, declarando que algumas defensoras e defensores “foram proibidos de viajar ao exterior, tiveram confiscados seus documentos de viagem, foram proibidos de ter acesso a aviões e foram detidos nos aeroportos para impedi-los de divulgar a situação dos direitos humanos em seu país em foros e órgãos internacionais. A outros foram negados vistos e o acesso aos lugares em que haviam ocorrido abusos de direitos

¹²² O direito de escolher e fixar residência, bem como o direito de transitar livremente, ou direito de circulação, encontra-se disposto no sistema interamericano nos artigos VIII da Declaração Americana e 22 da Convenção Americana.

¹²³ No mesmo sentido, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas considerou que, de acordo com as disposições do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, existe uma violação do direito à liberdade de circulação quando uma pessoa é forçada a exilar-se por medo de ameaças e o Estado não dispõe as garantias necessárias para que possa livremente residir em seu país de origem, inclusive quando essas ameaças provêm de atores não estatais. Cf. ONU, Comitê de Direitos Humanos, Caso Jiménez Vaca c. Colômbia, Comunicação nº 859/1999, Doc. CCPR/C/74/D/859/1999, 15 de abril de 2002.

¹²⁴ CIDH, Relatório nº 29/96, Caso 11.303 (Guatemala), 16 de outubro de 1996, par. 97 e 98.

¹²⁵ Relatório nº 32/96, Caso 10.553 (Guatemala), 16 de outubro de 1996, par. 64 e 65.

humanos de vítimas e clientes”.¹²⁶ No mesmo sentido, o Comitê de Liberdade Sindical se pronunciou estabelecendo que “a participação na qualidade de sindicalista nas reuniões sindicais internacionais é um direito sindical fundamental, motivo pelo qual os governos devem abster-se de toda medida, como reter documentos de viagem, que impeçam a um representante de uma organização de trabalhadores exercer seu mandato com plena liberdade e independência”.¹²⁷

105. A Comissão determinou que, no exercício de suas atribuições soberanas, os Estados podem determinar sua política e legislação migratória e, por conseguinte, decidir, com relação ao seu território, sobre a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros. Entretanto, a Comissão também se referiu a que o direito internacional dos direitos humanos estabelece algumas limitações.¹²⁸ A Comissão considera que a proibição de entrada ou permanência num país estrangeiro pelo simples fato de que uma pessoa seja defensora ou defensor de direitos humanos contraria a intenção de apoio e fortalecimento do trabalho das defensoras e defensores que os Estados Americanos definiram nas reiteradas resoluções da Assembléia Geral da OEA. Pelo contrário, para a efetiva implementação dos princípios ali esboçados os Estados deveriam conceder, de acordo com suas disposições internas, as autorizações e condições necessárias para que as defensoras e defensores possam desenvolver seu trabalho em seu território, independentemente de sua nacionalidade, e facilitar os vistos para o acesso a sua jurisdição nos casos em que as defensoras e defensores devam trasladar-se para comparecer a reuniões internacionais ou eventos similares. A Comissão conclui que a proibição da entrada de algumas defensoras e defensores em alguns países impediu que apresentassem e sustentassem denúncias perante instâncias internacionais, prejudicando gravemente seu trabalho e impedindo que as vítimas de violações reivindicassem livremente seus interesses.

F. Devido processo legal e garantias judiciais¹²⁹

106. O direito das vítimas e seus familiares a uma administração de justiça apropriada com relação às violações dos direitos humanos decorre dos artigos 8 e 25 da Convenção, que concedem às pessoas o direito de acesso a um recurso ante a violação de seus direitos, o direito de recorrer a um tribunal competente e ser por ele ouvido e o direito a uma decisão rápida de parte das autoridades competentes. Essas disposições também asseguram que as normas do devido processo legal serão respeitadas e garantidas.

107. Em primeiro lugar, a Comissão deseja reiterar que o Estado de Direito e a democracia não podem consolidar-se se o Poder Judiciário interno não for eficiente no processamento das gravíssimas violações dos direitos humanos cometidas em muitos Estados, e se continuar imperando a impunidade com relação aos ataques contra as defensoras e defensores de direitos humanos. Quando o Estado investiga e pune os autores de violações cometidas contra defensoras e defensores de direitos humanos, envia uma mensagem clara à sociedade no sentido de que não haverá tolerância para os

¹²⁶ ONU, Comitê de Direitos Humanos, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, Relatório Anual 2004, Doc E/CN.4/2005/101, par. 59

¹²⁷ OIT, Comitê de Liberdade Sindical, ver 254º relatório, caso nº 1406 (Zâmbia), par. 470 e 283º relatório, caso nº 1590 (Lesoto), par. 346.

¹²⁸ CIDH, Quinto Relatório de Andamento da Relatoria sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, Relatório Anual 2003, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2, 29 de dezembro de 2003, Original: espanhol, par. 273.

¹²⁹ Os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial estão estabelecidos nos artigos XVIII da Declaração Americana e 8 e 25 da Convenção Americana.

que incorram em violações de direitos humanos. Por outro lado, a impunidade da prática de violações dos direitos humanos corrói as bases de um Estado democrático.

108. Em várias ocasiões, a Comissão declarou que a impunidade contribui para impedir o trabalho dos defensores de direitos humanos e cria um impacto na sociedade, que se vê amedrontada e deixa de denunciar violações que eventualmente possa sofrer. Na Segunda Plataforma de Dublin de Defensores de Direitos Humanos,¹³⁰ bem como nas Consultas Latino-Americanas de Defensores de Direitos Humanos realizadas no México, Guatemala e Brasil, a questão da impunidade foi definida como um dos principais desafios que afetam os defensores de direitos humanos no mundo. Uma das principais violações do dever de garantir os direitos é a impunidade, que a Corte Interamericana interpretou como:

a falta em seu conjunto de investigação, busca, prisão, julgamento e condenação dos responsáveis pelas violações de direitos protegidos pela Convenção Americana. De maneira que o Estado tem a obrigação de combater essa situação por todos os meios legais disponíveis, já que a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos e a total desproteção das vítimas e seus familiares.¹³¹

109. A Comissão reitera que a obrigação de investigar e punir todo ato que implique violação dos direitos protegidos pela Convenção requer que se puna não somente os autores materiais dos atos atentatórios de direitos humanos, mas também os autores intelectuais desses atos.¹³² A Comissão concluiu que em vários países da Região as violações dos direitos humanos das defensoras e defensores fazem parte de ataques sistemáticos organizados e praticados por diferentes pessoas em vários níveis de participação. Os Estados têm a obrigação de investigar e punir todas as pessoas que participem do planejamento e da prática de violações dos direitos das pessoas que dedicam sua vida a defender os direitos humanos. A investigação e punição parcial aumentam a impunidade e, por conseguinte, o risco com que convivem muitas defensoras e defensores no Hemisfério.

110. Do mesmo modo, para que o Poder Judiciário possa servir de maneira efetiva como órgão de controle, garantia e proteção dos direitos humanos, não somente se requer que ele exista de maneira formal, mas que, além disso, seja independente e imparcial. A imparcialidade e independência dos tribunais de justiça não podem ser asseguradas quando não se respeitam os direitos humanos civis, trabalhistas e sindicais das pessoas encarregadas de ministrar justiça. Preocupa à Comissão, portanto, que em alguns Estados as pessoas encarregadas de ministrar justiça e investigar as violações dos direitos humanos sejam hostilizadas por meio de ameaças contra sua vida e sanções administrativas e trabalhistas infundadas, inclusive a destituição de seus cargos.

111. Outro fator que a Comissão constatou como gerador de impunidade em casos de violações dos direitos humanos das defensoras e defensores é o fato de que “a maioria dos casos que implicam violações de direitos humanos por parte de integrantes das forças de segurança do Estado é processada pelo sistema de justiça

¹³⁰ Segunda Plataforma de Dublin de Defensores de Direitos Humanos (*Frontline*), realizada de 10 a 12 de setembro de 2003.

¹³¹ Corte I.D.H., *Caso Loayza Tamayo*. Sentença de reparações. par. 168 e 170.

¹³² A Corte Interamericana salientou, por exemplo, que “A Convenção Americana garante a toda pessoa o acesso à justiça para fazer valer seus direitos, recaindo sobre os Estados Partes os deveres de prevenir, investigar, identificar e punir os autores intelectuais e encobridores de violações dos direitos humanos”. Corte I.D.H., *Caso do Tribunal Constitucional*. Sentença de 29 de setembro de 1999. Série C, nº 71, par. 123. Ver também Corte I.D.H., *Caso Blake*. Reparaciones. Sentença de 22 de janeiro de 1999. Série C, nº 48, par. 65.

penal militar.”¹³³ A Comissão considera que as supostas violações cometidas por funcionários das forças de segurança do Estado contra defensoras e defensores de direitos humanos, bem como as que lhes são imputadas, não devem ser investigadas ou processadas por tribunais militares, pois não se relacionam com atividades próprias do serviço.

112. Em segundo lugar, a Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos reafirma o direito de toda pessoa a “solicitar, receber e utilizar recursos com o objetivo expresso de promover e proteger, por meios pacíficos, os direitos humanos e as liberdades fundamentais”.¹³⁴ Esse direito inclui a possibilidade de recorrer aos tribunais de justiça e buscar proteção e justiça para as vítimas de violações dos direitos humanos; solicitar a intervenção urgente da magistratura para a proteção de direitos fundamentais em iminente risco; apresentar casos contra o Estado alegando a responsabilidade de agentes estatais na prática de violações; apelar contra abusos de poder tais como confiscos injustos, supressão injustificada de reconhecimento legal de associações profissionais ou sindicatos ou aposentadoria arbitrária de funcionários públicos; e participação como observadores de julgamentos e audiências públicas para verificar a observância das normas do devido processo legal.

113. As denúncias e recursos apresentados pelas defensoras ou defensores devem ser examinados de acordo com as normas mínimas do devido processo legal, o que abrange uma decisão fundamentada num prazo razoável. A Comissão conclui que esse direito é fundamental para o exercício das atividades das defensoras e defensores e deve ser estritamente seguido tanto em processos penais como administrativos, atendendo a que esses processos buscam a proteção dos direitos humanos e a fiscalização do poder público. A substanciação e decisão oportuna das causas judiciais e administrativas relativas à proteção dos direitos humanos é uma atividade essencial para a revelação pública e integral da justiça, verdade e reparação.

114. Finalmente, com relação aos direitos à proteção judicial e garantias mínimas do devido processo legal, a Comissão lembra que o poder punitivo do Estado e seu aparato de justiça não devem ser manipulados com o objetivo de hostilizar os que se dedicam a atividades legítimas como a defesa dos direitos humanos. A Convenção Americana estabelece que os tipos penais, dada sua característica sancionatória, devem cumprir certos requisitos que permitam às pessoas sob jurisdição do Estado conhecer as condutas puníveis, as quais devem ser estabelecidas de acordo com as normas democráticas.¹³⁵

115. Por outro lado, o princípio de legalidade estabelecido na Convenção dispõe que os processos judiciais iniciados pelas autoridades estatais devem ser conduzidos de maneira tal que, de acordo com provas objetivas e legalmente produzidas, somente as pessoas que razoavelmente se presume tenham adotado condutas que mereçam sanção penal sejam investigadas e submetidas a processos judiciais.¹³⁶ O uso de sanções penais ou administrativas para qualquer outra finalidade

¹³³ CIDH, Segundo Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Peru, Capítulo II, par. 209, publicado em 2 de junho de 2000. OEA/Ser.L/V/11.106.

¹³⁴ Artigo 13.

¹³⁵ A Corte Interamericana salientou que “a elaboração dos tipos penais supõe uma clara definição da conduta criminatória, que fixe seus elementos e permita separá-la de comportamentos não puníveis ou condutas ilícitas sancionáveis com medidas não penais”. Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese*, sentença de 31 de agosto de 2004, Série C, nº 111, par. 174.

¹³⁶ Em especial, a Corte dispôs que

Num Estado de Direito, os princípios de legalidade e irretroatividade presidem a atuação de todos os órgãos do Estado, em suas respectivas competências, especialmente quando se trata do exercício de seu poder punitivo [...] Num sistema democrático é preciso extremar as

Continua...

viola as garantias estabelecidas na Convenção e gera responsabilidade internacional do Estado.

116. A esse respeito, a Comissão reitera que o poder punitivo do Estado e seus órgãos de justiça não deve ser manipulado com a finalidade de hostilizar aqueles que se dediquem a atividades legítimas. A Comissão estabeleceu que a via penal é a forma mais austera de que dispõe um Estado para estabelecer responsabilidades e, por conseguinte, seu uso deve ater-se rigorosamente a princípios fundamentais como o do devido processo legal (§ 61 *supra*). A Comissão também deseja reiterar que, conforme estabeleceu a Corte Interamericana, a garantia do devido processo legal se estende além dos processos penais.¹³⁷ A Comissão considera que os Estados têm o dever de investigar as pessoas que transgridam a lei em seu território, mas também a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para evitar que, mediante investigações estatais, sejam submetidas a julgamentos injustos ou infundados as pessoas que de maneira legítima reclamam o respeito e proteção dos direitos humanos.

117. Por outro lado, a Comissão ressalta que o direito à tutela judicial efetiva também requer a implementação – nos Estados em que ainda não existam – e o fortalecimento – naqueles em que estejam constitucional ou legalmente previstos – de remédios judiciais cautelares no âmbito nacional ante situações de ameaça iminente ou risco para a defesa dos direitos, *inter alia*, à vida, à integridade pessoal e à liberdade de expressão, bem como dos de reunião e associação. A Comissão reitera que as medidas cautelares e provisórias concedidas pela Comissão e pela Corte Interamericana cumprem funções subsidiárias à tutela que cabe ao próprio Estado, e que um papel importante que a CIDH assume é o de promover mecanismos locais de proteção cautelar.

118. A Corte Interamericana salientou a esse respeito que “o artigo 25 da Convenção Americana estabelece que toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes”, disposição que “constitui um dos pilares básicos, não somente da Convenção Americana, mas do próprio Estado de Direito numa sociedade democrática”.¹³⁸ Esses remédios cautelares deveriam estar disponíveis para casos urgentes em que se demonstre a iminência e proximidade de uma potencial violação dos direitos humanos. Essa obrigação também decorre das obrigações que contraem os Estados Partes ao ratificar a Convenção Americana e dos próprios princípios fundamentais do Estado.

119. Desse modo, o direito à proteção judicial cria nos Estados a obrigação de estabelecer e garantir recursos judiciais idôneos e efetivos para a proteção cautelar dos direitos, entre eles, à vida e à integridade física no âmbito local. Várias legislações nacionais adotaram esses recursos por meio de figuras tais como *habeas corpus*,

...Continuação

precauções para que as sanções penais sejam adotadas com estrito respeito aos direitos básicos das pessoas e anteriormente a uma cuidadosa verificação da efetiva existência da conduta ilícita [...] Nesse sentido, cabe ao juiz penal, no momento da aplicação da lei penal, ater-se estritamente ao nela disposto e observar o maior rigor na adequação da conduta da pessoa incriminada ao tipo penal, de maneira a não incorrer na penalização de atos não puníveis no ordenamento jurídico.

Corte I.D.H., *Caso De la Cruz Flores*, sentença de 18 de novembro de 2004, Série C, nº 115, par. 80 e ss.

¹³⁷ Cf. Corte I.D.H., *Caso do Tribunal Constitucional*, sentença de 31 de janeiro de 2001, Série C, nº 71, par. 70; *Caso Paniagua Morales e outros*, sentença de 8 de março de 1998, Série C, nº 37, par. 149.

¹³⁸ Corte I.D.H., *Caso Suárez Rosero*, sentença de 12 de novembro de 1997, Série C, nº 35, par. 65; Corte I.D.H., *O habeas corpus sob suspensão de garantias* (artigos 27.2, 25.1 e 7.6 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer consultivo OC-8/87, de 30 de janeiro de 1987, Série A, nº 8, par. 32.

amparos, ação de tutela, *writ of injunctio*n, mandados de segurança ou medidas de proteção de pessoas, entre outras.

120. Dada a natureza especial desses recursos e em virtude da urgência e da necessidade que devem apoiar sua atuação, algumas características básicas são necessárias para que possam ser considerados idôneos no sentido em que o estabeleceram a Comissão e a Corte. Entre essas características se encontram, por exemplo, que sejam simples, urgentes, informais e acessíveis, bem como que tramitem por órgãos independentes. É necessário também que as pessoas tenham a possibilidade de ter acesso às instâncias judiciais federais ou nacionais quando se suspeite de parcialidade na atuação dos órgãos estaduais ou locais. É necessária ainda uma ampla legitimação ativa desses recursos, de maneira a permitir que possam ser promovidos por familiares ou órgãos públicos, como promotorias ou defensorias públicas ou defensorias do povo, em representação das pessoas ameaçadas, sem requerer sua assinatura. É conveniente, ademais, que esses recursos possam tramitar como recursos individuais e igualmente como ações cautelares coletivas, isto é, para proteger um grupo determinado, ou determinável de acordo com certas normas, afetado ou em situação de risco iminente. Deve-se prever a aplicação de medidas de proteção em consulta com as pessoas afetadas e com órgãos de segurança especiais diferentes daqueles de que se suspeita, entre outras disposições.

121. Nesse sentido, por tratar-se de ações de proteção de direitos fundamentais em casos urgentes, a ritualidade das provas não deveria ser a mesma que se exige nos processos ordinários, pois requer-se que num breve lapso de tempo sejam adotadas as medidas destinadas à proteção imediata dos direitos ameaçados. Por exemplo, enquanto em direito penal uma ameaça contra a vida somente se configura com o início da execução do delito, em matéria cautelar a proteção do direito à vida deveria incluir a proteção contra todo ato que ameace esse direito, independentemente da dimensão ou grau de probabilidade da ameaça, desde que seja certa.

G. Dever geral de garantia e proteção e de adotar disposições de direito interno

122. Tal como ocorre com todos os compromissos internacionais, os Estados são obrigados a cumprir de boa-fé suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos,¹³⁹ o que implica agir de maneira a respeitar e garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos a todas as pessoas sujeitas a sua jurisdição, sem discriminação de nenhum tipo. A Comissão salienta a importância do papel que assumem os órgãos do Estado na implementação do direito internacional em matéria de direitos humanos. Também reconhece que muitas das disposições internacionais somente são operacionais se os Estados põem em funcionamento seu sistema legal interno para dar-lhes vigência. Desse modo o direito internacional delega o cumprimento de suas obrigações em última instância aos órgãos internos.

123. Os Estados têm o dever jurídico de adotar todas as medidas que sejam necessárias para garantir o “espaço contextual” em que defensoras e defensores e, em geral, a sociedade possa promover livremente e buscar a proteção de seus direitos por meio dos mecanismos nacionais e internacionais. Especial consideração merecem as medidas destinadas a proteger os direitos humanos das defensoras e defensores e a investigar, processar e punir os que contra eles cometam violações.

¹³⁹ Cf. Corte I.D.H., *Casos Liliana Ortega e outras; Luisiana Ríos e outros; Luís Uzcátegui; Marta Colomina e Liliana Velásquez*. Medidas provisórias. Resolução de 4 de maio de 2004, considerando sétimo; *Caso Lysias Fleury*, medidas provisórias, resolução de 2 de dezembro de 2003, considerando sétimo; e *Caso James e outros*, medidas provisórias, resolução de 2 de dezembro de 2003, considerando sexto.

124. A Comissão destaca que a grande maioria dos casos de ataques ao direito à vida e à integridade física de defensoras e defensores que chegam ao seu conhecimento se caracteriza pela falta de proteção frente a ameaças e pela subsequente impunidade dos ataques e agressões. Nesse sentido, dos casos e medidas cautelares recebidos observa-se que os Estados devem ter presente que o sistema interamericano de proteção reside no duplo princípio da proteção e da garantia que obriga os Estados a investigar, julgar, punir e reparar as vítimas de violações de direitos humanos.¹⁴⁰

125. Nesse sentido, a Comissão reitera que em toda circunstância em que um órgão, instituição ou funcionário público viole um direito protegido pela Declaração Americana ou pela Convenção Americana, existirá uma eventual inobservância do dever de respeito consagrado no artigo 1 da Convenção e da obrigação implícita na Declaração Americana de respeito à garantia e respeito pelos direitos, independentemente de ter o agente agido fora dos limites de sua competência.¹⁴¹

126. A Comissão insiste em que a impunidade nas investigações, ademais de pôr em risco a vida de centenas de defensoras e defensores na Região, também contribui para a criação de um ambiente de intimidação e amedrontamento que impede o pleno exercício da defesa dos direitos humanos. A Comissão também reitera que a omissão de um Estado de realizar uma investigação integral e completa de assassinatos e desaparecimentos de defensoras e defensores e a falta de sanção penal dos seus autores materiais e intelectuais é especialmente grave pelo impacto que tem na sociedade. Quando o Estado investiga e pune os que praticam violações de direitos humanos envia uma mensagem clara à sociedade no sentido de que não haverá tolerância para os que incorram em violações de direitos humanos.¹⁴²

127. A Comissão também lembra uma vez mais que o Estado é responsável internacionalmente pelas violações de direitos humanos quando grupos privados atuam como agentes do Estado ou com a aprovação, aquiescência ou tolerância de agentes do Estado. Nesse sentido, se desses ataques decorre a violação da Declaração Americana ou da Convenção Americana, o Estado deverá responder internacionalmente pelas violações dos direitos protegidos por esses instrumentos.¹⁴³

128. A Corte Interamericana estabeleceu que o respeito aos direitos humanos num Estado democrático depende, em grande medida, das garantias efetivas e adequadas de que gozem os defensores de direitos humanos para realizar livremente suas atividades.¹⁴⁴ Os Estados devem, por conseguinte, estender garantias efetivas e adequadas às defensoras e defensores e dispensar especial atenção a ações que restrinjam ou impeçam seu trabalho.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Ver, nesse sentido, CIDH, Relatório nº 24/98 (Mérito), Caso 11.287, João Canuto de Oliveira c. Brasil, 7 de abril de 1998.

¹⁴¹ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*, sentença de 29 de julho de 1988, par. 170.

¹⁴² CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, Relatório Anual 2002, Capítulo II, Avaliação da Situação da Liberdade de Expressão no Hemisfério, par. 224.

¹⁴³ No mesmo sentido pronunciou-se a Corte Interamericana, ao salientar que um ato ilícito atentatório de direitos humanos que inicialmente não seja imputável diretamente a um Estado, por exemplo, por ser obra de um particular ou por não haver sido identificado o autor da transgressão, pode acarretar a responsabilidade internacional do Estado, não pelo ato em si, mas pela falta da devida diligência para evitar a violação ou para dar a ela um tratamento nos termos que exige a Convenção. Cf. Corte I.D.H., Série C, nº 4, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentença de 29 de julho de 1988, par. 172.

¹⁴⁴ Corte I.D.H., *Caso Lysias Fleury*, medidas provisórias, resolução de 7 de junho de 2003, considerando quinto; e resolução de 2 de dezembro de 2003, considerando décimo.

¹⁴⁵ OEA, Assembléia Geral, resolução AG/RES. 1842 (XXXII-O/02); resolução AG/RES. 1818 (XXXI-O/01) e Declaração das Nações Unidas sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de
Continua...

129. Atendendo a essa obrigação, a Comissão recomendou a implementação de medidas de proteção para defensoras e defensores tais como

dispor dos recursos humanos, orçamentários e logísticos necessários para garantir a implementação de medidas de proteção adequadas e efetivas quando estejam em risco a segurança pessoal e a vida dessas pessoas. Assegurar, do mesmo modo, que as medidas de segurança sejam efetivamente postas em prática pelo tempo que as condições de risco o exijam [...] estabelecer unidades especializadas da Polícia Civil Nacional e do Ministério Público, com os recursos e a capacitação necessários, com vistas a que trabalhem de maneira coordenada e respondam com a devida diligência à investigação desses fatos. Aumentar os recursos da Procuradoria dos Direitos Humanos com o objetivo de fortalecer sua capacidade de trabalho na defesa e proteção da atividade desenvolvida pelos defensores de direitos humanos.¹⁴⁶

130. Entre as medidas de proteção cautelar subjacentes ao dever de garantia dos Estados, a Comissão ressalta a importante função dos programas de proteção de defensoras e defensores, bem como de vítimas e testemunhas de violações de direitos humanos. A Comissão toma nota dos esforços de alguns Estados na implementação desses importantes programas e faz um apelo por sua massificação e fortalecimento.

131. O abrangente e eficiente sistema de proteção ao trabalho desenvolvido pelas defensoras e defensores de direitos humanos deve ir além da simples execução de um programa de proteção contra atos de violência, embora essa proteção seja necessária e prioritária. Conforme manifestaram os Estados na Assembléia Geral da OEA, um programa de proteção deveria ser destinado a erradicar “todos os atos que, direta ou indiretamente, impedem ou dificultam as tarefas das pessoas, grupos ou organizações que trabalham na proteção e promoção dos direitos fundamentais”.¹⁴⁷

132. Nesse sentido, a Comissão considera que seria conveniente que os Estados membros adotassem estratégias efetivas e integrais de prevenção com a finalidade de evitar os ataques contra as defensoras e os defensores dos direitos humanos. Essa política de prevenção e proteção deveria levar em conta os períodos de maior vulnerabilidade das defensoras e defensores. As autoridades estatais devem manter-se vigilantes durante esses períodos e tornar público seu compromisso de apoio e proteção.

133. A Comissão julga que para que um programa de proteção seja eficaz, ou seja, produza os resultados esperados, deve ser respaldado por um forte compromisso político do Estado. O programa deveria fazer parte de um plano nacional de direitos humanos que seja assumido como política prioritária em todas as instâncias decisórias institucionais, no âmbito tanto central quanto local.¹⁴⁸ Para essa finalidade, deveria ser assegurada a existência de normas que delimitassem claramente as

...Continuação

Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos. AG/RES. 53/144.

¹⁴⁶ CIDH, Justiça e inclusão social: os desafios da democracia na Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 2, 29 dezembro de 2003, par. 208.

¹⁴⁷ OEA, Assembléia Geral, resolução AG/RES. 2067 (XXXV-O/05), de 7 de junho de 2005, parágrafo dispositivo 2.

¹⁴⁸ A esse respeito a CIDH salientou que “as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos são superiores a toda obrigação que possa impor seu direito interno e devem ser cumpridas de boa-fé”. CIDH, *Relatório Sobre Terrorismo e Direitos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de outubro de 2002, par. 42.

competências e responsabilidades das autoridades centrais e descentralizadas (governos estaduais e governo federal para os casos de Estados federados), garantindo que exista coerência entre o nível de transferência de competências e recursos da instância nacional para as locais.

134. Um programa de proteção de defensoras e defensores também deveria garantir que o Estado destine recursos humanos, orçamentários e logísticos para pôr em prática medidas de proteção destinadas a proteger a vida e a integridade física das defensoras e defensores. Essas medidas devem vigor pelo tempo que se julgue necessário e ser acordadas em consulta com os defensores para garantir sua pertinência e possibilitar que dêem andamento a suas atividades.

135. Nesse sentido, a Comissão também considera fundamental para o funcionamento de um programa de proteção que se prevejam canais de consulta e interlocução estáveis, respeitosas e construtivas com as organizações de direitos humanos e as pessoas protegidas. Os espaços de deliberação e interlocução oferecem às autoridades a oportunidade de ouvir as propostas das organizações bem como de conhecer suas necessidades e avaliar o desempenho das medidas de proteção concedidas.

136. Com base em sua experiência regional, a Comissão julga recomendáveis medidas operacionais como a constituição de grupos de escolta, subordinados hierarquicamente a um organismo público de segurança e capacitados para cumprir adequadamente a função exclusiva de proteção de pessoas em risco. Seria conveniente, ademais, que esse grupo estivesse separado das atividades de inteligência e de contra-inteligência, que dispusesse de instrutores, supervisores e peritos em segurança, de dedicação exclusiva, e que funcionasse em instalações próprias. As atividades de análise de risco e implementação das medidas, inclusive as de segurança de sedes e residências, deveriam subordinar-se a esse grupo e não às divisões encarregadas da inteligência e contra-inteligência dos organismos de segurança. Esses investigadores deveriam ser capacitados de maneira específica em temas tais como a responsabilidade estatal e o direito internacional dos direitos humanos. Também o processo de seleção, incorporação, capacitação e retreinamento desse pessoal de proteção deveria ser conduzido com absoluta transparência e com a participação dos representantes da população que são objeto dos programas, a fim de criar laços de confiança entre as pessoas protegidas e os encarregados de protegê-las.

V. PROBLEMAS QUE ENFRENTAM AS DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS NO HEMISFÉRIO

137. Grande número de defensoras e defensores nas Américas são vítimas de represálias e restrições indevidas em decorrência de seu trabalho de promoção e proteção dos direitos das pessoas que habitam o Hemisfério. Isso faz com que o trabalho de proteção e defesa dos direitos humanos seja difícil e, em muitos casos, arriscado. Por meio do exercício de seu mandato, a Comissão verificou diversas práticas e atos que dificultam ou impedem o exercício da defesa dos direitos humanos.¹⁴⁹ Essas práticas, algumas delas atentatórias de direitos humanos básicos internacionalmente protegidos, são a violação do direito à vida, à integridade, à liberdade e à segurança, ao devido processo legal e a um julgamento justo, à liberdade de expressão, ao direito à intimidade e à proteção judicial. Também nutrem essas práticas outros atos que dificultam a proteção e promoção dos direitos humanos, tais como o controle administrativo e financeiro abusivo das organizações de direitos humanos e a negativa

¹⁴⁹ Muitas das ações que seguem esses padrões constituem graves violações dos direitos humanos e são consideradas crime ou delito, no âmbito nacional e internacional; ao passo que outras ações, embora não tenham a mesma essência, dificultam ou limitam o trabalho das defensoras e defensores.

estatal de revelar informação pública que possibilite conduzir um controle democrático das ações das autoridades.

138. Neste capítulo, a Comissão analisará as ações mais comuns e representativas, tanto de violações dos direitos humanos das defensoras e defensores quanto das restrições à defesa dos direitos humanos, sem pretender esgotar todas elas.¹⁵⁰

139. A Comissão considera necessário esclarecer que o estabelecimento dos padrões foi determinado pela natureza dos atos perturbadores ou atentatórios. No entanto, há características comuns que permitem determinar e classificar os padrões mediante outros critérios, tais como: quem comete as violações, o momento em que são cometidas e as pessoas ou grupos de pessoas que são vítimas dessas condutas.

140. A Comissão deseja ressaltar que uma das conseqüências mais graves desses padrões de violação das defensoras e defensores de direitos humanos é que se envia à sociedade em seu conjunto uma mensagem de intimidação que a coloca em situação de desproteção. Esses atos são destinados a causar temor generalizado e, por conseguinte, desestimular as demais defensoras e defensores de direitos humanos, bem como a atemorizar as vítimas de direitos humanos e silenciar suas denúncias, queixas e reivindicações, alimentando a impunidade e impedindo a plena realização do Estado de Direito e da democracia.

141. Tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana constataram que as violações graves dos direitos humanos das defensoras e defensores têm efeito amedrontador direto nos processos de reivindicação de direitos ou de denúncia de violações.¹⁵¹ Os atentados contra eles podem provocar a imediata paralisação ou a redução quase total de seu trabalho, seja porque se vêem forçados a abandonar suas zonas de trabalho, mudar de residência ou hábitos de trabalho, seja porque em alguns casos têm de abandonar o país. Ademais desses efeitos diretos, a Comissão tomou conhecimento de outros efeitos que atingem paralelamente as demais defensoras e defensores, que, apesar de não receberem diretamente as agressões, são vítimas do medo ao ver a situação de seus colegas e a facilidade com que se poderiam cometer as mesmas arbitrariedades contra eles.

142. Esse mesmo efeito amedrontador e dissuasivo sofrem as vítimas de violações dos direitos humanos que, sob a influência do medo, se negam a apresentar denúncias, entrevistar-se com as defensoras ou defensores ameaçados ou dirigir-se às sedes das organizações que tenham sido objeto de ameaças ou atentados. De acordo com as informações recebidas, em mais de um caso observou-se que os agressores tentam provocar um temor generalizado para evitar a denúncia pública, não somente dos que lideram esses processos, mas de qualquer outra pessoa que necessitasse fazê-lo. Por esse motivo, os efeitos prejudiciais dessas condutas se estendem de maneira muito negativa a toda a sociedade, afetando de maneira mais grave o corpo de defensoras e defensores. Esse efeito, ademais, revitimiza as pessoas que foram objeto de violações, às quais se impede a busca da verdade, da justiça e da reparação.

143. Em alguns Estados, as violações têm caráter sistemático e inter-relacionado, provocando uma atmosfera geral de risco para o trabalho de defesa dos

¹⁵⁰ Os atos descritos neste capítulo se referem aos que estão diretamente relacionados com o exercício da defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, esses atos podem ter como objetivo desestimular as pessoas que se dedicam a esse trabalho ou represália ou vingança pelos resultados obtidos por essas pessoas.

¹⁵¹ Cf. Corte I.D.H., *Caso Huilca Tecse vs. Peru*, sentença de 3 de março de 2005, par. 67 e ss.

direitos humanos. Esse risco aumenta se houver um alto grau de desproteção estatal e ausência de investigação das violações.

144. Do mesmo modo, deve-se esclarecer que os momentos em que ocorrem os atos contra defensoras e defensores são comuns a todos os padrões descritos. Assim, atos ou violações que pareceriam sutis adquirem maior gravidade ou relevância quando ocorrem em momentos cruciais para determinadas reivindicações. A Comissão verificou, por exemplo, o aumento de atos contra defensoras e defensores quando se aproximam decisões oficiais sobre um processo judicial, quando há denúncias públicas sobre violações, especialmente quando se trata de atores estatais ou paraestatais, ou quando se conseguem mudanças ou progresso favoráveis aos interesses das defensoras e defensores.

145. A Comissão observou que algumas etapas dos processos de reivindicação de direitos aumentam o risco de que defensoras e defensores sejam vítimas de violações ou perturbações em seu trabalho. Muitas defensoras e defensores são vítimas de violações de seus direitos quando se sabe que vão apresentar determinadas denúncias às autoridades nacionais, como os tribunais de justiça, ou a instâncias internacionais de proteção de direitos humanos. Nesses casos pode-se encontrar um vínculo direto entre a iminência da denúncia e o aumento do risco que correm as defensoras e defensores. Ali, os agressores tentam impedir por qualquer meio, inclusive a eliminação física, que se divulguem as violações ou que se procure punir as pessoas por elas responsáveis.

146. Em outras ocasiões, o risco aumenta quando se concretizam reivindicações das defensoras e defensores para que se adotem medidas administrativas ou mudanças de políticas estatais. Também se apresenta essa situação em momentos em que é crucial o incentivo desses procedimentos por parte das defensoras e defensores. Em outros casos, as violações se apresentam-se como atos de retaliação quando se obtém um resultado favorável, tais como a demarcação de territórios indígenas, a desapropriação de terras para comunidades rurais, a concessão de indenizações às vítimas de violações ou a publicação de relatórios de Comissões da Verdade. Esses atos fazem com que as defensoras e defensores tenham um temor fundado de que serão punidos em virtude de seu trabalho, motivo pelo qual as etapas de cumprimento de sentenças judiciais e outras medidas administrativas se tornam perigosas, dificultando tanto sua implementação quanto a cobrança de indenizações destinadas às vítimas de violações.

147. A Comissão tomou conhecimento de que, em época recente, várias defensoras e defensores foram objeto de acusações públicas, abertura de processos penais e ameaças, exclusivamente por haver participado de sessões e audiências perante a Comissão e a Corte Interamericana. A Comissão também foi informada de que várias pessoas foram objeto de acusações e campanhas de descrédito de suas atividades, por parte de autoridades públicas, pelo fato de haverem solicitado medidas de proteção perante os órgãos de controle do sistema interamericano. A Comissão lembra aos Estados que essas condutas, ademais de descumprirem várias normas do sistema,¹⁵² aumentam exponencialmente o risco que enfrentam essas pessoas.

¹⁵² A esse respeito, o artigo 61 do Regulamento da Comissão ressalta que:

O Estado de que se trate outorgará as garantias pertinentes a todas as pessoas que concorram a uma audiência ou que, durante a mesma, prestem à Comissão informações, depoimentos ou provas de qualquer natureza. Esse Estado não poderá processar as testemunhas e os peritos, nem exercer represálias pessoais ou contra seus familiares em razão de declarações formuladas ou pareceres emitidos perante a Comissão.

A. Execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados

148. As defensoras e defensores de direitos humanos são vítimas freqüentes de violações do direito à vida, tais como execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados. Essas violações constituem um dos mais graves obstáculos ao trabalho de promoção e proteção dos direitos por parte da sociedade em geral. Ademais, causam danos irreparáveis às vítimas diretas da violação e seus familiares, à comunidade de defensoras e defensores e às pessoas para quem desenvolvem seu trabalho.

149. A Comissão continuou a receber denúncias relacionadas com desaparecimentos forçados de defensoras e defensores de direitos humanos. Na grande maioria das vezes, decorridos vários anos, o paradeiro das vítimas ainda é desconhecido, apesar de os casos terem sido denunciados às respectivas autoridades.

Segundo informação que é do conhecimento da CIDH, há vários anos, as autoridades tradicionais, líderes e membros das diferentes comunidades Embera Katío na Colômbia vivem num clima de ameaças e acusações por parte de grupos guerrilheiros e paramilitares que pretendem controlar seu território ancestral. Num desses atos, em 2 de junho de 2001, os senhores Kimy Pernía Domicó, Uldarico Domicó, Argel Domicó, Honorio Domicó, Adolfo Domicó, Teofan Domicó, Mariano Majore, Delio Domicó e Fredy Domicó foram seqüestrados, supostamente pelas Autodefesas Unidas da Colômbia, nas proximidades da sede das Câmaras Municipais de Rio Sinú e Rio Verde, em Tierralta, departamento de Córdoba, Colômbia. Os senhores Uldarico Domicó, Argel Domicó, Honorio Domicó, Adolfo Domicó, Tegian Domicó, Mariano Majoré, Delio Domicó e Fredy Domicó foram liberados posteriormente. No entanto, o principal líder comunitário e espiritual do povo, Kimy Domicó, continua desaparecido. Esse desaparecimento teria sido motivado pelas ações de Kimy Domicó em defesa do território do povo Embera. Por esses atos, em 2 de junho de 2001, a Comissão concedeu medidas cautelares em favor de Kimy Domicó e dos demais integrantes do povo Embera Katío do Alto Sinú.

150. A Comissão também recebeu com preocupação constantes denúncias sobre assassinatos de defensoras e defensores em vários países do Hemisfério. Alguns deles haviam prestado informações à Comissão no decorrer dos últimos anos; em outros casos, as pessoas assassinadas eram beneficiárias de medidas cautelares concedidas pela Comissão, cuja falta de cumprimento efetivo facilitou que fossem assassinadas.

De acordo com informação recebida pela CIDH, na quarta-feira, 27 do corrente, na urbanização Tinaquillo de Machiques, no estado de Zulia, na Venezuela, foi assassinado o ex-Coordenador do Escritório de Direitos Humanos do Vicariato Apostólico de Machiques, Joe Castillo González, quando viajava em seu carro juntamente com sua esposa e seu filho menor. O fato ocorreu a meia quadra de sua residência, aproximadamente às 19h30h. Os indivíduos, dois no total, numa moto, fizeram contra ele treze disparos. Joe Castillo morreu em virtude do impacto de nove balas. Tanto sua esposa quanto seu filho de um ano de idade ficaram feridos, ela com um tiro no abdômen e no braço e o menino no braço. Segundo o depoimento de sua esposa a intenção dos indivíduos era também assassiná-la e a seu filho. Joe Castillo havia trabalhado junto com sua esposa por mais de cinco anos no Escritório de Direitos Humanos do Vicariato Apostólico de Machiques, executando tarefas de promoção e defesa dos direitos humanos, especialmente no atendimento a solicitantes de asilo procedentes da Colômbia.¹⁵³

¹⁵³ Ver: CIDH, Comunicado de imprensa nº 26/03, "CIDH repudia assassinato do defensor de direitos humanos venezuelano Joe Castillo", 28 de agosto de 2003.

151. Em geral, os desaparecimentos e execuções extrajudiciais são precedidos de falta de proteção adequada às defensoras e defensores que denunciam haver sido vítimas de perseguições e ameaças. A Comissão observa que a falta de proteção adequada às defensoras e defensores que denunciam ter sido vítimas de perseguições e ameaças, além de terem sido seguidos, implica uma situação de desproteção e desamparo total, que propicia a prática de atentados contra sua vida. Em muitos casos, os atentados homicidas inclusive fazem com que várias das pessoas que constituem uma organização ou vários dos líderes de uma comunidade paguem com a vida, sem que as autoridades adotem medidas adequadas de proteção.

A Comissão foi informada de que, em 14 de fevereiro de 2002, a advogada María del Carmen Flores, membro da Fundação Jurídica Colombiana (Corpojurídico) viajava num veículo que foi interceptado por seis homens armados, em trajes civis, quando se deslocava pela vila de Guapá, departamento de Antióquia, Colômbia. Esses homens obrigaram os que viajavam no veículo a descer e em seguida ordenaram-lhes que voltassem a subir e determinaram que a senhora Flores ficasse com eles. Os restos da senhora Flores foram encontrados no decorrer da tarde. O falecimento da senhora Flores ocorreu posteriormente a uma reunião com a mãe da vítima, em preparação para a audiência programada para o Centésimo Décimo Quarto Período Ordinário de Sessões da CIDH em que se discutiriam assuntos relacionados com uma petição pendente na CIDH. A Unidade de Defensores de Direitos Humanos da Secretaria Executiva da CIDH emitiu um comunicado de imprensa tornando público seu repúdio a esse assassinato. Os peticionários também informaram à CIDH que dois irmãos da vítima da petição individual de que era representante a senhora Flores haviam sido assassinados posteriormente à apresentação da petição perante a CIDH. Em 6 de agosto de 2002, a CIDH concedeu medidas cautelares aos familiares da vítima da petição individual e aos membros do Corpojurídico.

152. As vítimas dos homicídios ou desaparecimentos geralmente são as pessoas que mais se destacam por suas denúncias ou liderança. Ao atentar contra sua vida, os agressores buscam provocar um efeito “exemplificador”, paralisar os processos de denúncia de violações, determinar o abandono de determinadas zonas por parte das organizações de direitos humanos e/ou reduzir o número de denúncias.

Em outubro de 2003, a CIDH recebeu uma solicitação de medidas cautelares dos líderes do povo indígena Xucuru, localizado no Estado de Pernambuco, Brasil. A solicitação alega que os membros desse povo indígena aguardavam a conclusão do processo de demarcação de suas terras havia mais de 13 anos. Informaram que durante todo este processo sofreram ameaças de morte e tiveram suas terras invadidas. Denunciou-se que todas as vezes que se anuncia a realização da demarcação ocorre um assassinato no povoado. Seguindo esse padrão, em setembro de 1992 o indígena José Rodríguez, filho do Pajé Zequinha, líder espiritual do povo, foi assassinado numa emboscada atribuída aos invasores. Em maio de 1995, com a notícia da realização da demarcação das terras, o procurador da Fundação Nacional do Índio – FUNAI – e ativo defensor dos direitos dos indígenas na região, Geraldo Rolim, foi assassinado. Em maio de 1998, pouco depois da retomada das terras, o Cacique Francisco de Assis Araújo – Cacique Xicão Xucuru –, chefe indígena do povo Xucuru, conhecido por sua luta pelo reconhecimento e demarcação das terras de seu povo, depois de haver recebido várias ameaças de morte e haver escapado de um atentado, foi assassinado pelas costas, com três tiros, por um pistoleiro até a data não identificado. Desde então, toda vez que se paralisa o processo de demarcação, os indígenas tomam novamente suas terras invadidas e o conflito recrudescer. Os peticionários informam que em 2001 foi denunciado que o nome das vítimas constava de uma lista de indígenas que deveriam ser assassinados e efetivamente foi descoberto um plano para assassiná-los. Em abril de 2001 foi expedido o decreto de demarcação das terras indígenas pelo Presidente da República, o que fez crescer a tensão na região. Em agosto de 2001 outro indígena foi

assassinado numa emboscada, o líder do povo indígena de Pé de Serra do Oiti, Francisco de Assis Santana, Chico Quelé. Por esses fatos, em 29 de outubro de 2002, a CIDH concedeu medidas cautelares em favor dos líderes Zenilda Maria de Araújo e Marcos Luidson de Araújo (Cacique Marquinhos).

153. A Comissão também recebeu denúncias de assassinatos de familiares ou pessoas estreitamente relacionadas com as defensoras e defensores. Esses assassinatos estão diretamente vinculados às atividades desenvolvidas pelas defensoras e defensores. Em geral, esses assassinatos seguem os mesmos padrões de temporalidade, impunidade e falta de prevenção dos assassinatos diretos contra defensoras e defensores.

Segundo informação recebida pela Comissão, desde junho de 2002, membros da Associação para a Prevenção do Delito (APREDE), uma coalizão de organizações não-governamentais guatemaltecas que trabalha com jovens membros de gangues, com o objetivo de prevenir o delito por meio da formação e atividades com os vizinhos de bairros marginais, começaram a realizar atividades lúdicas com os jovens da Villa Nueva a partir de novembro de 2002. Após o início de suas atividades, os membros do projeto começaram a ser seguidos e 19 beneficiários do mesmo projeto foram assassinados. A partir desse momento, Juan Ixcol López e Gustavo Cifuentes, mediadores do projeto, também começaram a ser seguidos e foram vítimas de repetidas ameaças. Em meio a essas ameaças, o irmão de Juan Ixcol López foi assassinado e uma filha de Gustavo Cifuentes foi atropelada. Em 16 de fevereiro de 2003, a APREDE preparou uma atividade na Colônia San Antonio Zona 6 de San Miguel Petapa, Guatemala. Ali, aproximadamente às 13h30, deteve-se um veículo vermelho escuro, do qual desceram quatro ou cinco homens com pistolas nas mãos e alguns com depósito reserva. Ao descer, gritaram: “não corram, parem”; “foi esse que atacou tua irmã”. O mediador do programa, Antonio Montufar, interveio para tentar acalmar os jovens, mas foi afastado violentamente. Edgar Gómez, mediador do programa, interveio nesse momento, mas um dos agressores atirou-lhe diretamente no crânio e em seguida começou a disparar contra o grupo que participava da atividade. Além de Edgar Gómez, os disparos causaram a morte de William Estuardo Padilla Solares e ferimentos em outro jovem que também participava da atividade. Em 17 de março de 2003, a Comissão concedeu medidas cautelares para proteger a vida e a integridade pessoal de Emilio Goubaud, Juan Luis Ixcol, José Antonio Montufar, Gustavo Cifuentes e Gabriela Flores, membros de APREDE.

B. Agressões, ameaças e hostilidades

154. As agressões, ameaças e hostilidades utilizadas como instrumento para dificultar e impedir o trabalho desenvolvido pelas defensoras e defensores de direitos humanos constituem um padrão identificável em muitos países da Região. A Comissão manifesta sua preocupação pela dimensão e sistematização das agressões e ameaças contra as pessoas que se dedicam à defesa, promoção e proteção dos direitos humanos no Hemisfério. A Comissão ressalta que uma alta proporção das medidas cautelares de proteção concedidas nos últimos anos foram provocadas por situações de risco, ameaças e agressões contra defensoras e defensores de direitos humanos. A Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos também mostrou sua preocupação constante com o grande número de comunicações provenientes de países das Américas e salientou que esta é a Região mais perigosa do mundo para o exercício da defesa dos direitos humanos.¹⁵⁴

¹⁵⁴ ONU, Comitê de Direitos Humanos, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, Relatório Anual 2004, Doc. E/CN.4/2005/1/101, par. 61 e 90.

1. Atentados e agressões

155. A Comissão constatou as constantes agressões à integridade pessoal de que são vítimas muitas defensoras e defensores de direitos humanos em vários países do Hemisfério. As agressões físicas contra defensoras e defensores compreendem tanto os atos de violência física destinados a provocar sua morte, mesmo que circunstâncias alheias ao controle do agressor impeçam que se concretize, quanto os atos de violência física cuja finalidade seja exclusivamente infligir dor física a eles ou a membros de sua família.

156. Os atentados mortais fracassados apresentam-se de diferentes maneiras e variam quanto à intensidade do uso da violência. Muitos desses atentados são executados por sicários ou pistoleiros pagos. Também é comum o uso de artefatos explosivos que são colocados nos escritórios, residências ou veículos das defensoras e defensores. A intensidade, violência e oportunidade dos atentados mostram que a intenção dos agressores é causar a morte.

Em 11 de fevereiro de 2004, a Comissão recebeu uma solicitação de medidas de proteção em que se relatava que em 1º de fevereiro de 2004 o senhor Leonidas Iza, indígena equatoriano, presidente da Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), regressou de Cuba onde havia participado do encontro regional contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Após ser recebido por sua esposa, seus dois filhos, seu irmão e seu sobrinho no aeroporto de Quito, tomou um táxi que os levaria à sede da CONAIE. Dois homens desconhecidos em um carro com vidros polarizados os seguiram desde o aeroporto e atacaram o Presidente da CONAIE e seus familiares com balas e ameaças de morte. Os agressores gritaram para o senhor Iza "vamos te matar!" e tentaram entrar na CONAIE. Os agressores começaram a disparar no momento em que três familiares de Leonidas, de dentro da organização, lutavam para fechar a porta principal do edifício. As balas de nove milímetros atravessaram a porta, atingindo os três parentes (Javier Iza, Camilo Tixe e Rodrigo Iza). Essas pessoas foram transferidas para a Clínica Cotocollao, ao norte da capital, onde receberam atendimento médico. Em 27 de fevereiro de 2004, a Comissão adotou medidas cautelares em favor do senhor Leonidas Iza, seus familiares e outros membros da CONAIE.

157. Foram constatados, ademais, outros ataques ou agressões físicas não letais executados como aviso ou prevenção para que as defensoras e defensores saibam o risco a que se expõem, até onde estão dispostos a chegar seus agressores e a relativa facilidade com que poderiam causar-lhes ou a seus familiares um dano maior. Em outros casos, as agressões não letais são diretamente destinadas a infligir dor, temor, angústia e sentimento de vulnerabilidade, com o propósito de humilhar e degradar as vítimas e quebrar sua resistência física e moral.

Em 10 de outubro de 2002, a CIDH recebeu informações que davam conta de que o senhor Lysias Fleury, membro da Comissão Episcopal Justiça e Paz do Haiti, fora detido por agentes da Polícia em 24 de junho de 2002, por volta das sete da noite, e recebera golpes de pistola no momento da prisão. Posteriormente, o senhor Fleury foi privado de liberdade e mantido com sentinela à vista por 17 horas no Posto de Polícia de Bon Repos, Haiti. Nessa mesma noite foi submetido a diversos tratamentos degradantes. Os oficiais o obrigaram, por exemplo, a recolher excrementos com as mãos. À tarde os policiais o agrediram, infligiram-lhe 15 golpes "kalots marasa", 64 socos no ventre e vários pontapés nas clavículas. Em 15 de outubro de 2002 a Comissão adotou medidas cautelares para proteger a vida e a integridade pessoal do senhor Lysias Fleury. Em 12 de novembro de 2002, em 10 de fevereiro de 2003 e em 5 de março de 2003, a Comissão reiterou essas medidas cautelares e solicitou ao Estado que informasse sobre as medidas adotadas. Em 13 de março de 2003, a CIDH solicitou à Corte Interamericana medidas provisórias para a proteção da vida e da integridade pessoal do

senhor Fleury. A Corte, mediante resolução de 7 de junho de 2003, concedeu medidas provisórias no caso.

2. Ameaças

158. As ameaças, em geral, destinam-se a intimidar e a comunicar a prática de um possível ato que provocará grande dor, como, por exemplo, tortura, seqüestro, violação sexual ou morte. Esses atos são dirigidos às defensoras e defensores ou a pessoas que fazem parte de suas famílias, a fim de que os primeiros se abstenham de realizar determinadas investigações ou de apresentar certas reivindicações. A gravidade maior das ameaças se encontra na alta probabilidade de que se materializem, motivo por que provocam nas defensoras e defensores um dano psíquico e moral que lhes causa grande temor e, em alguns casos, os leva a afastar-se do desenvolvimento normal de suas atividades ou a reduzir sua exposição pública.

Em 8 de março de 2005, a CIDH recebeu uma solicitação de medidas cautelares que denunciou ameaças e outros atos contra o Centro de Estudos Jurídicos e Pesquisa Social (CEJIS), organização boliviana que por anos tem apoiado o processo de saneamento de terras que vem sendo executado com a finalidade de regularizar o direito de mais de 500 comunidades rurais extratoras de borracha, castanha e noz e reconhecer os direitos ancestrais sobre os territórios dos povos indígenas Esse Eija, Tacana, Cavineño, Chacobo, Pacawuara e Araona, da Bolívia. Segundo a denúncia, em 5 de janeiro de 2005, aproximadamente 30 pessoas armadas irromperam com violência nos escritórios do CEJIS e com ameaças de morte saquearam e destruíram equipamentos de escritório e documentos probatórios da existência de um latifúndio no norte amazônico, os quais foram incinerados na via pública. Ao sair esses homens deram “48 horas para que o CEJIS saia de Riberalta” e ameaçaram queimar Cliver Rocha, responsável pelo escritório, caso ele voltasse ao município. Ante esses fatos, os advogados Cliver Rocha (responsável pelo escritório do CEJIS em Riberalta) e Fredy Vásquez pediram demissão de seus cargos em caráter irrevogável. Em 10 de março de 2005, a Comissão decidiu conceder medidas cautelares aos membros do CEJIS. Em 9 de maio de 2005, a Comissão reiterou as medidas e estendeu a proteção a outros membros do CEJIS.

159. A Comissão recebeu denúncias de ameaças diretas e indiretas. As ameaças diretas são recebidas pelas próprias defensoras ou defensores advertindo-os de possíveis atentados contra eles ou seus familiares; as indiretas são aquelas dirigidas aos familiares ou pessoas próximas para que enviem mensagens à defensora ou defensor com vistas à desistência da causa.

Em 31 de maio de 2005, a Comissão foi informada de que, apesar de os membros da Corporação Coletiva de Advogados José Alvéar Restrepo serem beneficiários de medidas cautelares desde 2000, e dos esforços por dar continuidade ao seu cumprimento, o padrão de ataques, hostilidades e ameaças contra os membros da Corporação de Advogados se mantém. As informações recebidas revelam que na noite da sexta-feira, 13 de maio de 2005, ao chegar à casa, localizada em Bogotá, Colômbia, a presidenta da Corporação de Advogados, Soraya Gutiérrez Arguello, recebeu das mãos da segurança do conjunto residencial onde mora, um pacote estranho deixado por uma empresa de correios, o qual foi aberto por membros da Polícia Nacional ante o temor de que se tratasse de um artefato explosivo. No interior do pacote encontrava-se uma boneca sem cabeça e esquartejada, queimada em algumas partes, com o corpo pintado com esmalte de unha de cor vermelha – como se fosse sangue – e com uma cruz desenhada no tronco. Junto com a boneca uma nota escrita à mão que dizia: “A senhora tem uma família muito linda; cuide dela, não a sacrifique”. Em 11 de maio de 2000, a Comissão concedeu medidas cautelares de proteção aos membros da Corporação de Advogados. A vigência dessas medidas foi estendida em várias oportunidades em virtude da permanência do risco enfrentado por seus membros.

160. As ameaças são em geral transmitidas por meio de chamadas telefônicas, correio regular, correio eletrônico, avisos anônimos e outros meios, que são recebidos nas instalações das organizações, nas residências das defensoras e defensores e em seus espaços de trabalho ou ação. Esses atos mostram que as defensoras e defensores são previamente seguidos por meio da identificação de telefones ou de suas residências ou espaços de trabalho ou entretenimento. Muitas vezes, a pessoa recebe um aviso que mostra que está sob controle e vigilância. Esses avisos geralmente são transmitidos por um agente que não se identifica. Uma forma de ameaça que foi objeto de algumas denúncias e é singular por sua sofisticação é o recebimento por algumas defensoras e defensores de cartões de condolências ou convites para seu próprio funeral. Outra forma de intimidação denunciada à CIDH é o pagamento de anúncios anônimos em jornais de ampla circulação em que são oferecidos empregos em determinada organização de direitos humanos. As organizações relataram a CIDH que, no contexto de ameaças e hostilidades como os que são vividos em alguns países, esses anúncios sugerem que os atuais membros dessas organizações poderiam ser vítimas de atentados, o que levaria à abertura das supostas vagas.

161. A Comissão constatou que em outros casos as ameaças não se dirigem a indivíduos ou pessoas determinadas, mas genericamente a uma organização ou comunidade. De acordo com as informações analisadas pela Comissão, o objetivo desse tipo de ameaça é vetar uma atividade e transformar em vítima de ameaça todas as pessoas com ela relacionadas. Em alguns casos, por exemplo, as ameaças se destinam a desestimular campanhas de denúncia de violações ou processos de acompanhamento a comunidades.

Em 20 de setembro de 2004 a Comissão recebeu uma solicitação de medidas cautelares assinada pelo Conselho Indígena Popular Oaxaqueño Ricardo Flores Magón (CIPO RFM) em favor do senhor Raúl Javier Gatica e demais integrantes da Junta Organizadora do Conselho Indígena Popular de Oaxaca, México. A solicitação salientava, entre outros atos denunciados, que a partir de 1º de setembro de 2004 foram recebidas na organização chamadas telefônicas ameaçadoras. Somente em 1º de setembro foram recebidas 13 chamadas ameaçando “quebrar a cara” de Raúl Javier Gatica Bautista e dos demais integrantes do CIPO RFM. Em 13 de setembro recebeu-se nova chamada com a ameaça de que iam matar um a um os integrantes do CIPO RFM. Em 15 de setembro, foram recebidas outras quatro chamadas. Numa delas disseram “o que os aguarda é a morte de todos, principalmente de Raúl Javier Gatica Bautista”. Em virtude desses atos, somados a outros atos de hostilidade denunciados pelos membros do CIPO, em 27 de setembro de 2004, a Comissão concedeu medidas cautelares para garantir a vida e a integridade pessoal do senhor Raúl Javier Gatica Bautista. Não obstante a concessão dessas medidas, seu beneficiário informou à Comissão que, em virtude da situação de risco em que se encontrava, era obrigado a abandonar o estado de Oaxaca e deixar de exercer sua atividade de defesa dos direitos humanos das comunidades indígenas oaxaqueñas.

162. Outra modalidade de ameaça é a que circula no âmbito da opinião pública, seja como ameaças genéricas, seja sob a forma de relações de pessoas ameaçadas, o que gera um efeito amedrontador na sociedade e sobretudo nas vítimas e testemunhas, que não se atrevem a denunciar ou a recorrer às organizações que publicamente foram citadas nas relações.

Em 10 de setembro de 2003, a Comissão recebeu uma solicitação de medidas cautelares em favor da Empresa Comunitaria de Aqueduto e Esgoto de Saravena - ECCAS, fundada há mais de vinte anos por dirigentes das Juntas de Ação Comunitária do município de Saravena, departamento de Arauca, Colômbia. Essa empresa de autogestão e propriedade comunitária fornece água potável e presta serviços de

saneamento aos habitantes dessa localidade. A ECAAS caracterizou-se pelo apoio solidário a iniciativas culturais, esportivas e sociais bem como a reivindicações dos habitantes de Saravena e do departamento de Arauca. A petição salientou, inter alia, que em 25 de julho, no centro de Saravena, um empregado da ECAAS foi retido por duas pessoas desconhecidas na região, que faziam parte de um grupo de homens que se instalaram nas imediações do quartel de polícia desse município. Esses indivíduos o ameaçaram de morte e lhe disseram que para eles todos os empregados da ECCAS pertenciam à guerrilha. Em seguida, pediram-lhe que avisasse aos companheiros de trabalho “que lhes dariam todo o chumbo que conseguissem engolir”. Posteriormente, em 15 de agosto de 2003, aproximadamente às 20h, foi assassinado o líder comunitário e membro da Assembléia da ECAAS, Edgar Mantilla, nas proximidades da Delegacia de Polícia de Saravena. Em 31 de agosto, a sede central da ECAAS, localizada a escassos 70m (setenta metros) de um dos postos permanentes de observação, controle e segurança (guaritas) da Delegacia de Polícia de Saravena, amanheceu com uma série de inscrições e slogans murais nas paredes e muros exteriores, em que eram ameaçados os trabalhadores dessa empresa. As frases intimidantes diziam: “sentença final: morte à ECAAS”, “morte aos milicianos da ECAAS”, “limpemos Saravena, acabemos com a ECAAS” e outras da mesma natureza, assinadas pelo grupo paramilitar ACC-AUC. Ante a gravidade desses fatos, em 22 de setembro de 2003, a Comissão concedeu medidas cautelares a 20 pessoas, dirigentes e empregadas da ECAAS.

163. A Comissão verificou que a falta de uma política de proteção efetiva destinada às defensoras e defensores ameaçados incentiva os agressores a cumprir suas ameaças, visto que estes têm a certeza de que dificilmente serão condenados por seus atos. Na maioria dos casos, a ameaça latente de ser objeto de um atentado permanece durante longos períodos de tempo, inclusive anos, condenando as vítimas e seus familiares a uma vida de incerteza e medo.

3. Vítimas perseguidas e sob vigilância

164. De acordo com informações recebidas pela Comissão, no contexto de intimidação de defensoras e defensores também é comum que eles e seus familiares sejam constantemente seguidos, bem como que as sedes de suas organizações ou residências e outros locais de visita sejam vigiados. As defensoras e defensores são seguidos de diversas maneiras, em muitos casos quase imperceptivelmente; em outros, os agressores são facilmente detectados porque essa é sua intenção: que a vítima saiba que vem sendo vigiada e que todos os seus movimentos, bem como todas as pessoas com que se entrevista, são conhecidos.

165. Em geral são seguidos por veículos sem placa. Em outros casos, denunciou-se que esses veículos dispõem de placas oficiais. A Comissão recebeu informação que revela que, em alguns casos, aqueles que perseguem as defensoras e defensores aproveitam a passagem por lugares isolados para interceptá-los e ameaçá-los com armas de fogo ou agredi-los fisicamente.

Em 6 de novembro de 2002 a Comissão recebeu uma solicitação de medidas cautelares, apresentada em favor da senhora Elma Soraya Novais, no Estado de Pernambuco, Brasil. A solicitação informava que um filho da senhora Novais fora assassinado em dezembro de 1999. Aparentemente, o assassinato foi cometido por quatro policiais do Estado de Pernambuco, que pensavam que o jovem assassinado havia matado o irmão de um deles. Desde essa data a senhora Elma iniciou uma campanha de ações judiciais e divulgação à opinião pública para evitar que o caso ficasse impune, o que acarretou que fosse ameaçada de diversas maneiras. Em julho de 2000 os supostos assassinos cercaram seu carro. Em setembro do mesmo ano houve um atentado a bala contra ela, de que se salvou jogando-se no chão. Em fevereiro de 2001 houve uma explosão acidental no pátio de sua casa que queimou 45% de seu

corpo. Em 8 de novembro de 2002, a Comissão concedeu medidas cautelares à advogada, que posteriormente foram estendidas a seus filhos, que foram vítimas de ameaças. No âmbito dessas medidas, em 17 de maio de 2005, a CIDH foi informada de que, em 22 de março de 2005, quando a senhora Novais se dirigia escoltada por dois policiais à delegacia local, observou que era seguida por um carro em que se deslocavam dois homens. Mais adiante, o carro ultrapassou as escoltas e tentou colidir com o veículo da senhora Novais e em seguida fugiu em grande velocidade. As escoltas tentaram segui-lo, mas retornaram para não deixá-la desprotegida. Uma vez na delegacia, a senhora Novais se deu conta de que um carro rodeava a delegacia de maneira suspeita, a baixa velocidade, e de que em seguida os dois homens desceram do carro e ficaram olhando para dentro da delegacia. A senhora Novais solicitou à Polícia Federal que esclarecesse essa situação e foi aconselhada a tomar um caminho diferente para deslocar-se até sua casa enquanto averiguavam o que estava acontecendo. A averiguação da Polícia Federal determinou que o carro pertencia a um membro da Polícia Civil que estava sendo processado pela suposta participação em grupos de extermínio.

166. A Comissão também recebeu muitas denúncias de defensoras e defensores acerca de pessoas suspeitas que circulam pelas sedes das organizações ou em suas residências ou nelas permanecem. Em outros casos, denunciou-se que essas pessoas são constantemente vistas em pontos em que desenvolvem suas atividades ou lugares que visitam habitualmente, por exemplo, o colégio dos filhos ou as residências de familiares ou amigos próximos. Também é comum encontrar veículos suspeitos postados diante das sedes das organizações em diferentes horas do dia ou da noite.

Em 24 de julho de 2002, os membros da Fundação Rigoberta Menchú Tum (FRMT), da Guatemala, solicitaram à CIDH a concessão de medidas cautelares alegando que vinham sendo vítimas de ameaças e uma série de atos de intimidação. Em 29 de julho de 2002, a CIDH decidiu conceder as medidas solicitadas frente à gravidade do risco que enfrentavam os membros da Fundação. No âmbito do acompanhamento dessas medidas os beneficiários informaram que, em 26 de julho, um casal foi visto em frente ao escritório da Fundação. A mulher mantinha-se vigilante informando ao homem tudo o que se passava. O casal vinha numa motocicleta scrambler amarela e cinza. Em 29 e 31 de julho repetiu-se a mesma situação. Em 31 de julho, o senhor Gustavo Meoño percebeu que uma moto amarela com duas pessoas o seguia a uma quadra dos escritórios da Fundação. Ao estacionar viu que permaneciam diante da Fundação e que o homem não mostrava o rosto. Pelas câmaras viu como a mulher estava atenta aos movimentos da Fundação. Em 1º de agosto, os membros da FRMT perceberam que o mesmo casal estava vigilante no mesmo lugar. Em 6 de agosto, o casal retornou. Nesse dia, os membros da instituição e visitantes puderam observar a vigilância que se alternava. Os membros da Fundação tiraram fotos e verificaram que cada vez que saía alguém da Fundação faziam chamadas. Mais tarde viram que trocaram algumas palavras com alguém que havia se aproximado e em seguida se postado a pequena distância. Junto com esse homem se aproximaram dois mais que carregavam binóculos. Às 19h40 o pessoal da Fundação que se mantinha dentro do prédio e que havia deixado de sair por medo do que parecia ser uma operação na parte exterior da casa pediu auxílio. Após falar com a fiscal especial para defensores as pessoas se retiraram. Em 8 de agosto, percebeu-se de novo a vigilância. Também cedo pela manhã, na saída da casa da senhora Rigoberta Menchú Tum observou-se um carro branco pick up de cabine dupla com um camponês idoso que se achava perto da casa. Esse carro seguiu o da senhora Menchú até chegar aos escritórios da Fundação.

167. Em muitos casos, as pessoas encarregadas de seguir as defensoras e defensores se aproximam de pessoas de sua confiança (como empregados domésticos, vigilantes ou vizinhos) dizendo-se seus amigos para perguntar sobre suas atividades e sobre seus itinerários, ou para deixar-lhes recados.

4. Identificação das defensoras e defensores de direitos humanos como "inimigos" e "alvos legítimos" por grupos paraestatais

168. Em alguns países os atos de hostilidade, intimidação e agressões contra defensoras e defensores ocorrem num contexto de ameaças sistemáticas e de assassinatos seletivos por parte de grupos privados ou paramilitares, ou guerrilhas, que atuam à margem da lei e, às vezes, com a aquiescência ou tolerância dos Estados em que agem. Não obstante as recomendações expedidas pela CIDH e pelas Nações Unidas sobre o dever do Estado de proceder ao desmantelamento desses grupos ilegais, eles persistem em suas ameaças.

169. A Comissão observa que em algumas situações as defensoras e defensores de direitos humanos se convertem em alvo desses grupos em razão da denúncia de violações por eles praticadas. Outras vezes, as defensoras e defensores são apontados como membros ou simpatizantes desses grupos.

170. A Comissão observa que em vários países da Região houve manifestações hostis de altos agentes dos Estados contra defensoras e defensores de direitos humanos e acompanhantes internacionais de comunidades em risco. A CIDH deseja reiterar uma vez mais que essas declarações vindas de grupos armados podem ser consideradas um sinal que não somente aumenta o risco a que estão sujeitos as defensoras e defensores de direitos humanos, mas que poderia sugerir que os atos de violência destinados a calá-los de alguma forma contam com a aquiescência dos governos.¹⁵⁵

171. A CIDH recebeu várias denúncias em que se relatam atentados contra a vida e a integridade pessoal de defensoras e defensores. Os relatos dão conta de que são ameaçados, intimidados e seguidos, além de terem as sedes de suas organizações invadidas e atacadas por grupos paramilitares e parapoliciais ou pelos denominados "grupos de extermínio", que atuam com a tolerância ou inoperância de autoridades nacionais ou locais. Em geral, esses ataques representam uma retaliação à denúncia de violações cometidas por esses grupos ou à promoção de investigações penais em que membros desses grupos têm responsabilidade. Em alguns Estados, grupos à margem da lei desqualificam o trabalho em prol dos direitos humanos transformando todas as defensoras e defensores em alvos de ameaça ao declará-los "objetivos militares", por considerá-los simpatizantes de uma posição política de oposição ou inimigos dos interesses do Estado.

Em 4 de março de 2003, a Comissão recebeu uma solicitação de medidas cautelares em nome do senhor Over Dorado Cardona, integrante da junta diretora do Comitê Permanente de Defesa dos Direitos Humanos "Héctor Abad Gómez". A informação apresentada relatava que em 28 de fevereiro de 2003 o senhor Dorado Cardona recebeu uma ameaça escrita das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) dizendo textualmente "a defesa que o senhor faz com os professores e em defesa disque (sic)

¹⁵⁵ Nesse sentido, a Representante Especial da ONU também manifestou seu repúdio à inação do Estado frente às crescentes atividades desses grupos:

Cada vez com mais freqüência, os defensores de direitos humanos são alvo de entidades não estatais vinculadas direta ou indiretamente ao Estado ou a grupos privados que se beneficiam da inação do Estado. A incapacidade ou falta de disposição dos Estados de interpelar essas entidades pelos atos cometidos contra os defensores dos direitos humanos aumentou sua vulnerabilidade e fortaleceu a percepção geral de que é possível violar os direitos humanos com impunidade.

ONU, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, no Quinquagésimo Sexto Período de Sessões da Assembléia Geral, em 10 de setembro de 2001, par. 16. A/56/341.

dos direitos humanos é totalmente parcial e contra o governo... o senhor está se metendo onde não é chamado, o senhor é um defensor de guerrilha... os estudos nos levam a declará-lo objetivo militar". Em vista da situação de risco para o beneficiário, em 7 de março de 2003, a CIDH solicitou ao Estado colombiano que adotasse medidas para proteger a vida e a integridade física de Over Dorado Cardona e informasse sobre as ações executadas para investigar os fatos e pôr fim às ameaças.

172. Também preocupam à Comissão os atentados e hostilidades cometidos contra comunidades colonizadoras que resistem a deixar suas terras ou a aceitar a influência desses grupos armados à margem da lei, que buscam o controle militar e político de certas regiões ou setores em que têm influência. Nesses casos, as pessoas que lideram e organizam e denunciam os ataques a essas comunidades são alvo de ataques e ameaças, de assassinatos e desaparecimentos.

Em 25 de outubro de 2004, a Comissão recebeu uma solicitação de medida cautelar em que se declarava que desde meados de 2003 haviam se reiniciado as hostilidades por parte de membros do grupo paramilitar "Paz e Justiça" contra comunidades de pessoas deslocadas-retornadas da zona norte do Estado de Chiapas, México. No transcurso de 2004, cresceram essas hostilidades e ameaças. Entre vários atos, a denúncia mostrava que os representantes dos deslocados, Reynaldo Gómez Martínez, Mariano Sánchez Montejo, Ricardo Martínez Martínez e Gilberto Jiménez López, tinham sido vítimas de ameaças e intimidações por denunciar à justiça os fatos que ocasionaram o deslocamento da comunidade e outros desaparecimentos forçados e execuções ocorridas entre 1995 e 1999, que alegam terem sido cometidos por membros do grupo paramilitar, e buscar a devida reparação. Em 29 de outubro de 2004, a Comissão concedeu medidas cautelares para vários líderes da comunidade, que promovem as investigações, e para uma testemunha dos fatos e sua família.

173. A Comissão também recebeu denúncias de grupos armados que elegeram líderes de comunidades indígenas como "objetivo militar" ou alvo de ameaças, por se negarem a abandonar seus territórios originários ou a participar de determinado grupo armado ou com ele colaborar.

C. Campanhas de descrédito e instauração de ações penais que depreciam o trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos

174. O trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos também se vê limitado pelas manifestações de altos funcionários públicos que o desmerecem e geram ou agravam um contexto adverso para a defesa dos direitos. A Comissão também observa que em alguns casos as defensoras e defensores são hostilizados pelos Estados mediante a abertura de procedimentos penais que procuram impedir o livre exercício da defesa de interesses legítimos.

1. Campanhas de descrédito e declarações oficiais

175. A Comissão teve conhecimento de que em alguns Estados americanos as defensoras e defensores de direitos humanos tiveram seu trabalho desmerecido por discursos que o desqualificam. Em declarações públicas, agentes do Estado definiram o trabalho desenvolvido por defensoras e defensores como ilegal ou os acusaram publicamente de delinqüentes, subversivos ou terroristas, pelo simples fato de defenderem judicialmente pessoas acusadas da prática de determinados delitos, ou simplesmente tentaram abertamente estigmatizá-los.

176. A Comissão observa que essas declarações deslegitimam e desacreditam o trabalho desses atores sociais e aumentam sua vulnerabilidade. Em várias ocasiões, essas declarações sugerem que as organizações não-governamentais de direitos humanos colaboram com grupos dissidentes armados, ou projetam

campanhas que atentam contra a segurança do Estado ou desprestigiam a imagem internacional dos países.

177. A Comissão considera que as manifestações provenientes de representantes estatais, em contextos de violência política, forte polarização ou grandes conflitos sociais, emitem a mensagem de que os atos de violência destinados a calar as defensoras e defensores de direitos humanos e suas organizações contam com a aquiescência dos governos. Por esse motivo, as críticas indiscriminadas e sem fundamento que contribuem para criar condições adversas para o exercício do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos causam um profundo dano às democracias do Hemisfério.

2. Instauração de ações legais

178. Outro aspecto que causa grande preocupação é a utilização de ações legais contra as defensoras e defensores, tais como investigações ou ações penais ou administrativas, quando são instruídas com o objetivo de coagí-los e desprestigá-los. Em alguns casos, os Estados utilizam tipos penais que restringem, limitam ou coíbem os meios utilizados pelas defensoras e defensores para realizar suas atividades. A Comissão observa que alguns países da Região promulgaram leis ou recuperaram tipos penais já em desuso, como os delitos que atentam contra a forma de governo ou os delitos de desacato, tipificação penal cuja eliminação a Comissão reiteradas vezes sugeriu aos Estados.

179. Em outros casos, o que se faz é iniciar processos judiciais de tipo penal sem fundamentos de prova com o objetivo de hostilizar os membros das organizações, que são forçados a assumir a carga psicológica e econômica de enfrentar uma acusação penal. Alguns desses processos chegaram a etapas avançadas no procedimento que inclui a detenção provisória prolongada dos acusados. Esses processos habitualmente compreendem a imputação dos delitos de rebelião, atentado contra a ordem pública ou segurança do Estado e participação em grupos ilegais.¹⁵⁶

180. A Comissão recebeu informação e continua a recolher elementos de juízo sobre situações em que se alega o uso do aparato legal com a finalidade de prejudicar ou calar os que desenvolvem, entre outras tarefas, a de documentar a situação de direitos humanos, a defesa judicial de pessoas acusadas, a representação de vítimas perante os tribunais ou o acompanhamento de comunidades que se encontram em situação de alto risco.

181. A Comissão recebeu denúncias que ressaltam a perseguição e hostilização de defensoras e defensores por meio da instauração sucessiva de procedimentos judiciais que meses depois são suspensos por não conseguirem atribuir responsabilidade às pessoas processadas nos atos investigados. Não obstante essas suspensões, novas investigações – na maioria dos casos com provas diferentes mas relativas a acusações similares – são abertas e, por conseguinte, ordenam-se novas detenções ou restrições judiciais. A Comissão recebeu denúncias de vários casos de

¹⁵⁶ Nesse mesmo sentido pronunciou-se a Representante Especial para Defensores de Direitos Humanos da ONU:

Os governos costumam servir-se do sistema judicial como instrumento de hostilidade e punição contra defensores dos direitos humanos. A fim de dissipar toda impressão de que, em sua opinião, a defesa dos direitos humanos seja um ato criminoso, normalmente acusam os defensores dos direitos humanos de delitos tais como "agitação", "incitação à rebelião", "tentativa de debilitar as instituições" e atos contra a segurança do Estado. Também é freqüente julgar defensores dos direitos humanos com base em acusações falsas como forma de hostilidade. (Relatório da Relatora apresentado à Assembléia Geral no Qüinquagésimo Sétimo Período de Sessões, em 2 de julho de 2002).

abertura e suspensão dessas acusações penais contra uma mesma pessoa, bem como de abertura e suspensão sucessivas de investigações relacionadas com vários líderes de uma mesma organização ou com a mesma reivindicação.

D. Violação de domicílio e outras ingerências arbitrárias ou abusivas nas instalações, correspondência e comunicações telefônicas e eletrônicas de organizações de direitos humanos

182. A violação de domicílio e outras ingerências arbitrárias ou abusivas nas instalações de organizações de direitos humanos ou no domicílio de seus membros é outra forma de demérito das ações que desempenham as defensoras e defensores de direitos humanos. A Comissão observou que em alguns Estados da Região, as buscas ilegais nas sedes das organizações e das residências de seus membros é prática comum. Geralmente, as buscas ilegais fazem parte de um conjunto de atos de hostilidade contra as organizações.¹⁵⁷ A CIDH observou que com isso recolhe-se informação privada e, ao mesmo tempo, infunde-se medo e afeta-se o funcionamento institucional das organizações de direitos humanos.

Em 18 de outubro de 2002, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou ao Governo da Venezuela a adoção de medidas cautelares em favor de Luís Enrique Uzcátegui Jiménez. A solicitação se baseou em informações recebidas pela Comissão que revelavam que, após o homicídio de seu irmão, o senhor Uzcátegui se dedicou a investigar as circunstâncias em que havia falecido. Também denunciou pela imprensa local os fatos e acusou publicamente as máximas autoridades do Estado Falcón de serem responsáveis pela execução sistemática de pessoas supostamente implicadas em condutas criminosas. As informações indicavam, ademais, que como represália por essas denúncias, em 15 de março de 2001, funcionários das Forças Armadas Policiais do Estado Falcón procederam à invasão sem ordem judicial da residência do senhor Luís Uzcátegui para procurá-lo; os funcionários derrubaram a porta e esbofetearam o irmão menor do senhor Uzcátegui, Carlos Eduardo Uzcátegui Jiménez, enquanto lhe ordenavam; “diga ao seu irmão que deixe de fazer declarações contra nós ou faremos a ele a mesmíssima coisa que ao seu outro irmão”. Em 13 de abril de 2002 funcionários das Forças Armadas Policiais do Estado Falcón pertencentes ao grupo DIPE, em trajes civis, invadiram novamente a residência da família Uzcátegui sem ordem judicial, em busca do senhor Luís Uzcátegui. Depois de ofender e ameaçar sua mãe, Julia Jiménez, começaram a destruir o mobiliário da casa antes de retirar-se. Frente ao risco que corria o senhor Uzcátegui e à falta de cumprimento das medidas cautelares, em 27 de novembro de 2002, a Comissão Interamericana apresentou à Corte Interamericana uma solicitação de medidas provisórias em favor do senhor Luís Enrique Uzcátegui Jiménez. Em 27 de novembro de 2002, a Corte emitiu uma resolução mediante a qual ordenou ao Estado que adotasse, sem delongas, as medidas necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal do senhor Uzcátegui.

183. A Comissão observa que na maioria das buscas ilegais não necessariamente se retiram objetos de valor das instituições ou domicílios e, por conseguinte, é difícil considerá-los um delito comum. Em geral, retiram-se arquivos, documentos ou equipamentos de computação com a finalidade de obter informação acerca das vítimas de direitos humanos que denunciam violações, bem como dados das defensoras e defensores. Preocupa à Comissão que várias organizações de alguns Estados membros tenham sido objeto de buscas ilegais apesar de serem beneficiárias de medidas cautelares.

¹⁵⁷ A Comissão pronunciou-se a esse respeito em vários de seus relatórios. Ver, por exemplo, CIDH, Justiça e inclusão social: os desafios da democracia na Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.118, 29 de dezembro de 2003, par. 183 e ss.

Em 15 de maio de 2003, a CIDH concedeu medidas cautelares em favor de Edgar Filiberto Celada Alejos, Raúl Eduardo Najera Hernández e demais membros do Colectivo HIJOS de Guatemala. As informações disponíveis dão conta de que os beneficiários foram objeto de uma série de atos de hostilidade, inclusive agressões físicas e ameaças verbais por parte de agentes do Estado. Em vista da situação de risco para os beneficiários, a Comissão solicitou ao Estado guatemalteco a adoção das medidas necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros do Colectivo HIJOS. Em resposta, o Estado informou sobre a implementação de segurança perimetral na sede da organização. A Comissão continuou, entretanto, a receber informações sobre atos contra o Colectivo, inclusive referentes a duas invasões que teria sofrido no primeiro semestre de 2005.

184. Outra ingerência arbitrária comum é a interceptação ilegal da correspondência e das comunicações telefônicas e eletrônicas de defensoras e defensores de direitos humanos. Nesse sentido, a obtenção ilegal de informação dificulta o trabalho das defensoras e defensores e aumenta o risco que enfrentam tanto essas pessoas como as vítimas a quem defendem ou as comunidades que acompanham.

Em outubro de 2002, a Comissão recebeu uma solicitação de medidas cautelares em favor da Doutora Teresa Cedeño Galíndez, Presidenta do Comitê Permanente dos Direitos Humanos (CPDH) de Arauca, Colômbia. Os petionários alegaram que em 2 de outubro de 2002 um homem que se identificou como comandante Mario, das Autodefesas Unidas da Colômbia, chamou repetidamente o celular da advogada Cedeño Galíndez, com o objetivo de ameaçá-la de morte e exigir que saísse da cidade e "deixasse de defender guerrilheiros". Também declarou que montaria guarda em sua casa e esperava não vê-la. O comandante das AUC repetiu as chamadas e um fiscal da estrutura de apoio teve a oportunidade de constatar sua veracidade e as ameaças. Em 22 de outubro de 2002, a Doutora Cedeño Galíndez percebeu que era seguida e verificou movimentos de pessoas suspeitas diante da sua casa. Em 29 de outubro de 2002, a Comissão concedeu medidas cautelares. Em cumprimento a essas medidas, a CIDH foi informada de que, em 2 de fevereiro de 2005, a Doutora Cedeño realizou uma chamada de seu telefone celular pessoal para o telefone celular que lhe destinou o Programa de Proteção do Ministério do Interior. A chamada não foi respondida por sua secretária, com quem se encontrava o telefone nesse momento, mas por alguém de um lugar onde se operava com equipamentos de radiocomunicação e se ouvia a voz de um homem falando por esses equipamentos. Essa situação se repetiu em três oportunidades impedindo a comunicação que se queria com a secretária. A beneficiária informou que fatos similares relativos à interceptação de comunicações haviam ocorrido com ela no passado.

E. Atividades de inteligência dirigidas às defensoras e defensores de direitos humanos

185. A Comissão recebeu informação que revela que as forças de segurança de alguns Estados da Região dirigem suas atividades de inteligência contra organizações de direitos humanos e seus membros. A Comissão também recebeu várias denúncias relacionadas com a forma de coleta de informação de inteligência sobre as pessoas que defendem os direitos humanos e suas organizações. Segundo essas denúncias, uma das formas utilizadas pelos serviços de inteligência seria a obtenção de documentos financeiros e outros documentos privados sem a devida autorização. As denúncias também ressaltam que as forças de segurança do Estado estariam interceptando linhas telefônicas e realizando gravações secretas de conversas telefônicas sem autorização judicial. A Comissão foi informada de que os serviços de inteligência de alguns países criaram fichas ou registros de informação sobre defensoras e defensores.

186. A Comissão também continua profundamente preocupada com os relatórios que informam que, em algumas ocasiões, utiliza-se a inteligência militar para facilitar as execuções de defensoras e defensores de direitos humanos por forças de segurança do Estado ou por grupos armados ilegais que agem com a aprovação ou aquiescência de agentes do Estado. A Comissão salientou que tanto a prática de seguir as defensoras e defensores quanto essas execuções dão lugar à responsabilidade do Estado por violações flagrantes do direito à privacidade e à vida, entre outros.¹⁵⁸

187. A Comissão também concluiu que agentes das forças de segurança, de maneira discriminatória, solicitam a defensoras e defensores informação pessoal pormenorizada que, se fossem reveladas, poderia colocá-los em situação de perigo. A Comissão recebeu denúncias que mostram que agentes das forças de segurança do Estado também solicitam essa informação por meio de visitas ou chamadas telefônicas pessoais e, quando as defensoras e defensores sugerem aos que pedem essa informação que se identifiquem ou formulem pedidos por escrito, normalmente não o fazem.¹⁵⁹

F. Restrições de acesso à informação em poder do Estado e ações de *habeas data*

188. Em seu relatório de 2001, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão concluiu, à luz das informações obtidas, que em vários Estados do Hemisfério subsiste uma “prática que promove uma cultura do sigilo da informação em mãos do Estado, seja por desconhecimento das normas específicas que regulamentam esse exercício, seja porque, ante a imprecisão ou amplitude da linguagem utilizada na norma, o agente que dispõe da informação opta por não disponibilizá-la por medo de ser punido.”¹⁶⁰

189. A Comissão tomou nota com satisfação das mudanças nas leis nacionais que impediam ou restringiam o acesso à informação e se manifestou quanto a esse aspecto em seus relatórios anuais. A Comissão concluiu, no entanto, que “é importante insistir em que os Estados membros têm de demonstrar maior vontade política para dedicar-se à reforma de sua legislação e garantir que suas sociedades exerçam plenamente a liberdade de expressão e informação”.¹⁶¹

190. A Comissão, por intermédio de sua Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, recebeu informações e denúncias vinculadas às restrições de acesso à informação em poder do Estado em casos de violação de direitos humanos. É do conhecimento da Comissão que autoridades governamentais e, em especial, as Forças Armadas se negam a prestar informações, inclusive quando são solicitadas pela justiça ou instituições como as Comissões da Verdade.¹⁶²

¹⁵⁸ CIDH, Relatório sobre a Colômbia 1999, Capítulo VII, Defensores dos Direitos Humanos, par. 55. OEA/Ser.L/V/II.102.

¹⁵⁹ Cf. CIDH, Terceiro Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia: OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de fevereiro de 1999, Original: inglês, par. 46 a 52.

¹⁶⁰ CIDH, Relatório Anual 2001, Capítulo III, Relatório sobre a ação de *habeas data* e o direito de acesso à informação no Hemisfério, par. 164.

¹⁶¹ CIDH, Relatório Anual 2004, Capítulo III, Relatório sobre a ação de *habeas data* e o direito de acesso à informação no Hemisfério, par. 72.

¹⁶² Por exemplo, durante a visita *in loco* à Guatemala, realizada em março de 2003, o Relator Especial para a Liberdade de Expressão, Eduardo Bertoni, recebeu informação de que setores da imprensa e de direitos humanos condenaram a atitude do Presidente do Congresso da República, Efraín Ríos Montt, de impedir o acesso a documentos relacionados com a aprovação e execução orçamentária de 2000 e 2001 (ver Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.118). A Relatoria também recebeu informação de que na Venezuela o Programa Venezuelano de Educação-Ação em Direitos Humanos (PROVEA) impetrou cinco ações de amparo constitucional perante o Tribunal Supremo de Justiça para tentar fazer valer o direito de

191. Também se receberam denúncias sobre práticas usadas por autoridades para negar respostas a petições assinadas por defensoras ou defensores de direitos humanos ou para retardar a resposta, a fim de impedir que as defensoras e defensores possam fazer críticas oportunas ao trabalho das autoridades ou que possam reunir a informação oficial necessária para, por exemplo, apresentar relatórios periódicos a instâncias internacionais. A Comissão também recebeu denúncias de práticas estatais relacionadas com respostas vagas e imprecisas com o propósito de que as defensoras e defensores tenham de recorrer à administração várias vezes ou, inclusive, recorrer a instâncias judiciais internas.

192. A Comissão recebeu informação sobre restrições ao acesso a ações de *habeas data* relativas a informação abusiva, inexata ou prejudicial em poder do Estado sobre defensoras e defensores. Em especial, a Comissão recebeu denúncias sobre restrições a ações de *habeas data* que buscam determinar a existência de arquivos de inteligência contra defensoras e defensores e das informações deles constantes. A Comissão recebeu denúncias de respostas oficiais a essas ações que se limitam a desculpar-se pela não liberação da informação, alegando questões tais como segurança nacional, ou simplesmente transcrevem normas internas que facultam aos organismos de segurança a coleta dessas informações.¹⁶³

G. Controles administrativos e financeiros abusivos das organizações de direitos humanos

193. A Comissão observa que alguns Estados mantêm legislações, políticas ou práticas que restringem ou limitam o funcionamento das organizações de direitos humanos mediante controles administrativos, tributários e fiscais abusivos. A esse respeito, a Representante Especial das Nações Unidas para Defensores de Direitos Humanos mostrou sua preocupação com as “crescentes restrições que impõem os Estados, mediante artifícios legais, para limitar a liberdade de associação, e com o fato de que os Estados recorram cada vez mais ao ordenamento jurídico para hostilizar os defensores dos direitos humanos e dificultar seu trabalho”.¹⁶⁴

194. A Comissão foi informada de certas restrições ao livre exercício da constituição de organizações de diferentes níveis dedicadas à proteção dos direitos humanos. Em muitos casos, defensoras e defensores enfrentaram dificuldades administrativas para registrar e legalizar suas organizações, pois alguns Estados usam concepções restritivas e arbitrárias com respeito às organizações e àqueles que podem fazer parte delas. Em outros casos, os Estados restringem a participação das organizações em assuntos públicos usando critérios igualmente arbitrários.

195. No decorrer dos últimos meses, aumentou o número de denúncias recebidas na Comissão referentes a demoras injustificadas de órgãos internos encarregados de fazer a inscrição de organizações nos registros estatais, apesar de as organizações terem apresentado de maneira correta e oportuna a respectiva documentação. A Comissão também recebeu informação recente sobre entraves

...Continuação

petição, ante a negativa do defensor público de responder a uma solicitação de informação sobre casos de violações de direitos humanos e alguns dados estatísticos a propósito de elaborar o relatório anual do PROVEA sobre a situação dos direitos humanos na Venezuela.

¹⁶³ Cf. CIDH, Terceiro Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Colômbia: OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de fevereiro de 1999, par. 48.

¹⁶⁴ ONU, Comitê de Direitos Humanos, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, Relatório Anual 2004, Doc. E/CN.4/2005/1/101, par. 42.

administrativos injustificados dessas mesmas instituições para impedir a inscrição nos escritórios de registro. A Comissão recebeu denúncias com relação a notários que se negaram a elaborar documentos públicos exigidos por lei para a constituição de organizações ou retardaram injustificadamente a expedição desses documentos.

196. A Comissão constatou que em vários países as autoridades encarregadas de inscrever as organizações nos registros públicos dispõem de amplas faculdades discricionárias que lhes permitem, inclusive, modificar unilateralmente os estatutos das organizações no que se refere à delimitação do objeto das atividades que desejem realizar.

197. A Comissão recebeu informação de que várias legislações dispõem amplas faculdades para que terceiros não interessados nas atividades próprias das organizações de direitos humanos possam impugnar administrativamente os registros de organizações com base em critérios religiosos ou de outra natureza.

198. A Comissão também foi informada de que em alguns Estados as autoridades administrativas e policiais estariam limitando o trabalho das defensoras e defensores, amparando-se em controles rotineiros para obrigar as organizações a realizar novamente trâmites para a constituição, vigência e organização das questões administrativas que regulamentam essas instituições. Foi denunciado perante a Comissão que por meio dessas medidas não somente se reduz a capacidade de ação das organizações, que têm de destinar recursos humanos e econômicos para cumprir esses requisitos, mas tenta-se, ademais, buscar, controlar e acessar informações privadas a elas referentes.

199. A Comissão recebeu informações que dão conta de que em alguns Estados restringiu-se de maneira arbitrária o financiamento internacional das organizações dedicadas à promoção e defesa dos direitos humanos, por meio da ação de controle realizada por instituições estatais voltadas para a cooperação técnica internacional. Também foram obtidas informações que mostram que diversas organizações tiveram de restringir ou orientar suas atividades de acordo com as prioridades definidas pelas autoridades administrativas.

200. A Comissão observa que aumentou recentemente o número de denúncias de restrições estatais para impedir que as organizações obtenham ou tentem obter no exterior recursos para a execução de suas atividades. A Comissão foi informada de que por meio de decisões judiciais e administrativas organizações que recebem financiamento do exterior foram impedidas de participar de assuntos públicos e da fiscalização das atividades oficiais.¹⁶⁵ Também se denunciou a extensa criação e

¹⁶⁵ Em seu Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Venezuela de 2003, a Comissão salientou que:

a CIDH teve a oportunidade de conhecer várias decisões do Tribunal Supremo de Justiça, nas quais se assentou uma doutrina segundo a qual as organizações não-governamentais que recebam subsídios do exterior ou cujos dirigentes sejam constituídos por estrangeiros ou religiosos não fariam parte da sociedade civil e, por conseguinte, seriam privadas do direito de participar da constituição dos Comitês de Postulação dispostos na Constituição para a seleção dos órgãos do Poder Cívico, Poder Eleitoral e Tribunal Supremo de Justiça [...] A sentença da Vara Constitucional elimina a possibilidade de que boa parte das organizações de direitos humanos integrem os Comitês de Postulação para a eleição de altas autoridades de poderes do Estado, o que poderia determinar a perda da possibilidade de que um dos movimentos sociais que mais espaços de articulação, permanência e profissionalismo conseguiram na Venezuela apresente sua contribuição para a independência e qualificação desses poderes públicos.

CIDH, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.118, 24 outubro 2003, par. 223-225.

aplicação de tipos penais amplos para criminalizar pessoas que façam parte de organizações que recebem financiamento do exterior. Sob a concepção de que as organizações que recebem financiamento do exterior apóiam a intervenção estrangeira em assuntos de política interna, alguns Estados consagraram em suas legislações tipos penais tais como a conspiração para a desestabilização do Estado e crimes similares. A Comissão recebeu várias denúncias de defensoras e defensores que foram judicialmente processados por essas acusações ou hostilizados em virtude de suas fontes de financiamento.

Em 6 de junho de 2003, o senhor Carlos Nieto Palma, Coordenador Geral da Una Ventana a la Libertad, organização não-governamental, foi visitado em sua residência localizada em Caracas (Venezuela) por agentes da Direção de Serviços de Inteligência e Prevenção (DISIP) que lhe informaram que tinham ordem de realizar uma visita domiciliar e que não possuíam ordem judicial para entrar em sua residência, mas que, como membros da DISIP, queriam conversar com ele. O senhor Nieto Palma foi interrogado sobre sua atuação como defensor de direitos humanos e sobre o trabalho que realiza nas prisões. Perguntaram-lhe se conhecia os presos políticos da Plaza Altamira, se os havia defendido e por quê. Perguntaram-lhe, ademais, sobre o motivo por que recebia dinheiro de um governo estrangeiro para o financiamento de sua organização não-governamental. Em 18 de junho de 2004 o senhor Nieto Palma recebeu uma citação para comparecer “imediatamente” à Promotoria de Caracas, o que fez nesse mesmo dia. O promotor informou-lhe que havia sido citado na qualidade de testemunha sem especificar em que processo. O objetivo do interrogatório a que foi submetido “parecia sugerir que o senhor Nieto Palma era acusado de cometer algum delito”. No decorrer do interrogatório o promotor o acusou de “traidor da pátria”. Por esses fatos, a Comissão solicitou em 7 de julho de 2004 à Corte Interamericana a concessão de medidas provisórias para o senhor Nieto e sua família. As medidas foram concedidas em 9 de julho de 2005.¹⁶⁶

201. A Comissão também recebeu notícia de que organizações internacionais, missões de observação e meios de comunicação internacionais vêm sendo objeto de negativas de concessão de vistos para entrar nos países ou para estabelecerem-se neles. Em muitos casos, as restrições se efetivam mediante procedimentos em que as autoridades executivas gozam de total discricionariedade e as pessoas afetadas não têm acesso a recurso judicial para impugnar a decisão. Em alguns casos os Estados teriam tomado medidas que restringem o direito à circulação de pessoas estrangeiras e nacionais em determinadas zonas em que possivelmente se estariam cometendo violações de direitos humanos.

H. Impunidade nas investigações de ataques sofridos por defensoras e defensores de direitos humanos

202. A Comissão deseja reiterar que o meio mais eficaz de proteção das defensoras e defensores de direitos humanos no Hemisfério é a investigação eficaz dos atos de violência contra eles e punição dos responsáveis. Na região das Américas, um dos grandes problemas que afetam as defensoras e defensores é a falta de investigação dos ataques de que são vítimas, o que acentuou a situação de vulnerabilidade em que se encontram. Isso é especialmente relevante quando se trata de proteger o direito à vida e à integridade pessoal.

203. A Comissão manifesta sua profunda preocupação com os altos níveis de impunidade que persistem na Região, com as práticas judiciais que cercam a

¹⁶⁶ Corte I.D.H., *Caso Carlos Nieto e outros*, medidas provisórias, resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 9 de julho de 2004.

atribuição de competências, com a violência e a intimidação das operadoras e operadores judiciais, a subtração de provas nos processos e a paralisação dos processos relacionados com casos que implicam responsabilidade de agentes do Estado.

204. A Comissão observa com preocupação que nos últimos anos não foi registrado progresso significativo nas investigações relacionadas com ataques contra defensoras e defensores. Houve, ademais, instâncias em que o andamento das investigações foi desestimulado e em que, por omissão ou censura, e inclusive com efetiva participação de agentes do Estado, de fato impediu-se esse andamento. Algumas dessas circunstâncias compreendem a remoção de funcionários que se encontravam prestes a apresentar denúncias contra agentes do Estado.

205. À parte dos problemas estruturais dos sistemas de justiça americanos que impedem seu bom funcionamento, a Comissão observa que existe, especialmente nos Estados em que se apresenta um maior número de denúncias, falta de vontade política, de imparcialidade e de independência para investigar os ataques contra defensoras e defensores de direitos humanos. As denúncias recebidas sugerem que há graves problemas nas investigações, por exemplo, que não se tende a relacionar a intimidação e as ameaças contra as defensoras e defensores com o tipo de trabalho que realizam, motivo por que não se estabelecem linhas de investigação claras. O problema se reflete também nos ataques sofridos por operadores de justiça que investigam e processam de maneira séria e eficiente os ataques sofridos por defensores de direitos humanos.

206. Conforme se salientou acima, os possíveis responsáveis por algumas das ameaças contra as defensoras e defensores dos direitos humanos são precisamente membros do Estado, muitos deles ligados a instâncias da justiça, o que afeta ainda mais a independência e a imparcialidade das investigações.

207. Um problema grave que ainda existe em vários países americanos e que contribui para a impunidade é a competência de tribunais militares para investigar e julgar crimes cometidos por militares contra civis, entre eles, defensoras e defensores. A Comissão salientou em várias oportunidades que a característica primordial de uma investigação séria é que seja efetuada por órgão independente e autônomo.¹⁶⁷

VI. GRUPOS DE DEFENSORAS E DEFENSORES EM ESPECIAL DESPROTEÇÃO

208. A Comissão considera relevante destacar que no decorrer dos últimos anos certos grupos de defensoras e defensores de direitos humanos viram-se mais expostos à deterioração de seus direitos que outros.¹⁶⁸ Nesse sentido, cumpre salientar, entre outros, os líderes sindicais, que se expõem especialmente nos períodos que antecedem as mudanças de direitos em seu sindicato, os líderes camponeses e comunitários que realizam ou organizam manifestações públicas, os líderes indígenas que defendem os direitos de seus povos e as operadoras e operadores de justiça, especialmente na medida em que instruem processos sobre violações de direitos humanos. Cumpre salientar também que as defensoras de direitos humanos, por questões de gênero, estão expostas a ameaças ou ataques específicos de caráter sexual.

¹⁶⁷ CIDH, Relatório de mérito nº 33/04 do Caso 11.634, Jailton Néri da Fonseca c. Brasil, par. 100, publicado em 11 de março de 2004.

¹⁶⁸ Nesse sentido, ver também ONU, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, no Quinquagésimo Nono Período de Sessões do Comitê de Direitos Humanos, em 14 de fevereiro de 2003, Doc. E/CN.4/2003/104, par. 23.

A. Líderes sindicais

209. Ao longo da história, as organizações sindicais tiveram um papel muito importante na defesa dos direitos humanos de milhares de trabalhadoras e trabalhadores que em todo o Hemisfério enfrentam condições precárias em seus locais de trabalho. Além disso, os sindicatos foram chave na organização política e social de milhares de pessoas, ao constituir-se como figuras principais de expressão política organizada para a apresentação de demandas trabalhistas e sociais de muitos setores da sociedade.

210. Como represália por esse protagonismo social e político, muitos líderes sindicais foram vítimas de todo tipo de atos destinados a dificultar seu trabalho, inclusive graves violações de direitos humanos.¹⁶⁹ Assim, em muitas regiões do Hemisfério o exercício da atividade sindical é perigoso em virtude do risco que enfrentam as pessoas que buscam liderar o melhoramento das condições de trabalho ou sociais das trabalhadoras e trabalhadores.

211. Em virtude das condições de desigualdade natural que representa a relação de trabalho, os líderes sindicais podem ser facilmente objeto de represálias de natureza profissional ou trabalhista. A experiência acumulada do Comitê de Liberdade Sindical mostrou as inesgotáveis formas pelas quais se pode dificultar o trabalho de promoção sindical por meio da discriminação anti-sindical em áreas como as de remuneração, benefícios econômicos, sociais e prestacionais, encargos trabalhistas, horários de trabalho, oportunidades de descanso e férias, entre muitas outras. Em outros casos, os empregadores recorrem às demissões ou transferências como retaliação direta pelo exercício da liberdade sindical, afetando tanto os interesses dos líderes sindicais quanto da organização e do universo de trabalhadoras e trabalhadores. Graças a essas práticas, muitas organizações sindicais desapareceram ou perderam sua capacidade de negociação e reivindicação, pois as represálias contra líderes sindicais fazem com que as demais trabalhadoras e trabalhadores percam a motivação para se filiar às organizações, manter-se nelas e participar de suas atividades.

212. Ademais das formas de repressão profissional no local de trabalho, as trabalhadoras e trabalhadores que lideram as demandas sindicais são vítimas comuns de ameaças, agressões e atentados contra sua vida. A Comissão constatou que em alguns países a perseguição de líderes e dirigentes sindicais e seus familiares é cada vez mais freqüente e sistemática. A Comissão tem conhecimento de que a maioria das violações decorre parcialmente do exercício da atividade sindical e com maior intensidade em situações de greve nacional, processos de criação de sindicatos, negociações coletivas ou em outras lutas pela melhoria dos direitos sociais, como a negociação de pleitos sindicais e eleições internas das organizações. Com essas ações procura-se limitar a capacidade de negociação das organizações nos momentos cruciais para o melhoramento das condições de trabalho.

213. A CIDH constatou muitos casos em que as ações repressivas combinam violência física e ameaças contra a vida, com aumento de hostilidades no interior do local de trabalho, ou a transferência temporária do local de trabalho de determinados líderes, o que faz com que percam o contato com o restante do pessoal sindicalizado e não possam organizar suas atividades.

¹⁶⁹ De acordo com dados do Comitê de Liberdade Sindical, do total histórico de denúncias apresentadas a esse organismo, 1.232 queixas, que correspondem a 52,7% do total mundial dos casos, foram denúncias apresentadas contra Estados membros da OEA. De acordo com o Comitê, a tendência histórica do Hemisfério mostra que a discriminação anti-sindical, as violações no campo da negociação coletiva e os ataques contra a vida e a integridade física das pessoas sindicalizadas são percentualmente as violações mais cometidas no Hemisfério americano. OIT, *Situação da liberdade sindical nas Américas*, Lima, Peru, julho de 2004, p. 13 e 15.

214. A Comissão também observa com preocupação que em alguns países da Região as ações violentas contra líderes sindicais obedecem a um processo de estigmatização que transformou muitos sindicatos em “objetivo militar” de grupos de autodefesa ou “paramilitares”, bem como a contratação de grupos de justiça privada para que exerçam violência física contra membros de organizações sindicais em processos de negociação coletiva. Ademais, a Comissão recebeu denúncias de discursos e intervenções públicas de autoridades estatais que deslegitimam o trabalho das organizações, argumentando que seus membros se opõem ao desenvolvimento econômico das nações ou ao progresso produtivo, com o que se procura que a sociedade se oponha ao legítimo trabalho das pessoas que reivindicam esses direitos.

B. Líderes camponeses e comunitários

215. O retrocesso no grau de efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, o aumento da desigualdade na concentração da riqueza e o aprofundamento da exclusão social, ocorridos no Hemisfério no decorrer da última década, geraram protestos e mobilizações sociais que se estenderam a vários países americanos. A luta pelo direito à terra e ao meio ambiente saudável, as manifestações contra reformas econômicas e os protestos contra a flexibilização trabalhista, entre muitos outros fatores, levaram milhares de defensoras e defensores, líderes estudantis, sociais e rurais a organizar-se com a finalidade de lutar pela efetividade de seus direitos. A Comissão recebeu numerosas denúncias que sugerem que muitos líderes foram objeto de ameaças e ataques em virtude do trabalho que desempenham em favor da proteção dos direitos econômicos e sociais.¹⁷⁰ A esse respeito, ressaltou a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana que

os setores mais empobrecidos do nosso Hemisfério confrontam políticas e ações discriminatórias, seu acesso à informação sobre o planejamento e execução de medidas que afetam sua vida diária é incipiente e, em geral, os canais tradicionais de participação para tornar públicas suas denúncias se vêem muitas vezes cerceados. Ante esse cenário, em muitos países do Hemisfério, o protesto e a mobilização social constituíram ferramentas de petição à autoridade pública e também como canais de denúncias públicas sobre abusos ou violações dos direitos humanos.¹⁷¹

216. A CIDH observa com preocupação que, em alguns casos, as respostas institucionais aos fatos mencionados se caracterizaram pela criminalização do protesto social por meio da repressão policial e julgamento penal das pessoas implicadas, desvirtuando a aplicação das leis punitivas do Estado e violando os tratados interamericanos de proteção dos direitos humanos, que protegem os direitos à vida, à integridade física, à liberdade de expressão, de reunião e de associação, entre outros.¹⁷²

¹⁷⁰ Cf. CIDH, Comunicado de imprensa nº 28/05, “Vice-Presidenta da Comissão Interamericana conclui sua visita à Guatemala”, par. 14.

¹⁷¹ CIDH, Capítulo IV, Relatório Anual 2002, Vol. III, “Relatório da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, par. 29.

¹⁷² A esse respeito, a Representante Especial da ONU salientou que:

Os governos, no âmbito de suas atividades securitárias no plano nacional e internacional, dão mostra de um cuidado excessivo limitando o direito de suas populações de dissentar pacificamente, em especial mediante o uso injustificado de métodos violentos para controlar multidões pacíficas.

ONU, relatório apresentado pela Representante Especial do Secretário-Geral para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, no Sexagésimo Período de Sessões do Comitê de Direitos Humanos, em 15 de janeiro de 2004, par. 45. E/CN.412004/94.

217. A Comissão gostaria de ressaltar que o exercício efetivo da democracia requer como premissa o exercício pleno dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. A criminalização da legítima mobilização e protesto social, seja por meio de repressão direta dos manifestantes, seja por meio de investigação e processo criminal, é incompatível com uma sociedade democrática em que as pessoas têm o direito de manifestar sua opinião.

218. Os conflitos e situações de tensão provocados pela desigualdade na distribuição de recursos naturais na grande maioria dos países do Hemisfério deram origem a enfrentamentos que criam as condições para que sejam cometidos excessos na repressão e violação dos direitos humanos.¹⁷³ Em muitos casos, as pessoas que promovem e lideram essas reivindicações são as mais afetadas, ao serem identificadas como alvos que servem de exemplo para dissuadir as demais pessoas que participam dos protestos.

219. A Comissão recebeu informação acerca do aumento dos casos de uso excessivo da força por parte de agentes estatais no controle de manifestações e atos de reivindicação de trabalhadoras e trabalhadores rurais, líderes camponeses, sociais e estudantis. A Comissão foi informada de que, em muitos casos, manifestações pacíficas se converteram em violentos enfrentamentos em virtude da atitude repressiva e da falta de soluções integrais por parte das autoridades.

C. Líderes indígenas e afro-descendentes

220. Os líderes indígenas e afro-descendentes desempenham um papel crucial em suas comunidades, tanto de caráter religioso como cultural e político. A CIDH constatou que os padrões de violação de seus direitos humanos geralmente têm relação direta com suas atividades de reivindicação, defesa e proteção dos territórios e recursos naturais e de defesa do direito à autonomia e à identidade cultural. A esse respeito, a CIDH observou com preocupação a frequência de assassinatos de líderes indígenas defensores dos direitos de seus povos e de ameaças contra eles e a subsequente impunidade, na maioria dos casos, dos autores dessas graves violações. A Comissão também recebeu e fez tramitar denúncias de violações dos direitos humanos de líderes de comunidades afro-descendentes em vários países da Região e solicitou à Corte Interamericana a proteção de líderes afro-descendentes ameaçados.¹⁷⁴

221. No decorrer dos últimos anos observou-se um aumento considerável de solicitações de medidas cautelares em favor de líderes indígenas que se viram na necessidade de recorrer ao sistema interamericano de direitos humanos para conseguir a proteção do direito à vida, à integridade pessoal e o respeito à especial relação que mantêm os povos indígenas com seus territórios ancestrais. É grande a preocupação da Comissão com o efeito devastador para os povos indígenas e as comunidades afro-descendentes dos assassinatos, desaparecimentos e deslocamentos forçados de seus líderes, bem como das ameaças a eles dirigidas. Na imensa maioria dos casos, as pessoas que reivindicam os direitos de seus povos e comunidades são os líderes espirituais considerados fonte de conhecimento ancestral e figuras fundamentais para o desenvolvimento político, espiritual e cultural das comunidades. A ausência inesperada desses líderes altera gravemente a identidade, a integridade e a cultura dos povos e comunidades a que pertencem. Essas ações, por conseguinte, afetam de maneira direta a integridade cultural e a sobrevivência dos povos.

¹⁷³ Ver, por exemplo, CIDH, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev.1, 29 de setembro 1997.

¹⁷⁴ Corte I.D.H., *Caso das comunidades do Jiguamiandó e do Curbaradó*, medidas provisórias, resolução de 6 de março de 2003.

222. Também preocupa a Comissão os fatos que atentam contra as defensoras e defensores que reivindicam judicialmente os direitos tanto de povos indígenas como de comunidades afro-descendentes. Historicamente a discriminação e exclusão das minorias étnicas no Hemisfério foram acompanhadas por uma sistemática falta de acesso à justiça. Os ataques contra as pessoas que assessoram os integrantes de povos indígenas e comunidades afro-descendentes perante tribunais de justiça agravam ainda mais a precária situação de proteção judicial dessas comunidades.

D. Operadoras e operadores de justiça

223. Há na Região um número cada vez maior de funcionárias e funcionários de justiça comprometidos com a causa dos direitos humanos, com a justiça e com a efetivação da democracia. Nesse sentido, a Comissão gostaria de destacar o valioso trabalho que vêm desempenhando as pessoas ou autoridades que têm entre suas funções as de proteger, fazer cumprir, promover ou defender os direitos humanos das pessoas e da comunidade em todos os países americanos. Os juízes, procuradores, promotores, defensores públicos, delegados de polícia e agentes da administração de justiça são fundamentais para estabelecer a ligação entre o Estado e a população em geral. Ademais, são eles que promovem a investigação, o julgamento e a punição dos autores de violações de direitos humanos.

224. A Comissão tem conhecimento da situação de insegurança em que trabalham as operadoras e operadores de justiça encarregados de investigar os casos de violações de direitos humanos, a qual afeta sua independência profissional e sua segurança pessoal e a de seus familiares. As ameaças, intimidações e demais atos que atentam contra a vida e a integridade física das operadoras e operadores de justiça levaram a um aumento substancial da insegurança no cumprimento de suas tarefas.

225. A Comissão também observa que os usuários do sistema judicial, bem como todos aqueles que atendem ao apelo da justiça para participar do processo, seja como testemunhas, seja como peritos, também são vítimas dessa insegurança, o que dificulta a busca de justiça e determina que em muitas ocasiões os cidadãos optem por não recorrer aos tribunais ou se abstenham de cooperar com os órgãos judiciais.

E. Mulheres

226. A Comissão considera que a violência contra a mulher constitui a violação de múltiplos direitos humanos.¹⁷⁵ Nesse sentido, a CIDH se referiu a que o direito de ser livre de violência na esfera pública e na esfera privada, de que trata o artigo 3 da Convenção de Belém do Pará, abrange a proteção de outros direitos básicos, entre eles, o direito à vida, à integridade pessoal, à liberdade, a não ser submetida a tortura, à igual proteção da lei e perante a lei e a um acesso efetivo à justiça, dispostos no artigo 4.¹⁷⁶ Há, por conseguinte, uma conexão plena entre as garantias estabelecidas na Convenção de Belém do Pará e os direitos e liberdades básicos consagrados na Convenção Americana, que se aplica ao tratar a violência contra a mulher como violação dos direitos humanos.

¹⁷⁵ A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, "Convenção de *Belém do Pará*", define a "violência contra a mulher" em seu artigo 1º nos seguintes termos:

Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.

¹⁷⁶ CIDH, Situação dos Direitos da Mulher na Cidade de Juárez, México: o direito de não ser objeto de violência e discriminação, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de março de 2003, par. 120.

227. A Comissão constata que há duas situações que exigem especial atenção: a situação particular que enfrentam as defensoras dos direitos humanos em geral pelas desvantagens históricas decorrentes do gênero feminino e a das defensoras que promovem e protegem especificamente os direitos da mulher.

228. A Comissão tomou conhecimento de tipos especiais de violação, em razão do gênero da pessoa ameaçada. Com base nas informações recentemente coletadas, a Comissão observa que as defensoras e as organizações que defendem os direitos humanos das mulheres continuam a ser vítimas de intimidação sistemática, perseguição, seqüestro, tortura e abuso sexual, entre outros delitos, com relação ao seu trabalho, bem como de outras formas de discriminação específicas e de violência física, psicológica e sexual por razões que decorrem do seu gênero. A esse respeito, a Comissão recebeu numerosas denúncias da estigmatização de que são vítimas muitas defensoras de direitos das mulheres, que em comunidades marcadas por uma concepção histórica patriarcal em que se atribui um papel inferior à mulher¹⁷⁷ são estigmatizadas com estereótipos sociais degradantes a respeito de sua vida sexual ou são acusadas de que seu trabalho em prol da erradicação da discriminação contra a mulher atenta contra valores morais ou instituições sociais como a família.

229. A Comissão também reconhece a vulnerabilidade do trabalho das mulheres que defendem especificamente os direitos humanos das mulheres. A CIDH reconhece que promover e proteger os direitos de outras mulheres agrava a situação de risco a que se submetem as defensoras, ao mesmo tempo em que as expõe a mais um fator de discriminação entre as inúmeras discriminações de que são vítimas as mulheres.¹⁷⁸

230. Em alguns países em que subsistem situações de conflito armado, os grupos combatentes tendem a estabelecer o controle social sobre as condições de vida das mulheres, impondo-lhes diretrizes de comportamento cotidiano, intervindo em conflitos familiares e comunitários e aplicando-lhes punições que chegam ao assassinato, à tortura e aos tratamentos cruéis e degradantes, nos casos em que não se ajustem aos códigos de conduta implantados pela força. Nesses casos, os atores armados consideram que a liderança exercida pelas organizações femininas constitui um obstáculo que dificulta o avanço de seu controle social e territorial e, por conseguinte, as organizações nacionais e regionais de mulheres que atuam em zonas de conflito armado são objeto de hostilidades e ameaças que afetam seriamente o trabalho comunitário que desenvolvem.¹⁷⁹

231. A Comissão também constata que a situação das mulheres indígenas e afro-descendentes, inclusive as que se destacam por liderar as campanhas de reivindicação de seus direitos, é particularmente crítica porquanto são vítimas de múltiplas formas de discriminação em virtude de raça e etnia e pelo fato de serem mulheres, situação que se agrava nos países que passam por situações de tensão social ou de conflito armado. As mulheres indígenas e afro-descendentes enfrentam duas categorias de discriminação desde que nascem: por pertencer a seu grupo racial e

¹⁷⁷ A promulgação de instrumentos internacionais de direitos humanos que protegem os direitos das mulheres reflete um consenso e reconhecimento por parte dos Estados sobre o tratamento discriminatório que vêm recebendo tradicionalmente em suas sociedades.

¹⁷⁸ Declaração feita pela Alta Comissária para os Direitos Humanos da ONU, Mary Robinson, Beijing +5, Conferência de Revisão: "Devemos reconhecer que algumas defensoras de direitos humanos acham-se diante de um risco maior em razão dos direitos que procuram proteger, especialmente quando se relacionam com casos sobre sexualidade, sobretudo orientação sexual e direitos reprodutivos".

¹⁷⁹ CIDH, Comunicado nº 27/05, "O conflito armado agrava a discriminação e a violência contra as mulheres".

étnico e por seu sexo. Ao se exporem a duas formas de discriminação historicamente, são duplamente vulneráveis a serem abusadas e vitimizadas. A Comissão teve conhecimento de que as defensoras dos direitos de mulheres indígenas e afro-descendentes, além das demais formas de discriminação já mencionadas, são vítimas habituais de atos de racismo, ridicularização e estigmatização por parte das comunidades majoritárias e, em alguns casos, de autoridades públicas e em suas próprias comunidades.

232. Nesse contexto, a Comissão reitera que a violência baseada no gênero é inaceitável, seja quando se manifeste por meio de assassinatos, seja por meio da violência sexual ou doméstica. Além disso, a impunidade desses atos reduz a visibilidade dessas violações de direitos até o ponto em que a violência doméstica, por exemplo, seja na prática um crime invisível.

VII. MEDIDAS CAUTELARES

233. O mecanismo de medidas cautelares concedidas pela Comissão é um dos instrumentos mais eficazes para proteger o trabalho das defensoras e defensores, bem como seus direitos no sistema interamericano. Tal como ocorre com as medidas provisórias concedidas pela Corte Interamericana,¹⁸⁰ as medidas cautelares cumprem uma função “cautelar” no sentido de preservar uma situação jurídica frente ao exercício de jurisdição por parte da Comissão e “tutelar” no sentido de preservar o exercício dos direitos humanos fundamentais consagrados nas normas do sistema interamericano, evitando danos irreparáveis às pessoas.

234. Na prática, as medidas cautelares e provisórias foram reconhecidas pelos Estados membros da OEA, pelas pessoas usuárias do sistema e pela comunidade de direitos humanos em seu conjunto como uma importante ferramenta para a proteção dos direitos humanos no sistema interamericano. Nos últimos anos, a Comissão envidou esforços destinados a registrar e analisar devidamente o crescente número de solicitações, definir critérios para a invocação das normas que regulamentam esse tipo de medida e acompanhar devidamente o seu cumprimento. Apresenta-se adiante um balanço da importância das medidas cautelares de proteção no caso de defensoras e defensores de direitos humanos.

A. As medidas cautelares no sistema interamericano

235. As medidas cautelares ou provisórias (*interim measures*) são um mecanismo processual utilizado por diversos tribunais e órgãos *quase* judiciais internacionais, tanto no âmbito universal das Nações Unidas quanto nos sistemas regionais de proteção de direitos humanos da Europa e da América. No sistema interamericano, tanto a Comissão quanto a Corte têm a faculdade de decretar medidas cautelares e provisórias, respectivamente.

¹⁸⁰ A faculdade da Corte Interamericana de expedir medidas provisórias encontra-se disposta na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O artigo 63.2 do Tratado estabelece:

Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da Comissão.

Segundo se deduz do texto da norma, a Corte pode invocar essa faculdade tanto com relação a casos pendentes em sua jurisdição como na jurisdição da Comissão. Há também antecedentes de medidas provisórias expedidas com relação a situações de gravidade e urgência que implicam a possível consumação de um dano irreparável, sem que exista vinculação com a tramitação de um caso individual. *Cf.* Corte I.D.H., *Caso das Comunidades do Jiguamiandó e Curbaradó (Colômbia)*, medidas provisórias, resolução de 6 de março de 2003.

236. Assim como outros órgãos internacionais, a Comissão Interamericana estabeleceu a existência e funcionamento desse mecanismo em seu Regulamento.¹⁸¹ O artigo 25 ressalta literalmente que:

1. Em casos de gravidade e urgência, e sempre que necessário de acordo com a informação disponível, a Comissão poderá, por iniciativa própria ou a pedido de parte, solicitar ao respectivo Estado a adoção de medidas cautelares para evitar danos pessoais irreparáveis.
2. Se a Comissão não estiver reunida, o Presidente, ou na ausência deste, um dos Vice-Presidentes, consultará, por meio da Secretaria Executiva, os demais membros sobre a aplicação do disposto no parágrafo anterior. Se não for possível efetuar a consulta em prazo razoável de acordo com as circunstâncias, o Presidente tomará a decisão, em nome da Comissão, e a comunicará aos seus membros.
3. A Comissão poderá solicitar informação às partes interessadas sobre qualquer assunto relacionado com a adoção e a vigência das medidas cautelares.
4. A concessão dessas medidas e sua adoção pelo Estado não constituirão prejulgamento do mérito da questão.

237. O texto da norma, que entrou em vigor em 1º de maio de 2001 com o novo Regulamento da CIDH,¹⁸² reúne os elementos de gravidade, urgência e irreparabilidade, presentes no artigo 63 da Convenção Americana. Embora se trate de elementos levados em conta pelos órgãos judiciais e *quase* judiciais a cuja prática se fez referência, esses termos foram claramente definidos na jurisprudência desses órgãos. A juízo da Corte Interamericana, a apreciação da “extrema gravidade” e da “urgência” da ameaça que decorrem desse tipo de medida devem ser entendidas levando-se em conta a natureza e conteúdo do direito em questão. O requisito de extrema gravidade e urgência pressupõe a existência de um perigo real ou ameaça iminente e certa que pudesse provocar dano irreparável aos direitos fundamentais das pessoas.¹⁸³

238. Cumpre observar que a norma não impõe a existência de uma *litis pendente* perante a Comissão como requisito para a consideração de solicitações de medidas cautelares, em atenção às circunstâncias em que os peticionários da medida requerem a intervenção tutelar da Comissão, com a finalidade de prevenir a consumação grave e iminente de um dano irreparável. Quando há uma *litis pendente* sobre a alegada violação de um direito consagrado nos instrumentos do sistema, a Comissão pode exercer a função cautelar com o objetivo de preservar situações que, se fossem alteradas, poderiam tornar abstrata sua intervenção na determinação da responsabilidade internacional dos Estados. A Comissão procura evitar que a expedição

¹⁸¹ A faculdade de expedir medidas provisórias não se acha prevista no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos ou seu Protocolo Facultativo, mas no Regulamento do Comitê, nas regras 86 e 91. O Comitê contra a Tortura, por sua vez, também estabeleceu a faculdade de expedir medidas provisórias na regra 108 de seu Regulamento. Também o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial estabeleceu a faculdade de decretar medidas provisórias no parágrafo 3 da regra 94 de seu Regulamento. Por outro lado, a faculdade de decretar medidas provisórias pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher foi concedida pelo Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher.

¹⁸² A norma regulamentar vigente anteriormente a 1º de maio de 2001 estabelecia outra premissa da qual também decorriam as medidas cautelares: “A Comissão poderá, por iniciativa própria ou a pedido, tomar qualquer medida que considere necessária para o desempenho de suas funções”. *Regulamento da CIDH*, aprovado em 1980, artigo 29.1.

¹⁸³ A CIDH analisa o conflito desses requisitos em cada caso, considerando as informações recebidas.

de medidas cautelares, seja autônomas, seja acessórias de uma *litis pendente*, implique um pronunciamento sobre o mérito de um assunto sobre o qual ainda não se decidiu.¹⁸⁴

239. O mecanismo estabelecido no artigo 25 do Regulamento é pertinente tanto aos Estados membros da OEA que ratificaram a Convenção Americana como àqueles que ainda não o fizeram. Conforme ressaltou a Comissão

os Estados membros da OEA, ao criar a Comissão e encarregá-la, por meio da Carta da Organização e do Estatuto da Comissão, da promoção da observância e proteção dos direitos humanos dos povos americanos se comprometeram implicitamente a implementar medidas dessa natureza nos casos em que isso é essencial para preservar o mandato da Comissão.¹⁸⁵

240. O fundamento que sustenta o caráter vinculante daquilo que a Corte Interamericana denominou o aspecto “cautelar” das medidas proferidas pelos órgãos do sistema é similar ao dos antecedentes universais e regionais analisados. A Corte destacou as obrigações dos Estados Partes nos seguintes termos:

os Estados Partes na Convenção Americana devem respeitar suas disposições de boa-fé (*pacta sunt servanda*), inclusive as normas que possibilitam a elaboração dos procedimentos perante os dois órgãos de proteção e asseguram a realização de suas finalidades. Por essa razão e para garantir a proteção efetiva dos direitos humanos, propósito fundamental da Convenção (artigos 1.1, 2, 51 e 63.2), os Estados Partes não devem tomar medidas que tornassem impossível a *restitutio in integrum* dos direitos das supostas vítimas.¹⁸⁶

241. Quanto ao caráter vinculante do aspecto tutelar das medidas cautelares decretadas pela CIDH, reside ele na obrigação geral que têm os Estados de respeitar e garantir os direitos humanos, de adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para tornar efetivos os direitos humanos e de cumprir de boa-fé as obrigações contraídas em virtude da Convenção Americana e da Carta da OEA. Ademais, esse princípio decorre da competência da CIDH de zelar pelo cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes, disposta nos artigos 33 e 41 da Convenção Americana. A esse respeito a Corte Interamericana determinou que

a finalidade última da Convenção Americana é a proteção eficaz dos direitos humanos e, de acordo com as obrigações nela contraídas, os Estados devem dotar suas disposições de um efeito útil (*effet utile*), o que implica a implementação e cumprimento das resoluções emitidas por seus órgãos de supervisão, seja a Comissão, seja a Corte.¹⁸⁷

¹⁸⁴ No mesmo sentido, a Corte Interamericana salientou:

6. Que o propósito das medidas provisórias, nos sistemas jurídicos nacionais (direito processual interno) em geral, é preservar os direitos das partes em controvérsia, assegurando que a futura sentença de mérito não seja prejudicada por suas ações *pendente lite*.

7. Que o objetivo das medidas provisórias, no Direito Internacional dos Direitos Humanos, vai além, porquanto, ademais de seu caráter essencialmente preventivo, efetivamente protegem direitos fundamentais, na medida em que procuram evitar danos irreparáveis às pessoas.

Cf. Corte I.D.H., *Caso de haitianos e dominicanos de origem haitiana na República Dominicana*, medidas provisórias, resolução de 26 de maio de 2001, considerandos 6 e 7.

¹⁸⁵ CIDH, Juan Raul Garza vs. Estados Unidos da América, Caso 12.243, Relatório nº 52/01, 4 de abril de 2001, par. 117.

¹⁸⁶ Corte I.D.H., *Caso de James e outros (Trinidad e Tobago)*, medidas provisórias, resolução de 29 de agosto de 1998, considerando 7.

¹⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso das Penitenciárias de Mendoza*, resolução de 22 de novembro de 2004, par. dispositivo 16.

242. Na prática, com vistas a facilitar o estudo de solicitações de medidas cautelares, a Comissão considerou os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade conforme categorias tais como ameaças contra a vida e a integridade de pessoas físicas, ameaças contra o meio ambiente natural que possam provocar danos à vida ou à saúde da população ou à forma de vida dos povos indígenas em seu território ancestral e ameaças contra a saúde, a execução de certos tipos de ordens judiciais ou administrativas e a situação jurídica de pessoas que se encontram detidas em situação de incomunicabilidade.

243. As medidas de proteção à vida e à integridade física são de vital importância para as defensoras e defensores de direitos humanos, dadas as atuais situações de risco que essas pessoas enfrentam em muitos países da Região. Em virtude dessa situação, essa categoria é a mais comum nas solicitações recebidas e, por conseguinte, a Comissão decretou numerosas medidas cautelares para proteger o direito à vida e à integridade pessoal, seja de uma ou várias pessoas, seja de comunidades inteiras.

244. A decisão sobre a solicitação é tomada à luz da gravidade da situação individual ou coletiva, levando em conta: (a) o teor das ameaças recebidas (mensagens orais, escritas, simbólicas etc.) e sua concretização contra um ou mais membros de um grupo de pessoas; (b) os antecedentes de atos de agressão contra pessoas similarmente situadas; (c) os atos de agressão direta que tiverem sido cometidos contra o possível beneficiário; (d) o aumento das ameaças que demonstre a necessidade de agir de maneira preventiva; e (e) elementos tais como apologia e incitação à violência contra uma pessoa ou grupo de pessoas. Em segundo lugar deve-se considerar a urgência da situação denunciada levando em conta: (a) a existência de ciclos de ameaças e agressões que demonstrem a necessidade de agir de imediato; (b) a continuidade e proximidade cronológica das ameaças; (c) a existência de um *ultimatum* fidedigno mediante o qual – por exemplo – se sugira ao possível beneficiário que deve abandonar a região que habita sob pena de ser vítima de violações. Os bens ameaçados nessa categoria – vida e integridade pessoal – sem dúvida constituem o extremo de irreparabilidade das conseqüências que a concessão de medidas cautelares procura evitar.

245. A fim de avaliar esses elementos levam-se em conta informações relacionadas com a descrição dos fatos que fundamentam a solicitação (ameaças telefônicas, escritas, atentados, atos de violência, acusações), a identificação da origem das ameaças (particulares, particulares com vínculos com o Estado, agentes do Estado, outros), as denúncias formuladas às autoridades, as medidas de proteção de que já sejam beneficiários e sua efetividade, a descrição do contexto necessário para que se avalie a gravidade das ameaças, a cronologia e proximidade no tempo das ameaças proferidas, a identificação de pessoas afetadas e seu grau de risco, a individualização de pessoas ou grupos pertencentes a uma categoria de indivíduos em situação de risco e a descrição das medidas de proteção ou outras requeridas. Ao avaliar essas informações, também se levam em conta os seguintes elementos de contexto com relação ao país a que se refere a solicitação: a existência de um conflito armado, a vigência de um estado de emergência, os graus de eficácia e impunidade no funcionamento do sistema judicial, os indícios de discriminação contra grupos vulneráveis e os controles exercidos pelo Poder Executivo sobre os demais poderes do Estado.

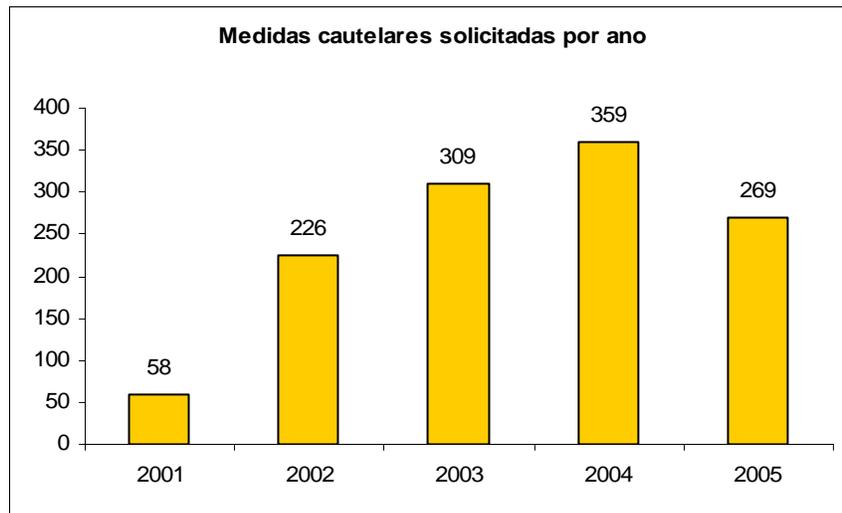
246. Do mesmo modo, no caso da proteção da vida e da integridade física não somente se faz referência a medidas de segurança requeridas pelo beneficiário, mas também se insistiu de maneira consistente na necessidade de investigar judicialmente as ameaças, atos de hostilidade ou atentados de que tenha sido vítima o beneficiário de forma direta ou outras pessoas na mesma situação (por exemplo, no caso dos defensores de direitos humanos, outros membros da organização de que fazem parte

que tenham sido vítimas fatais ou que se encontrem no exílio em virtude das ameaças). A Corte Interamericana determinou em sua jurisprudência que a investigação destinada a esclarecer e eliminar as causas por que se tenham concedido medidas provisórias faz parte das medidas que deve adotar o Estado para cumprir sua obrigação de eliminar os fatores de risco que afetam o beneficiário.

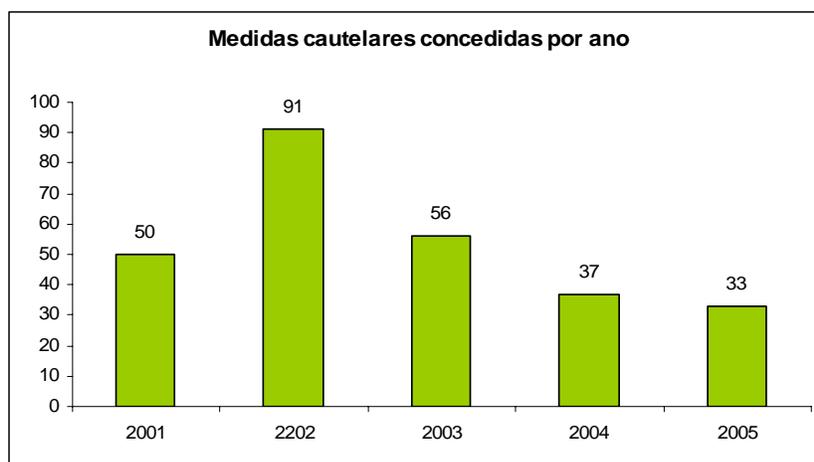
247. A Comissão acolhe com satisfação as medidas adotadas por muitos Estados para cumprir as solicitações de medidas cautelares, que abrangeram, em alguns casos, a implementação de sistemas de proteção e análise de risco, e insta os demais Estados a que adotem sem delongas todas as medidas necessárias para evitar que as defensoras e defensores continuem a ser vítimas de ações que impeçam seu livre exercício.

B. Medidas cautelares decretadas entre janeiro de 2002 e dezembro de 2005 para proteger pessoas que exercem atividades de defesa dos direitos humanos

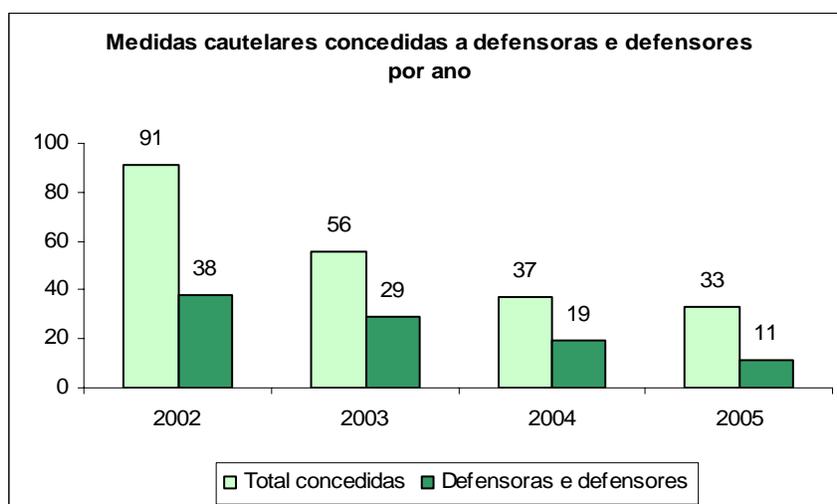
248. Desde a criação da Unidade de Defensores de Direitos Humanos, a Comissão concedeu um total de 217 medidas cautelares,¹⁸⁸ de 1.163 solicitações recebidas. Os gráficos abaixo mostram a relação de solicitações recebidas e medidas efetivamente concedidas nos últimos anos. Cumpre esclarecer que o número de medidas cautelares concedidas não reflete o número de pessoas protegidas mediante sua adoção, uma vez que, como se observa a seguir, muitas das medidas cautelares acordadas pela Comissão estendem proteção a mais de uma pessoa e, em certos casos, a grupos de pessoas tais como comunidades, povos indígenas ou organizações da sociedade civil.

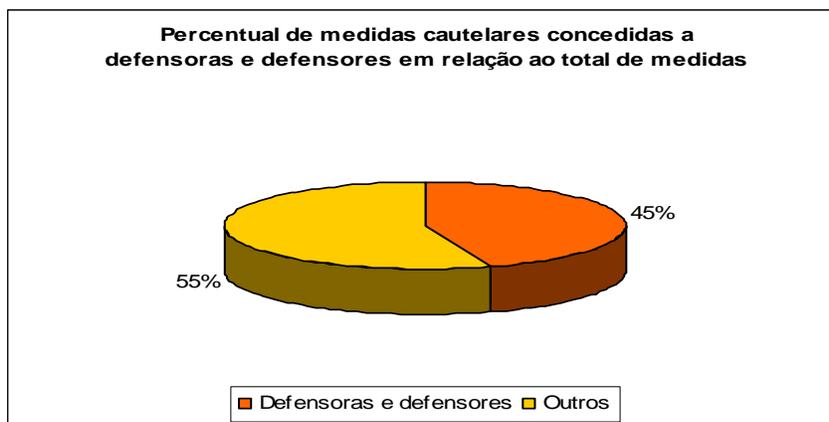


¹⁸⁸ O período analisado neste capítulo corresponde ao intervalo transcorrido entre janeiro de 2002 e dezembro de 2005.

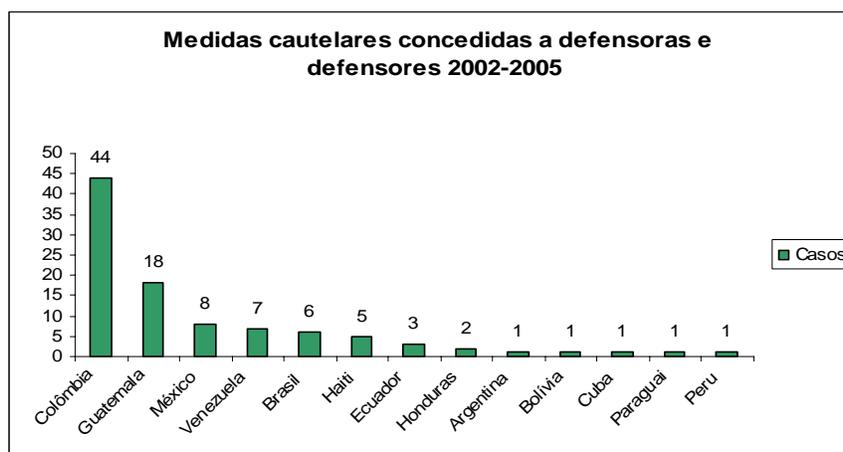


249. A Comissão nota com preocupação que o grupo que mais se viu obrigado a recorrer à solicitação de medidas cautelares foi o das pessoas que receberam ameaças a seus próprios direitos por suas gestões destinadas à defesa dos direitos humanos de outras pessoas. Assim, do total de medidas cautelares concedidas no período analisado (217), 44,8% correspondem a medidas de proteção concedidas a defensoras e defensores de direitos humanos, o que significa que 97 medidas no total destinaram-se a esse grupo de pessoas.

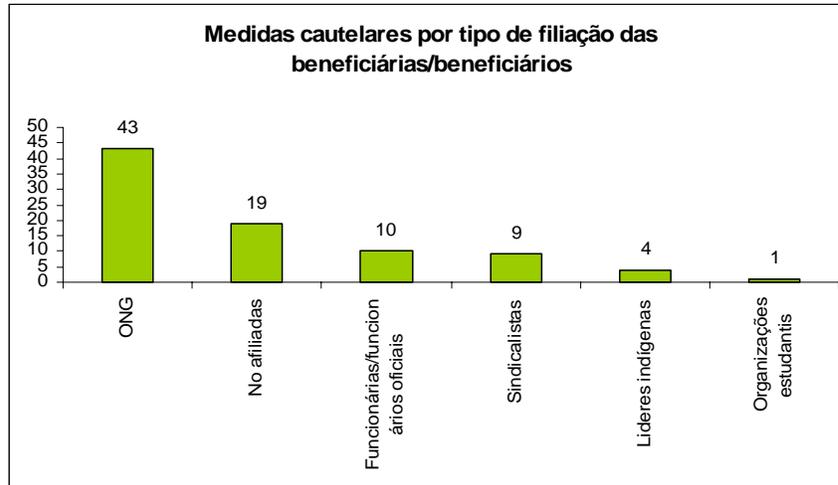




250. Do universo de medidas concedidas a defensoras e defensores, a Comissão observa que a maior concentração de ameaças tem origem na Colômbia (44), Guatemala (18), México (8), Venezuela (7) e Brasil (6). Também preocupa a situação do Haiti, país sobre o qual se concederam cinco medidas de proteção e solicitou-se uma medida provisória à Corte Interamericana.



251. De acordo com a filiação das pessoas beneficiárias das medidas concedidas, constata-se que na grande maioria dos casos essas medidas foram concedidas a pessoas vinculadas a organizações da sociedade civil, tais como organizações não-governamentais de direitos humanos, paz, desenvolvimento e meio ambiente. Em segundo lugar, está o grupo de pessoas que não declararam estar vinculadas diretamente a uma organização civil, mas que são pessoas que individualmente realizam tarefas de defesa dos direitos humanos. Em terceiro lugar surgem as funcionárias e funcionários públicos como operadoras e operadores de justiça, pessoal dos serviços de medicina forense, pessoal das promotorias e procuradorias e pessoas que ocupam cargos de escolha popular como congressistas e vereadores. Dividem o mesmo terceiro lugar as pessoas beneficiárias de medidas que alegaram pertencer a organizações sindicais. Em quarto lugar apareceram os líderes indígenas. Finalmente, em um dos casos estudados os beneficiários pertenciam a uma organização estudantil.



252. A Comissão observa que as defensoras e defensores beneficiários de medidas cautelares desenvolvem atividades em diferentes campos de promoção e proteção dos direitos humanos. Uma grande maioria deles se dedica à investigação judicial de graves violações como os desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais, deslocamentos forçados, torturas e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes. Outras pessoas se dedicam ao controle democrático do poder do Estado em questões como denúncias de corrupção e violência policial e conivência entre autoridades e grupos paramilitares ou parapoliciais. Pessoas que se dedicam à proteção dos direitos das crianças, homossexuais, lésbicas, transgêneres, bissexuais e migrantes, bem como dos direitos culturais e territoriais de povos indígenas e comunidades afro-descendentes, também foram vítimas de ameaças e riscos a sua vida e integridade em virtude de seu trabalho. A Comissão também constata o grave risco que correm ao apresentar suas reivindicações os líderes sindicais, sociais e estudantis em vários países.

253. Em todos os casos de medidas concedidas a defensoras e defensores, a Comissão concluiu que os fatos mostravam graves riscos para a vida e a integridade dessas pessoas e, em alguns casos, de suas famílias. Em quase todos os casos verificam-se ameaças de morte, muitas delas apresentadas por meio de notas escritas em que se encontram as mensagens e em alguns casos de ordens escritas em que se especifica o prazo de que dispõe a pessoa ameaçada para abandonar determinado lugar ou reivindicação. Outro tipo de ameaça se verificou por meio de objetos que representam morte ou violência, que aparecem nos escritórios ou residências das defensoras e defensores, como é o caso de cartuchos de bala ou bonecos ensangüentados. Em outros casos, as ameaças se efetivaram por meio de chamadas telefônicas para intimidar ou ofender. Temos como exemplo o caso de chamadas recebidas por um defensor em que só se ouvia música fúnebre.

254. Além disso, para a avaliação do risco das defensoras e defensores, a Comissão levou em conta que muitas dessas pessoas foram vítimas de atentados com armas de fogo e outros artefatos explosivos tais como "livros bomba". Também revela a urgente necessidade de proteção especial às defensoras e defensores, bem como a membros de suas famílias, o fato de serem seguidos. É comum que isso se dê por meio de veículos sem placa ou número de identificação, que acompanham seus deslocamentos ou estacionam em lugares estratégicos, tais como diante de sua residência ou escritório ou em lugares como os colégios freqüentados por suas filhas e

filhos. Outras defensoras e defensores foram privados arbitrariamente de sua liberdade e obrigados pela força a subir em veículos onde foram espancados e ameaçados. Em um desses casos, uma defensora foi feita inconsciente, colocada na mala de um veículo e liberada em outro povoado a vários quilômetros de distância.

255. Diante desses fatos e do grave e iminente risco que representam para a vida e integridade física das defensoras e defensores e de suas famílias, a Comissão apresentou diversas solicitações aos Estados implicados. Em geral, a Comissão instou os Estados a que adotem sem demora todas as medidas que sejam necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal das pessoas beneficiárias, o que se traduziu, dependendo das circunstâncias de cada caso, na concessão de proteção perimetral a sedes, escritórios e residências, escoltas policiais e privadas, mecanismos de proteção pessoal como veículos blindados e coletes à prova de bala, transferências temporárias, mudanças de residência e saídas do país.

256. A Comissão também solicitou aos Estados que, ao dar execução às medidas, dispensem especial atenção às situações que provocaram o risco para que assim possam desativar integralmente os focos que o geraram, evitando-se que as situações denunciadas possam repetir-se. A Comissão também conclui que, para que isso se concretize, é vital que os Estados dêem participação às pessoas beneficiárias no planejamento e implementação das medidas de proteção. Finalmente, para que se evite a repetição crônica das situações de risco, a Comissão solicita em todos os casos, como parte das medidas de proteção, que se realize uma investigação séria dos fatos, com a finalidade de identificar, processar e punir os autores materiais e intelectuais dos atos de intimidação e violência.

257. Apesar de a Comissão receber com satisfação a resposta dos Estados na maioria dos casos em que foram concedidas medidas de proteção a defensoras e defensores, lamenta a falta de atividade pronta e adequada para oferecer proteção efetiva em alguns casos, o que se traduziu em atos fatais como a morte de defensoras e defensores beneficiários de medidas cautelares. A Comissão também manifesta sua preocupação com a falta de progresso das investigações judiciais na grande maioria dos casos objeto de estudo. A Comissão reitera que a falta de julgamento e punição dos responsáveis por esses fatos faz com que não seja possível dismantlar estruturalmente as causas geradoras de risco e, por conseguinte, a falta de investigação adequada não somente prejudica as atividades diárias das defensoras e defensores, mas também aumenta o risco de que sejam vítimas de atos maiores de violência. A Comissão faz um apelo aos Estados para que destinem as ações necessárias para proteger de maneira integral as defensoras e defensores de direitos humanos, especialmente os beneficiários de medidas cautelares e provisórias.

VIII. RESPOSTAS DOS ESTADOS SOBRE A SITUAÇÃO DAS DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

258. A Comissão salienta a importância do papel que assumem os órgãos do Estado na implementação do direito internacional em matéria de direitos humanos. Com efeito, a implementação dos direitos humanos no sistema internacional é em princípio um assunto interno e, por esse motivo, os órgãos de proteção do sistema interamericano revestem-se de caráter subsidiário.

259. Com base nisso, e com a finalidade de analisar o progresso alcançado pelos Estados na proteção das defensoras e defensores, de acordo com as obrigações assumidas na Declaração e Convenção Americanas e reafirmadas nos últimos períodos de sessões da Assembleia Geral da OEA, a Unidade de Defensores de Direitos Humanos elaborou um questionário que enviou aos 35 Estados membros. Constam do questionário 20 perguntas, divididas em três temas: reconhecimento das organizações de direitos humanos por parte dos Estados, proteção por parte dos Estados e atos que

impedem ou dificultam as tarefas das defensoras e defensores de direitos humanos ou suas organizações.

260. A Comissão agradece as respostas recebidas da Argentina, Belize, Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Será apresentado a seguir um resumo das respostas dos Estados, organizadas por tema de consulta.

A. Reconhecimento das organizações de direitos humanos

261. A Comissão formulou quatro perguntas aos Estados para determinar quais os requisitos legais exigidos pelas autoridades para a constituição de organizações da sociedade civil cuja finalidade seja a promoção e proteção dos direitos humanos, bem como para informar se as legislações internas consagram medidas diferenciadas entre as organizações que são e as que não são legalmente reconhecidas. Além disso, a Comissão perguntou sobre as possibilidades de exercício da defesa dos direitos humanos por parte de pessoas e organizações estrangeiras no território dos países americanos.

262. Em primeiro lugar, a Comissão perguntou aos Estados de que tipo de figura dispunha sua legislação para o aperfeiçoamento da liberdade de associação referente à defesa dos direitos humanos e se, para esse efeito, as normas internas dispunham algum tipo de restrição. Em geral, os Estados responderam que as liberdades de reunião e associação são direitos constitucionalmente reconhecidos por suas legislações e que seus cidadãos podem fazer uso delas para a execução de atividades de proteção dos direitos humanos.

263. A Argentina esclareceu que sua legislação não estabelece restrições. As pessoas que desejem constituir associações civis sem fins lucrativos, com personalidade jurídica, poderão fazê-lo informalmente de acordo com as normas do Código Civil ou como fundações, segundo as normas comerciais. As associações civis sem fins lucrativos devem preencher alguns requisitos tais como inscrever-se na Inspeção Geral de Justiça, apresentar o estatuto que as criou, os livros da assembléia e os livros contábeis.

264. Belize ressaltou que sua Constituição Política dispõe o direito de associação para todas as pessoas. Em virtude desse direito, os interessados podem constituir organizações não-governamentais de acordo com o que estabelece a *Companies Act*. O Estado salientou ademais que essas organizações são independentes de controle governamental tanto em seu funcionamento quanto em sua orientação.

265. O Governo do Chile expôs que não há em seu ordenamento legislação especial para associar-se com vistas à defesa dos direitos humanos, motivo por se que devia recorrer às normas gerais sobre a matéria, constantes do Código Civil. Assim, os requisitos para as organizações dedicadas à defesa dos direitos humanos são os mesmos que para qualquer grupo no âmbito da lei. Uma organização que se formaliza assume o caráter de corporação de direito privado. O Estado chileno ressaltou que para o cumprimento desse requisito as organizações devem atender ao Estatuto Tipo elaborado pelo Ministério da Justiça, mediante o qual se solicita a concessão da personalidade jurídica ao Presidente da República. Essa autoridade concede a personalidade por meio de um decreto que deve ser publicado no Diário Oficial. A solicitação deve ser apresentada por pelo menos seis pessoas ou pelo número de pessoas necessárias para preencher as funções e cargos descritos no respectivo estatuto. Essas pessoas não podem ter antecedentes criminais e devem dispor de meios econômicos mínimos para exercer suas atividades.

266. O Governo da Costa Rica salientou que a liberdade de associação é reconhecida constitucionalmente e que a figura prevista no ordenamento para a constituição desse tipo de organização é a associação civil. Entretanto, as organizações de defesa dos direitos humanos podem estabelecer-se também como fundações ou sindicatos, quando se trate de defesa dos direitos das trabalhadoras e trabalhadores. Segundo a legislação costarriquenha, toda associação deve constituir-se mediante um ordenamento básico que reja suas atividades (estatutos). Ademais, para que uma associação exerça lícitamente suas atividades deve estar inscrita no Registro de Associações subordinada ao Ministério de Governo. O Estado ressaltou que a personalidade jurídica adquirida com a inscrição é declarativa e não constitutiva.

267. El Salvador ressaltou que se um grupo de pessoas deseja associar-se para a defesa dos direitos humanos a legislação salvadorenha oferece a elas a possibilidade de constituir uma associação sem fins lucrativos, cuja legalização dá-se quando os sócios fundadores procedem ao registro público dos estatutos de constituição e elejem os membros dos conselhos de administração. Segundo as autoridades salvadorenhas, a única restrição legalmente estabelecida é o impedimento de as pessoas estrangeiras constituírem ou serem fundadoras de uma associação, o que somente será admitido se a pessoa fixar residência no país.

268. O Governo de Honduras respondeu que as liberdades de associação, reunião e petição revestem-se de hierarquia constitucional. Em virtude disso, para constituir diferentes tipos de organização é necessário apresentar solicitação formal à autoridade competente (Secretaria de Governo e Justiça ou do Interior) para a obtenção da personalidade jurídica que lhes permita funcionar legalmente.

269. O Estado mexicano informou que sua legislação prevê duas figuras jurídicas: as instituições de assistência privada e as associações civis. As primeiras são regidas pela Lei de Participação do Cidadão, entre outras, enquanto as últimas são regulamentadas pelas disposições do Código Civil. O Estado salientou que não havia restrição alguma além do respeito pelo direito dos demais. Assim, as pessoas que desejem constituir uma instituição de assistência privada ou uma associação civil devem apresentar somente uma solicitação escrita anexando o projeto de estatuto.

270. Por sua vez, o Panamá informou que sua Constituição reconhece o direito de reunião pacífica e que essa norma foi estabelecida por um decreto executivo que regulamenta o reconhecimento como organizações de caráter social sem fins lucrativos das associações que executam atividades de benefício social. Segundo esse decreto, toda organização que queira obter personalidade jurídica deve apresentar procuração e solicitação por intermédio de um advogado, em papel apropriado, de que conste o fundamento jurídico da associação. Também devem ser apresentados os estatutos e a ata de constituição. Os membros da junta diretora devem ser de nacionalidade panamenha, a menos que sejam funcionárias ou funcionários de embaixadas ou pessoal diplomático. À solicitação também se deve anexar o plano de trabalho para os primeiros cinco anos.

271. O governo paraguaio expôs que qualquer grupo de pessoas tem ampla faculdade de associar-se para a defesa dos direitos humanos no Paraguai, uma vez que a Constituição reconhece a liberdade de associação. Por sua vez, legislativamente o Código Civil apresenta um parágrafo relativo às associações sem fins lucrativos, desde que seu estatuto determine seus fins específicos. A única limitação é que o objetivo seja a consecução de fins lícitos, estando proibidas a formação de organizações secretas e paramilitares. O governo paraguaio também ressaltou que a existência das pessoas jurídicas inicia-se a partir da autorização do seu funcionamento pela lei ou pelo Poder Executivo e da sua inscrição no registro da Direção Geral de Registros Públicos.

272. O Peru também informou que no âmbito interno o direito de associação tem hierarquia constitucional. De acordo com a legislação, as organizações de direitos humanos devem adotar a forma jurídica de uma organização sem fins lucrativos, motivo por que suas atividades não serão destinadas à consecução de um objetivo patrimonial ou empresarial, mas deverão ater-se a conseguir os meios que lhes permitam cumprir seus objetivos. Ressaltou ainda que em sua jurisdição as organizações podem constituir-se sem autorização prévia, ou seja, não estão sujeitas a aprovação administrativa ou de qualquer outra natureza. A personalidade jurídica dessas organizações entra em vigor a partir da inscrição no registro respectivo. O Estado salientou que a inscrição é um requisito meramente declarativo mediante o qual se busca entrar na formalidade.

273. O governo uruguaio esclareceu que suas normas não dispõem restrição alguma à liberdade de associação, direito que está constitucionalmente reconhecido. A modalidade jurídica que atende às normas internas e que melhor se ajusta ao reconhecimento das organizações que se dedicam à proteção e defesa dos direitos humanos é a das associações civis ou das fundações sem fins lucrativos. Os requisitos para constituir essas associações são a apresentação do estatuto escrito aprovado pela assembléia, a ata constitutiva da associação e os selos notariais e outras taxas estabelecidas pela regulamentação.

274. Sobre o mesmo tema, a Comissão perguntou aos Estados quais as diferenças, caso houvesse, no tratamento jurídico relativo às organizações legalmente registradas ante as autoridades e as que realizam seu trabalho de maneira informal. Além disso, a Comissão perguntou se havia alguma diferença entre pessoas e organizações estrangeiras e nacionais. Com relação à primeira pergunta, os Estados em geral informaram que o registro das organizações era declarativo e a elas concedia a possibilidade de exercer direitos como pessoas jurídicas e, em alguns casos, participar de benefícios tributários.

275. A esse respeito, a Argentina salientou que a única diferença digna de nota entre as organizações informais e as organizações registradas é que as primeiras são consideradas simples associações civis e os membros fundadores e seus administradores assumem responsabilidade solidária pelos atos daquelas. Salientou também que, de acordo com sua legislação, são pessoas jurídicas as associações existentes em países estrangeiros cujas condições de funcionamento sejam idênticas às exigidas na Argentina.

276. Com respeito às diferenças entre organizações legalmente reconhecidas e não reconhecidas, Belize declarou que a única diferença é que as reconhecidas podem beneficiar-se de isenção de impostos. Belize também informou que sua legislação regulamenta sem distinção tanto as organizações nacionais como as internacionais.

277. O Chile sustentou que, diferentemente das organizações não registradas, as entidades com personalidade jurídica possuem plena existência legal, podendo adquirir bens, dispor de patrimônio próprio, ter acesso a financiamento público e privado, possuir contas bancárias e representar interesses perante tribunais de justiça. Ainda que não tenham finalidade lucrativa, as organizações gozam de benefícios tributários. No entanto, as organizações sem personalidade jurídica podem exercer direitos cívicos como pessoas físicas. A respeito das organizações estrangeiras, o Chile declarou que existe uma regulamentação especial para estrangeiros ou organizações internacionais que desejem desenvolver atividades no país e que não há limitações especiais para as chilenas e chilenos que exerçam funções nessas organizações.

278. A Costa Rica informou que as organizações informais podem desenvolver o mesmo tipo de atividade, mas que seus membros responderiam individualmente por elas. Ademais, há alguns benefícios econômicos que podem ser

concedidos às associações legalmente constituídas, mas a que não têm acesso os grupos informais. A respeito das organizações estrangeiras, o governo costarricense esclareceu que, segundo a lei de associações, podem atuar na Costa Rica quando estabelecerem uma filial ou se inscreverem no país. Caso não cumpram essas determinações, estarão na mesma situação das organizações informais. A única limitação para as pessoas estrangeiras na Costa Rica, de acordo com o Estado, é que a Constituição as impede de ocupar cargos de direção em sindicatos.

279. El Salvador informou que tanto as entidades legalmente reconhecidas como as informais podem desenvolver qualquer atividade lícita, de maneira pacífica e sem armas. No entanto, as primeiras são sujeitos de direito e são submetidas a tributação, embora as associações sem fins lucrativos possam ser declaradas de utilidade pública pela Direção Geral de Impostos e excluídas do pagamento de imposto de renda. Por outro lado, El Salvador esclareceu que não há em sua legislação regulamentação especial alguma para que uma pessoa estrangeira desenvolva atividades de promoção de direitos humanos, salvo que não podem fundar uma associação se não tiverem residência legal no país. No entanto, o Estado reconheceu que “lamentavelmente a legislação referente a assuntos migratórios e estrangeiros estabelece altos níveis de discricionariedade às autoridades do Ministério de Governo para considerar se um estrangeiro participa de assuntos de política interna, que é uma das causas de expulsão. Corre-se o risco, portanto, de um uso arbitrário desse poder, que faça com que as atividades de estrangeiros em matéria de promoção e proteção de direitos humanos sejam consideradas um envolvimento na política interna e desse modo sejam eles expulsos e reprimidos”.

280. Por sua vez, Honduras expôs que os estrangeiros têm os mesmos direitos que seus nacionais de acordo com o disposto na Constituição. A respeito da diferença entre organizações registradas e informais, Honduras salientou que as organizações não reconhecidas “podem exercer suas atividades”.

281. O México informou que as organizações legalmente reconhecidas têm o direito de celebrar convênios de cooperação com o Estado, receber incentivos fiscais e donativos, fazer investimentos e receber assessoramento da Junta de Assistência Privada, entre outros benefícios. Por outro lado, os estrangeiros que desejem entrar no país para realizar trabalhos de observação dos direitos humanos poderão fazê-lo como visitantes, para isso recebendo autorização por um ano, prorrogável por até quatro anos. Se o ingresso tiver por objetivo unicamente atividades de promoção não se exigirá senão a autorização de entrada que se exige de todos os cidadãos estrangeiros.

282. O Estado panamenho respondeu que as organizações legalmente reconhecidas têm acesso a benefícios fiscais e incentivos destinados a contribuir para seu funcionamento e para a contratação e aquisição de direitos e obrigações em nome das organizações. O Estado acrescentou que de acordo com as normas panamenhas nenhuma organização, registrada ou não, pode ser agente judicial. Com respeito à diferença entre estrangeiros e nacionais, o Estado informou que não há nenhuma norma que disponha qualquer distinção no exercício dos direitos dessas pessoas.

283. O Governo do Paraguai esclareceu que as diferenças entre as organizações legalmente constituídas e as que não o são têm a ver com a atuação perante as autoridades judiciais, policiais e administrativas do Estado. Para essa finalidade, as associações legalmente constituídas podem representar as pessoas afetadas enquanto os grupos informais não têm o caráter da representatividade. Quanto às diferenças entre organizações estrangeiras e nacionais, o Estado definiu que toda pessoa estrangeira deve ser filiada a uma organização internacionalmente reconhecida para realizar atividades de direitos humanos.

284. O Peru declarou que as associações devidamente inscritas nos registros públicos podem agir perante terceiros sem maiores limitações que as dispostas na lei. Por outro lado, a personalidade jurídica daquelas que não dispõem da mencionada inscrição não as habilita a atuar com as mesmas facilidades. Ademais, o Estado alegou que não há limitação ou distinção alguma para estrangeiros, salvo o cumprimento das disposições sobre residência.

285. O Uruguai ressaltou que as organizações informais não podem comparecer em juízo, nem gozar de vantagens tributárias. Sem prejuízo disso, o acesso aos mecanismos de participação do cidadão, como o trabalho *in loco*, não está sujeito ao reconhecimento oficial nem à obtenção de personalidade jurídica. Por outro lado, o governo informou que o reconhecimento de organizações internacionais cuja sede principal se encontre fora do território uruguaio está sujeito ao regime especial regulamentado no Decreto 334/70. Entre os benefícios que concede essa norma encontram-se o reconhecimento de personalidade jurídica, a inviolabilidade de suas sedes e documentos, a isenção de impostos alfandegários e outros tributos, a isenção de contribuições trabalhistas e o visto gratuito para o país, tanto de entrada quanto de saída.

B. Proteção por parte do Estado

286. Na segunda seção do questionário, a Comissão indagou acerca dos meios de proteção criados pelos Estados para evitar que as defensoras e defensores sejam vítimas de restrições ilícitas ou de represálias por seu trabalho. Em primeiro lugar, a Comissão perguntou aos Estados se havia espaços de diálogo com as organizações dedicadas à promoção e defesa dos direitos humanos.

287. De acordo com as respostas dos Estados, a Comissão conclui que, em sua maioria, as instâncias estatais que mais contato e diálogo mantêm com as organizações de direitos humanos são as defensorias públicas. Assim, os governos da Argentina, Costa Rica, Panamá e Venezuela declararam que a instância fundamental de diálogo era a Defensoria Pública ou dos habitantes.

288. Belize expôs que o governo dispõe uma instância de diálogo que permite reuniões trimestrais com o Primeiro-Ministro. O governo destacou que esta é a primeira vez que o Poder Executivo reconhece a importância da sociedade civil, incluindo-a na pasta ministerial.

289. O Governo da Bolívia referiu-se à criação de sua “Estratégia Nacional de Direitos Humanos”, que definiu como um mecanismo para formular e executar políticas públicas que promovam a defesa e o respeito dos direitos humanos. Esse mecanismo está a cargo de um Conselho Interinstitucional composto pelos Ministros das Relações Exteriores e Culto, Educação, Assuntos Indígenas e Povos Originários, Desenvolvimento Sustentável e da Presidência, e representantes da comunidade de direitos humanos. No âmbito da Estratégia Nacional há também a Comissão Interministerial de Direitos Humanos, constituída por todos os vice-ministérios do Poder Executivo e cuja missão primordial é elaborar relatórios estatais sobre direitos humanos para os diferentes organismos internacionais.

290. O Governo do Chile declarou que seus ministérios servem de ligação e recebem habitualmente solicitações na área de direitos humanos. Além disso, a Secretaria-Geral de Governo, por intermédio da Divisão de Organizações Sociais, criou unidades orgânicas e desenvolveu programas de atendimento a entidades que representem a sociedade. A partir de julho de 2001, entrou em funcionamento a “Comissão Assessora Presidencial para a Proteção dos Direitos das Pessoas” (Comissão Defensora do Cidadão), cuja missão é zelar por sua defesa e proteção diante de ações

ou omissões dos órgãos do Estado, uma vez que o cidadão tenha esgotado as respectivas gestões sem obter resposta.

291. A Costa Rica expôs que, além do trabalho realizado pela Defensoria dos Habitantes, o Estado institucionalizou como instâncias de diálogo o Conselho Nacional da Infância e da Adolescência; as Juntas de Proteção à Infância e à Adolescência e os Comitês Tutelares dos Direitos da Infância e da Adolescência; o Foro Permanente sobre a População Migrante; e os Conselhos Regionais Ambientais.

292. O Estado salvadorenho informou que “lamentavelmente não existe em El Salvador instância de diálogo entre o Estado e as organizações da sociedade civil ou indivíduos que trabalham na defesa dos direitos humanos. Pelo contrário, em muitas ocasiões, a relação entre eles se fez bastante tensa”.

293. Honduras deu conta de que seu governo prevê uma instância de diálogo, o Foro Nacional de Convergência (FONAC), que reúne, entre outras, instituições do Estado, organizações sociais e políticas e a Igreja. O Estado salientou que esse Foro estabelece e promove o consenso em temas sociais de direitos humanos e outros.

294. O México respondeu que a instância que canaliza o diálogo é a Comissão Intersetorial para o Atendimento dos Compromissos do México em Matéria de Direitos Humanos, criada em 1997 para coordenar as posições das diferentes unidades da administração pública com o objetivo de dar cumprimento aos compromissos internacionais. Como parte dessa Comissão instalou-se o Mecanismo de Diálogo entre a Comissão Intersecretarial e as organizações da sociedade civil com o propósito de criar espaços institucionais de interlocução com as organizações não-governamentais.

295. O Paraguai, além de destacar a criação da Defensoria do Povo, ressaltou que foram constituídas comissões interinstitucionais com representantes do Estado e da sociedade civil. O Estado informou que essas comissões desenvolveram ações concretas, tais como visitar os quartéis, a fim de investigar os recrutamentos de crianças-soldado, visitar as penitenciárias e as delegacias do país com a finalidade de investigar a qualidade de vida dos reclusos e adultos, dar solução às demandas das comunidades indígenas e prestar assistência a crianças que vivem na rua.

296. O Peru informou que no Estado o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) é o encarregado de promover, coordenar e divulgar a tutela e vigência dos direitos humanos e assessorar o Poder Executivo nessa área. O CNDH é constituído pelo Ministro da Justiça e por vários representantes de outros ministérios, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

297. Também com o objetivo de conhecer as ações estatais de prevenção de violação por meio da promoção da cultura dos direitos humanos, a Comissão perguntou aos Estados sobre o grau de capacitação das funcionárias e funcionários públicos em matéria de direitos humanos, bem como quais eram os mecanismos implementados pelo Estado para promover a divulgação e aplicação das decisões dos órgãos do sistema no que diz respeito às defensoras e defensores de direitos humanos.

298. A Argentina salientou que a Secretaria de Direitos Humanos da Nação iniciou em 2002 a realização de cursos permanentes de capacitação na disciplina para agentes administrativos e forças de segurança. Belize informou que o Ministério de Desenvolvimento Humano fez uma tentativa a esse respeito, destinada ao pessoal do ministério que trabalha com direitos das mulheres e crianças. A Bolívia, por sua vez, expôs que o Defensor Público tem a missão de formular, executar e supervisionar programas de defesa, promoção e divulgação dos direitos humanos e, como parte dessa missão, o Defensor capacita funcionárias e funcionários públicos, inclusive a Polícia

Nacional e as Forças Armadas. O Conselho da Judicatura faz o mesmo no Poder Judiciário e na Promotoria.

299. O Governo chileno declarou que oferece cursos de caráter geral ministrados por especialistas, de cujos conteúdos mínimos constam capacitação em instrumentos internacionais e reconhecimento nacional de tratados internacionais de direitos humanos. O Chile também informou que desde o ano 2000 as Forças Armadas possuem formação especializada em direitos humanos e direito internacional humanitário, em suas cátedras de educação militar.

300. A Costa Rica relatou que as operadoras e operadores de justiça recebem da Escola Judiciária um programa de capacitação em temas como violência intrafamiliar, direitos da infância, direitos de pessoas refugiadas, direitos dos povos indígenas e direito internacional humanitário, entre outros. No mesmo sentido, o Estado salvadorenho ressaltou que a Academia Nacional de Segurança Pública e o Conselho Nacional da Judicatura são as entidades encarregadas de ministrar capacitação em direitos humanos às funcionárias e funcionários públicos. Honduras informou que o pessoal da Promotoria e demais operadoras e operadores de justiça são capacitados por meio de cursos não formais e em alguns casos lhes é dada a oportunidade de freqüentar seminários internacionais como o Curso Interdisciplinar ministrado pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

301. O México esclareceu que foram realizados diversos cursos e programas na área de educação em direitos humanos. Os temas direitos humanos e Direito Internacional Humanitário foram incluídos nos planos de estudo do Sistema Educativo Militar e nos programas permanentes de capacitação e instrução das unidades, repartições e instalações do Exército e da Força Aérea mexicanos. Ademais, o Estado citou vários programas de capacitação em direitos humanos de que se beneficiaram membros da Força Pública, inclusive educação no nível de pós-graduação, cursos não formais e outras capacitações.

302. O Panamá relatou que os defensores públicos, os administradores de justiça e os membros da Polícia Nacional foram capacitados em direitos humanos por meio de seminários, *workshops*, conferências e, inclusive, estudos especializados. O Estado panamenho acrescentou que, para promover a divulgação e aplicação dos instrumentos do sistema e as decisões de seus órgãos em matéria de direitos humanos, incorporou-se o estudo de direitos humanos nos currículos das escolas e universidades.

303. O Paraguai salientou que as funcionárias e funcionários do Estado são beneficiários regulares de programas de capacitação em direitos humanos, alguns gerados pelas próprias instituições, tais como o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros, com o apoio da cooperação internacional e das organizações não-governamentais. O Estado salientou também que o mecanismo mais utilizado para promover a divulgação e aplicação dos direitos humanos são os simpósios e *workshops* em que participam todas as instituições do Estado que se relacionam com a área e as organizações da sociedade civil, bem como convidados especiais e vítimas de violações de direitos humanos, que comparecem aos debates públicos realizados nesses atos e acontecimentos, amplamente divulgados.

304. O Governo do Peru respondeu que tanto o Ministério Público quanto o Poder Judiciário, a Polícia Nacional e as Forças Armadas incluem conteúdos temáticos relacionados com os direitos fundamentais da pessoa humana nas capacitações que oferecem ao seu pessoal. Essas capacitações são complementadas pelas que oferece o Conselho Nacional de Direitos Humanos. Ademais, o Estado informou sobre a existência da Lei 25.211, que trata da divulgação e ensino da Constituição Política e dos pactos e convênios sobre defesa, promoção e desenvolvimento dos direitos humanos, e mediante a qual são prestadas informações sobre a matéria.

305. O Governo uruguaio sustentou que os promotores, defensoras e defensores públicos, bem como o pessoal judicial são egressos da carreira de direito das universidades nacionais, que incluem em seus programas o ensino de direitos humanos. O mesmo ocorre com as Forças Armadas e os policiais, cujos cursos de admissão e promoção contêm matérias destinadas ao estudo dos direitos humanos.

306. A Venezuela informou que a Defensoria do Povo executa um trabalho de divulgação e formulou vários programas de formação em direitos humanos destinados a diferentes organismos do Estado. O Estado criou, ademais, a Área de Segurança do Cidadão e a Força Armada Nacional (FAN) com a finalidade de sensibilizar os membros da Força Pública e otimizar os sistemas, planos e mecanismos de proteção dos direitos humanos. Também se recomendou às autoridades de educação das instituições de formação de agentes policiais que incluam em seu currículo o ensino dos direitos humanos.

307. O grupo seguinte de perguntas enfocou os mecanismos adotados pelos Estados para conceder medidas de proteção às defensoras e defensores quando são vítimas de ações que os impedem de exercer livremente seu trabalho. A Comissão perguntou quais as normas e medidas adotadas no âmbito interno para garantir a liberdade de defender os direitos humanos, quais os órgãos encarregados de promover a observância das normas do sistema interamericano referentes a defensoras e defensores e, especialmente, se algum órgão específico se encarrega da proteção das defensoras e defensores e quais são suas funções.

308. A Argentina informou que sua Constituição Política estabelece os direitos e liberdades de todas as pessoas, entre as quais se encontram as defensoras e defensores. O Estado não especificou um órgão especialmente dedicado à proteção das defensoras e defensores, mas salientou que o Defensor Público da Nação, as Defensorias Provinciais, as Secretarias da Nação e Provinciais, o Instituto Nacional contra a Discriminação, o Racismo e a Xenofobia e o Instituto Indigenista são algumas das instituições que se encarregam de promover a observância das normas de proteção de defensoras e defensores. Ademais, para a proteção desses direitos, a Constituição argentina dispõe o recurso de amparo.

309. Belize também observou que sua Constituição reconhece os direitos fundamentais entre os quais se encontram o direito à vida, à liberdade pessoal e à liberdade de reunião, associação e expressão. O Estado salientou que não há um organismo especificamente dedicado à proteção das defensoras e defensores de direitos humanos. No entanto, acrescentou, o *Office of the Parliamentary Commissioner*, conhecido como *Ombudsman*, encarrega-se de investigar reclamações do cidadão com respeito a corrupção ou atividades ilegais de funcionárias e funcionários públicos. Entre as atribuições desse escritório encontra-se a de solicitar apoio a seu trabalho às autoridades públicas, que são obrigadas a adotar todas as medidas necessárias para colaborar com o *Ombudsman*.

310. El Salvador expôs que a proteção dos direitos de todas as pessoas que habitam seu território, estabelecidos na Constituição e nas leis, está a cargo da Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos e da Sala Constitucional da Corte Suprema. Assim, o Estado informou que a Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos possui um amplo mandato constitucional que a habilita a zelar pelo respeito e garantia dos direitos humanos, investigar de ofício ou por denúncia casos de violação de direitos humanos, realizar e publicar relatórios, entre outras funções. O quadro de pessoal da Procuradoria compreende 425 pessoas, das quais não mais de 60 possuem conhecimentos jurídicos, sendo o restante pessoal administrativo.

311. O Governo mexicano respondeu que conta com um grupo de repartições federais constituído pelas Secretarias de Governo, das Relações Exteriores e de Segurança Pública e pela Procuradoria Geral da República, que se reúnem com os possíveis beneficiários para discutir as medidas a serem tomadas para a proteção não somente de defensoras e defensores, mas também das possíveis vítimas de violações de direitos humanos. Esse grupo de quatro secretarias trabalha no Projeto de Bases de Colaboração, em conformidade com a Lei Orgânica de Administração Pública Federal.

312. Os governos da Costa Rica, Chile, Uruguai e Venezuela observaram que, uma vez que em seus países não ocorrem atos que impeçam o normal desenvolvimento das atividades das defensoras e defensores de direitos humanos, não dispõem de mecanismos específicos para a proteção dessas pessoas. Também os governos de Honduras, Panamá, Paraguai e Peru informaram que não dispõem de medida alguma específica para a proteção de defensoras e defensores.

313. Na seção seguinte do questionário, a Comissão perguntou aos Estados qual o mecanismo interno utilizado para canalizar as medidas cautelares concedidas pela Comissão. O Governo argentino expôs que, de acordo com a natureza da medida ordenada, a autoridade pública nacional ou provincial adota as medidas cabíveis. A Bolívia observou que, uma vez recebida pelo Estado, a solicitação é enviada, por meio da Chancelaria, ao Vice-Ministro da Justiça, o qual colabora na coordenação com as demais instâncias do Estado para viabilizar as medidas ordenadas. O Chile sustentou que, por meio da Direção de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores, solicitam-se relatórios periódicos às instituições que dão cumprimento às medidas.

314. El Salvador relatou que não dispõe de um mecanismo legalmente disposto para essa finalidade. Na prática, a Chancelaria, após ser informada da adoção das medidas, comunica-se com a instância estatal competente, solicitando-lhe informação. O Estado ponderou ademais que “a efetividade desse mecanismo está francamente sob suspeita e mostrou de maneira muito clara sua inutilidade na consideração das medidas cautelares concedidas pela CIDH no caso relativo a pessoas portadoras de HIV/AIDS, o que provocou o falecimento de cerca de um terço das vítimas”.

315. O Governo mexicano informou que seu Projeto Bases de Colaboração dispõe a criação de um Comitê de Acompanhamento e Avaliação para a implementação de medidas cautelares ou de proteção. Esse Comitê é encarregado inclusive de receber, analisar e, quando for o caso, encaminhar à autoridade competente as solicitações de medidas cautelares que sejam submetidas a sua consideração, bem como propor às autoridades competentes as medidas cautelares ou de proteção necessárias e indispensáveis.

316. O Estado panamenho salientou que as medidas são enviadas, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, à autoridade administrativa ou judicial competente do caso ou processo. Caso sejam medidas que impliquem um processo judicial, tramitam por meio da presidência da Corte Suprema de Justiça e da Procuradoria Geral da Nação. Por sua vez, o Governo paraguaio ressaltou que a implementação das medidas é realizada pelas diferentes repartições criadas para a defesa e promoção dos direitos humanos no âmbito dos três poderes e pelo trabalho conjunto de comissões para essa finalidade. As ações dessas repartições são comunicadas à Comissão por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, juntamente com a Direção Geral de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Trabalho.

317. O Peru explicou que, ao receber a solicitação de medidas, tratando-se de situações vinculadas à saúde, estabelece-se a coordenação imediata, por intermédio do Ministério da Justiça, com o setor respectivo, para que seja realizada uma visita à

pessoa, com o objetivo de constatar seu estado de saúde e verificar que atendimento é necessário. Essas ações são comunicadas à Comissão por intermédio da Chancelaria. Quando se trata de ameaças contra a integridade física das pessoas, o Ministério da Justiça se comunica com o Ministério do Interior que, por intermédio de uma comissão especial, realiza uma visita à pessoa de que se trate, com a finalidade de obter informação pormenorizada sobre a situação e adotar medidas de guarda e patrulhamento, com vistas a resguardar a integridade física da pessoa afetada, sua família e seus bens.

C. Atos que impedem ou dificultam as tarefas das defensoras e defensores de direitos humanos ou suas organizações

318. A seção final do questionário elaborado pela Comissão tinha por objetivo indagar sobre os atos cometidos contra defensoras e defensores e as medidas de proteção, investigação e punição dessas condutas adotadas pelos Estados. Para essa finalidade, a Comissão perguntou aos Estados se em seu território se verificavam atos que direta ou indiretamente impedem ou dificultam as tarefas das defensoras e defensores. Nos casos em que se apresentaram essas restrições, solicitou-se aos Estados que especificassem que medidas promoveram para prevenir esses ataques, em quantos casos se obtiveram sentenças de condenação e como se encontra organizado o sistema judicial para responder a atos dessa natureza. Finalmente, a Comissão perguntou aos Estados se enfrentavam algum obstáculo para conseguir uma efetiva proteção da atividade das defensoras e defensores de direitos humanos.

319. O Estado argentino expôs que “ultimamente registraram-se atentados contra pessoas que fazem parte de associações defensoras de direitos humanos”. Para a investigação e punição desses atos, o Governo mencionou que se dispõe do mesmo sistema de justiça que intervém em qualquer outro delito, mediante a lei de julgamento penal comum. Entretanto, o Estado argentino afirmou que, salvo os referentes aos participantes das violações cometidas durante a última ditadura militar, não se conhecem casos em que se tenha podido individualizar os autores, cúmplices e encobridores dos atentados a defensoras e defensores de direitos humanos. Segundo o Governo, somente foi possível identificar autores de alguns ataques cometidos por neonazistas, por motivos anti-semitas, que foram levados a julgamento. A Argentina acrescentou que o principal obstáculo que enfrentam as pessoas que se dedicam à defesa dos direitos humanos pode residir na falta de políticas específicas destinadas à divulgação e promoção dos direitos humanos nos âmbitos tanto da administração pública como do Poder Judiciário.

320. Belize informou que houve alguns casos de confrontação entre autoridades públicas e organizações de direitos humanos. Os temas que comumente geram essas confrontações referem-se a situações de abuso policial, que não impediram, segundo o Estado, que as defensoras e defensores desenvolvessem seu trabalho. Com respeito à pergunta sobre a existência de condenações que recaiam sobre autores de violações de direitos humanos cometidas contra defensoras e defensores, Belize respondeu que até esta data nenhuma condenação fora registrada.

321. A Bolívia declarou que não havia registro de atos do Estado que direta ou indiretamente impedissem ou dificultassem as tarefas das pessoas, grupos ou organizações que trabalham na proteção e promoção dos direitos humanos. Entretanto, o Estado ressaltou que havia dificuldades para se conseguir uma efetiva proteção da atividade das defensoras e defensores, em virtude da falta de normas especiais e de um mecanismo estatal específico que se ocupe do tema. O Governo observou que por essa razão iniciou a elaboração de um anteprojeto de defensores.

322. O Estado chileno respondeu que em sua jurisdição não ocorrem atos que direta ou indiretamente impeçam ou dificultem as tarefas das defensoras e

defensores de direitos humanos. Acrescentou que nos últimos 12 anos não se teve conhecimento de denúncias de membros de organizações de direitos humanos contra o Governo ou seus funcionários, seja por ataques contra a vida e a integridade pessoal, seja por ameaças, hostilidades, violações de domicílio, ingerências arbitrárias ou atentados de alguma natureza contra essas entidades. Tampouco se teve notícia de interceptações telefônicas, eletrônicas ou de outro tipo.

323. Da mesma maneira, a Costa Rica informou que em seu país não se verificam atos que dificultem as tarefas das defensoras e defensores. Pelo contrário, as atividades de proteção e promoção dos direitos humanos são, em geral, muito bem recebidas.

324. El Salvador expôs que, nos últimos tempos, não se teve conhecimento de casos que impliquem ataques contra a vida, a integridade pessoal, ameaças ou atos de hostilidade contra defensoras ou defensores. Entretanto, ocorreram alguns casos de violação de instalações onde funcionam organizações de direitos humanos. A esse respeito, a resposta do Estado foi que “há fortes suspeitas – mas ausência de provas – de que do Organismo de Inteligência do Estado realizam-se interceptações telefônicas e eletrônicas de diversas pessoas, inclusive defensoras e defensores de direitos humanos, não obstante a expressa proibição constitucional”. O Estado destacou, ademais, “com suma preocupação”, que a legislação salvadorenha reconhece que a personalidade jurídica é concedida mediante a inscrição no Registro de Associações e Fundações, mas que nessa entidade há um atraso excessivo para se conseguir a inscrição, o que faz com que os esforços para a criação da associação e fundação fiquem suspensos até que essa repartição decida o pedido de inscrição. O Estado acrescentou que não se conhecem medidas promovidas diretamente pelo governo para prevenir esses atos e que tampouco se conhecem sentenças condenatórias em casos de violações dos direitos humanos de defensoras e defensores. El Salvador concluiu informando que no âmbito legal não há obstáculos para se conseguir uma efetiva proteção da atividade das defensoras e defensores de direitos humanos, mas que os obstáculos se apresentam em virtude da falta de vontade política para que se promova um clima de amplo respeito dos direitos humanos.

325. Honduras salientou que em seu país ocorrem alguns fatos que impedem a livre defesa dos direitos humanos, entre os quais se destacam os ataques contra a vida e a integridade pessoal das defensoras e defensores. Com respeito a esses fatos, o Estado salientou que a Promotoria Geral da República, o Ministério da Segurança, a Comissão Nacional dos Direitos Humanos e o Poder Judiciário promovem investigações, bem como as respectivas medidas corretivas e punitivas para evitar a impunidade. No entanto, a resposta estatal informou que em muito poucos casos foram obtidas sentenças condenatórias. A resposta salientou também que o Estado de Honduras enfrenta alguns obstáculos para a consecução de uma efetiva proteção da atividade das defensoras e defensores de direitos humanos, tanto pela hesitação do cidadão em alguns casos para cooperar com os operadores de justiça, por temor a represálias, quanto pela falta de coordenação interinstitucional.

326. O Estado mexicano expôs que “a histórica desconfiança mútua entre governo e sociedade civil, somada à equivocada percepção de alguns setores da sociedade de que as defensoras e defensores de direitos humanos defendem delinqüentes, permitiu que, sobretudo na esfera local, o trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos se desenvolva num ambiente hostil”. Ademais, segundo o Governo, administrações anteriores nunca reconheceram abertamente a importância da sociedade civil, nem condenaram energeticamente os ataques e ameaças contra as defensoras e defensores, o que contribuiu para o ambiente tenso em que as defensoras e defensores de direitos humanos desenvolviam seu trabalho. De acordo com o Estado, acresça-se a isso a falta de legislação adequada que facilite o desenvolvimento do trabalho e a obtenção de recursos pelas organizações. O Estado informou que

funcionários do atual Governo, inclusive o Presidente da República, manifestaram em diversos foros seu respeito pelas defensoras e defensores de direitos humanos e o quanto é necessário e útil seu trabalho para o país. Foram realizadas campanhas de promoção geral dos direitos humanos e da cultura dos direitos humanos, ademais de se ter reconhecido o lugar permanente das organizações na Comissão Intersecretarial de Política de Direitos Humanos. Com respeito às condenações judiciais dos que tenham cometido delitos contra as defensoras e defensores, o Estado respondeu que não dispõe de informação a esse respeito. O Estado salientou que os principais obstáculos que enfrentam as defensoras e os defensores no México são a inércia do passado e a cultura herdada de falta de respeito pelos direitos humanos.

327. O Estado panamenho respondeu que não se verificou ou constatou nenhum dos atos que a Comissão salientou como exemplos de violência contra as defensoras e defensores. No entanto, o Estado informou que dispõe de mecanismos institucionais como o Ministério Público e a Defensoria Pública para investigar esses atos caso ocorram. Ademais, as pessoas que habitam a República da Panamá dispõem de procedimentos, tais como o *habeas corpus*, o amparo de garantias constitucionais e o direito de petição para reivindicar seus direitos.

328. O Paraguai respondeu que em seu território registram-se algumas ameaças de morte e hostilidades contra as organizações de direitos humanos, mas que essas ameaças não chegaram a se concretizar. Ademais, poucas vezes se receberam denúncias de outros atos de vandalismo contra defensoras e defensores. O Estado salientou que para prevenir esses casos a nação paraguaia dispôs de várias medidas. No entanto, o Estado referiu-se a que, mesmo quando a justiça dispõe de leis adequadas, geralmente não são acionadas de maneira correta pelas partes na ação penal, que não apresentam dados e provas contundentes que tornem apropriadas as medidas. Assim, os casos de condenações judiciais por esses atos são escassas, em virtude da falta de provas fidedignas, “embora tenham sido registrados 20 casos aproximadamente” em que foram proferidas sentenças condenatórias. O Estado concluiu que não há obstáculos quanto à vontade política e aos mecanismos implementados para a proteção dos direitos humanos; ao contrário, a cada dia surgem novos mecanismos de prevenção e proteção nessa área. Segundo o Estado, o único obstáculo que surge de maneira imprevista para que as ações possam ter maior alcance e efetividade é o fator econômico.

329. O Governo peruano salientou que não se verificam atualmente atos que, direta ou indiretamente, impeçam ou dificultem as tarefas das pessoas que trabalham na promoção dos direitos humanos. Assim, restabelecida plenamente a democracia no país, não há dificuldades no trabalho que desenvolvem as defensoras e defensores de direitos humanos, o que em termos gerais abrange todas as pessoas que executam atividades de divulgação e promoção dos direitos humanos, não só na sociedade civil, mas também da perspectiva do próprio Estado. Do mesmo modo, o Governo uruguaio e o Governo venezuelano responderam que seus respectivos países não oferecem obstáculo algum para a defesa dos direitos humanos.

IX. CONCLUSÕES

A. A importância do trabalho desenvolvido pelas defensoras e defensores de direitos humanos

330. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos expressa seu reconhecimento pelo admirável trabalho de milhares de defensoras e defensores de direitos humanos para dar efetividade aos direitos humanos dos habitantes da região americana. A Comissão incentiva e apóia as defensoras e defensores de direitos humanos e reconhece que constituem a ligação entre a sociedade civil no plano interno e o sistema de proteção dos direitos humanos no plano internacional. Seu papel na

sociedade é fundamental para a garantia e salvaguarda da democracia e do Estado de Direito.

331. Esse papel insubstituível das defensoras e defensores de direitos humanos foi reconhecido pelos Estados americanos mediante numerosas resoluções da Assembléia Geral e a assinatura e ratificação de tratados que protegem seus direitos, entre eles a Carta Democrática Interamericana e a Declaração e a Convenção Americanas. Também os órgãos de proteção do sistema interamericano de direitos humanos e diversos órgãos internacionais, tais como as Nações Unidas e a Comissão Africana, reconhecem esse papel.

B. Problemas que enfrentam as defensoras e defensores em seu trabalho

332. A CIDH está seriamente preocupada com a grave situação de insegurança e risco em que as defensoras e defensores realizam seu trabalho no Hemisfério. Os assassinatos e desaparecimentos forçados de defensoras e defensores, as agressões, as ameaças, as campanhas de descrédito e as atividades ilegais de inteligência contra eles dirigidas, sua identificação como inimigos ou alvos legítimos, as ações legais destinadas a intimidá-los e a violação de seu domicílio são mecanismos utilizados para impedir ou dificultar seu trabalho e constituem uma realidade cotidiana nas tarefas desses atores. A Comissão lembra que, quando se ataca um defensor, ficam desprotegidas todas as pessoas para quem trabalha.

333. Além disso, a Comissão constatou outras formas indiretas de impedir o trabalho das defensoras e defensores, entre as quais se incluem a falta de acesso à informação em poder do Estado, os obstáculos às possibilidades de financiamento das organizações a que pertencem, que vão de limitações financeiras a sanções penais, e as restrições e atrasos verificados no reconhecimento legal dessas organizações.

334. A Comissão também lamenta que declarações de agentes do Estado tenham colocado em situação de risco e vulnerabilidade as defensoras e defensores e suas organizações. Essas declarações são contrárias aos compromissos assumidos pelos países americanos ao ratificar a Convenção Americana e às reiteradas expressões de apoio ao trabalho dos defensores, manifestadas nas Assembléias Gerais da OEA.

335. A Comissão manifesta especialmente sua profunda preocupação com o alarmante índice de impunidade existente nos países do Hemisfério, que contribui para o aumento do número de ataques e ameaças e demais violações contra as defensoras e defensores de direitos humanos. A falta de uma investigação séria das denúncias que envolvem os defensores em alguns casos, bem como a lentidão da administração de justiça em outros, somadas ao desconhecimento por parte dos Estados dos obstáculos enfrentados pelos defensores no exercício de suas atividades, que, por conseguinte, requerem proteção especial, são todos fatores que dão lugar à impunidade dos violadores de direitos humanos. A impunidade aumenta a vulnerabilidade das defensoras e defensores, uma vez que gera a percepção de que é possível violar os direitos humanos sem ser punido.

C. Grupos de defensores especialmente vulneráveis

336. A CIDH destaca que os Estados devem dispensar especial atenção a certos grupos de defensoras e defensores de direitos humanos mais expostos à violação de seus direitos que outros.¹⁸⁹ Nesse sentido, cumpre lembrar os líderes sindicais, que se expõem especialmente nos períodos que antecedem os conflitos trabalhistas, os

¹⁸⁹ Nesse sentido, ver também UN, E/CN.4/2003/104 § 23.

líderes sociais, que realizam ou organizam manifestações públicas, os líderes indígenas, que defendem seus direitos como povos indígenas, os líderes afro-descendentes e os operadores de justiça, especialmente porquanto substanciam causas sobre violações de direitos humanos. Cumpre lembrar também que as defensoras de direitos humanos, por razões de gênero, estão expostas a ameaças ou assédios específicos, tais como ameaças de violação sexual ou de ataques sexuais.

D. Dever de garantia e proteção

337. A Comissão entende que isso se deve a que, lamentavelmente, a evolução das normas internacionais não foi acompanhada por políticas internas adequadas. A CIDH conclui que, em que pese alguns mecanismos de proteção existentes e o crescente apoio dos Estados no plano internacional ao trabalho desempenhado pelas defensoras e defensores de direitos humanos, agravou-se nos últimos anos a situação de risco e insegurança que enfrentam em muitos países do Hemisfério.

338. Mesmo nos Estados que criaram mecanismos especiais para proteger as defensoras e defensores ameaçados, não se alcançou o resultado esperado. A Comissão observa que essa falta de eficácia se deve, muitas vezes, à ausência de apoio político a essas instituições, à dotação insuficiente de recursos para o funcionamento das unidades e à obstrução de suas funções em virtude da falta de legitimidade desses organismos perante a Polícia ou o Exército e o Poder Judiciário.

339. Por outro lado, a Comissão chega à conclusão de que um dos primeiros passos para se preservar eficazmente as defensoras e defensores é legitimar publicamente seu trabalho e protegê-los a partir do momento em que a autoridade pública toma conhecimento de que foram vítimas de ameaças em razão de seu trabalho. O número de assassinatos de defensoras e defensores na Região mostra que os Estados devem considerar de maneira séria uma denúncia de ameaça contra um defensor e agir imediata e eficazmente. Nesse sentido, a Comissão lembra que em muitos casos a morte de defensores é precedida de ameaças que foram devidamente denunciadas às autoridades e por elas ignoradas.

340. A Comissão observa com pesar que vários defensores que gozavam do benefício de proteção especial, seja concedido por iniciativa do próprio Estado, seja a pedido da CIDH ou da Corte Interamericana, mediante medidas cautelares ou provisórias, foram assassinados. Esse quadro revela, senão o descumprimento das medidas pelos Estados, pelo menos parcialidade ou ineficiência no seu cumprimento. A fim de salvar a vida de quem se encontra em risco, a Comissão reitera uma vez mais a importância da proteção especial para os defensores que correm perigo de vida, mediante a concessão de medidas cautelares.

341. A Comissão enfatiza sua convicção de que os Estados têm o direito e o dever de adotar as medidas necessárias para combater os agentes geradores de violência que ameaçam sua população. Essas medidas devem ser adotadas conforme o Estado de Direito e as normas dispostas na Declaração e na Convenção Americanas, marcos adequados para a obtenção da segurança a que legitimamente aspira a população.

X. RECOMENDAÇÕES

342. Com base nas informações recebidas e nas análises realizadas pela Comissão no decorrer deste relatório, e com a finalidade de contribuir para a proteção das defensoras e defensores de direitos humanos e assegurar o efetivo desenvolvimento de seu trabalho,

A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS RECOMENDA AOS ESTADOS AMERICANOS

1. Que promovam uma cultura dos direitos humanos em que se reconheça pública e inequivocamente o papel fundamental que exercem as defensoras e defensores de direitos humanos para a garantia da democracia e do Estado de Direito na sociedade. Que o compromisso com essa política se reflita em todos os âmbitos estatais, seja municipal, seja estadual, seja nacional, e em todas as esferas de poder – Executivo, Legislativo ou Judiciário.
2. Que reconheçam publicamente que o exercício da proteção e promoção dos direitos humanos é uma ação legítima e que, ao exercer essas ações, as defensoras e defensores não estão contra as instituições do Estado, mas que, ao contrário, visam ao fortalecimento do Estado de Direito e à ampliação dos direitos e garantias de todas as pessoas. Todas as autoridades e funcionários estatais de âmbito local devem ter consciência dos princípios relativos às atividades dos defensores e sua proteção, bem como das diretrizes pertinentes a sua observância.
3. Que desenvolvam atividades educacionais e de divulgação dirigidas a todos os agentes do Estado, à sociedade em geral e à imprensa, a fim de conscientizar a sociedade acerca da importância e validade do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos e suas organizações. Que todos os Estados promovam e divulguem amplamente a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos e que formulem um programa de medidas específicas de aplicação da Declaração.
4. Que instruem suas autoridades a que, desde o nível mais alto, sejam gerados espaços de diálogo aberto com as organizações de direitos humanos para conhecer tanto suas opiniões acerca das políticas públicas como os problemas que as afligem.
5. Que implementem, de forma prioritária, uma política global de proteção dos defensores de direitos humanos. Que adotem uma estratégia efetiva e integral de prevenção, com a finalidade de evitar ataques contra as defensoras e defensores de direitos humanos, o que requer a concessão de recursos adequados e apoio político às instituições e aos programas. Que essa política de prevenção e proteção seja levada em conta nos períodos de maior vulnerabilidade das defensoras e defensores e que as autoridades estatais se mantenham especialmente vigilantes nesses períodos e tornem público seu compromisso de apoio e proteção.
6. Que adotem, em caráter de urgência, medidas efetivas para proteger a vida e a integridade física das defensoras e defensores de direitos humanos que se encontrem ameaçados e que essas medidas sejam decididas em consulta com as defensoras e defensores. Que sejam disponibilizados todos os recursos necessários e adequados para evitar dano à vida e à integridade dessas pessoas nos países em que os ataques contra esses atores sejam mais sistemáticos e numerosos.

7. Que garantam especialmente a segurança das mulheres defensoras de direitos humanos sempre que corram o risco de serem atacadas, mediante mecanismos específicos, em razão de seu gênero, e que tomem medidas a fim de conseguir o reconhecimento da importância de seu papel no movimento de defesa dos direitos humanos.
8. Que destinem recursos humanos, orçamentários e logísticos para colocar em prática as medidas de proteção adequadas solicitadas pela Comissão ou pela Corte Interamericana com vistas à proteção da vida e da integridade física das defensoras e defensores. Que essas medidas permaneçam em vigor pelo tempo que a Comissão ou a Corte julgue necessário e que sejam acordadas em consulta com os defensores, a fim de garantir que sejam pertinentes e a eles ofereça a oportunidade de continuar a desenvolver suas atividades.
9. Que implementem uma política séria de investigação, julgamento e punição de todos os participantes de grupos armados ilegais, um dos principais atores de violência contra as defensoras e defensores. Que essa política se destine não somente aos membros armados desses grupos, mas também àqueles que os promovam, dirijam, apoiem ou financiem, ou deles façam parte.
10. Que os governos não tolerem tentativa alguma das autoridades estatais de colocar em dúvida a legitimidade do trabalho das defensoras e defensores de direitos humanos e suas organizações. Que os funcionários públicos se abstenham de fazer declarações que estigmatizem as defensoras e defensores ou que sugiram que as organizações de direitos humanos atuam de maneira indevida ou ilegal, somente pelo fato de realizar seus trabalhos de promoção ou proteção de direitos humanos. Que os governos transmitam instruções precisas a seus funcionários a esse respeito e punam disciplinarmente aqueles que não cumpram essas instruções.
11. Que assegurem que suas autoridades ou terceiros não manipulem o poder punitivo do Estado e de seus órgãos de justiça com a finalidade de hostilizar os que se dedicam a atividades legítimas como é o caso das defensoras e defensores de direitos humanos. A Comissão reitera que os Estados têm o dever de investigar os que transgridem a lei em seu território, mas também a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para evitar que, mediante investigações estatais, sejam submetidas a julgamentos injustos ou infundados as pessoas que de maneira legítima reclamam o respeito e proteção dos direitos humanos.
12. Que adotem mecanismos para evitar o uso excessivo da força em manifestações públicas, por meio de medidas de planejamento, prevenção e investigação que sigam, entre outras, as diretrizes descritas no parágrafo 68 deste relatório.
13. Que se abstenham de incorrer em qualquer tipo de ingerência arbitrária ou abusiva no domicílio ou sedes de organizações de direitos humanos, bem como em sua correspondência e comunicações telefônicas e eletrônicas. Que instrua as autoridades vinculadas aos organismos de segurança do Estado sobre o respeito a esses direitos e punam disciplinar e criminalmente os que incorram nessas práticas.

14. Que revisem os fundamentos e procedimentos das atividades de coleta de inteligência destinadas às defensoras e defensores de direitos humanos e suas organizações, de maneira a assegurar a devida proteção dos seus direitos. Para essa finalidade, recomenda-se a implementação de um mecanismo que permita efetuar uma revisão periódica e independente desses arquivos.
15. Que permitam e facilitem o acesso das defensoras e defensores e do público em geral à informação pública em poder do Estado e à informação privada que exista a seu respeito. O Estado deve estabelecer, com vistas a esse objetivo, um mecanismo célere, independente e eficaz, o que inclui o exame pelas autoridades civis das decisões das forças de segurança que neguem acesso à informação.
16. Que assegurem que o procedimento de inscrição de organizações de direitos humanos nos registros públicos não impeça seu trabalho e que a referida inscrição tenha efeito declarativo e não constitutivo. Que garantam que o registro das organizações tramite de maneira rápida e que sejam exigidos somente os documentos necessários para obter a informação adequada para fins do registro. Que as leis nacionais fixem com clareza os prazos máximos para que as autoridades estatais atendam às solicitações de registro.
17. Que se abstenham de promover leis e políticas de registro de organizações de direitos humanos que utilizem definições vagas, imprecisas e amplas com respeito aos motivos legítimos para restringir suas possibilidades de constituição e funcionamento.
18. Que assegurem que as organizações de defensoras e defensores cujos registros sejam recusados disponham de um recurso adequado para impugnar essa decisão perante um tribunal independente. Que assegurem também um recurso imparcial para casos de suspensão ou dissolução de organizações.
19. Que se abstenham de restringir os meios de financiamento das organizações de direitos humanos. Que permitam e facilitem o acesso das organizações de direitos humanos a fundos estrangeiros no âmbito da cooperação internacional, em condições de transparência.
20. Que garantam medidas efetivas de proteção, de caráter administrativo e judicial, para delegados sindicais, tanto de sindicatos majoritários quanto minoritários e em formação, frente a ações de discriminação e hostilidade que decorram do exercício de suas funções.
21. Que adotem, como política pública, o combate à impunidade das violações dos direitos das defensoras e defensores de direitos humanos. A Comissão faz um apelo aos Estados para que conduzam investigações integrais e independentes sobre os ataques sofridos pelas defensoras e defensores de direitos humanos e punam seus autores, como meio fundamental de prevenir a ocorrência desses ataques.
22. Que fortaleçam seus mecanismos de administração de justiça e garantam sua independência, condição necessária para o cumprimento de sua função de investigar, processar e punir os que atentem contra os direitos humanos. Que assegurem, por serem indispensáveis para

esse fortalecimento, um orçamento e recursos humanos adequados a uma efetiva administração de justiça.

23. Que adotem as medidas necessárias com vistas a uma coordenação adequada e clara na competência institucional para investigar e julgar os crimes contra as defensoras e defensores de direitos humanos quando sejam lesados em razão de suas atividades. Que criem unidades especializadas da polícia e do Ministério Público, com os recursos necessários e capacitação, a fim de que atuem de maneira coordenada e respondam com a devida diligência à investigação de ataques contra as defensoras e defensores.
24. Que assegurem a retirada da jurisdição militar da competência de investigar e julgar militares que cometam crimes contra os direitos humanos e as liberdades fundamentais.
25. Que criem e fortaleçam mecanismos efetivos de remédio judicial cautelar frente a situações de ameaça iminente ou risco para a defesa dos direitos humanos, que assumam as características salientadas pela Comissão nos parágrafos 120 e 121 deste relatório.
26. Que disponham o necessário para dar cumprimento rápido e efetivo às recomendações da Comissão Interamericana e às sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos.