

Redefinindo a abordagem de risco

Publicado: Janeiro de 2021

A abordagem de risco tornou-se uma ferramenta fundamental para tratar da proteção de mulheres e homens defensores dos direitos humanos (M/DDHs) em todo o mundo.* É repetidamente usado e analisado por M/DDHs, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, pelos relatores especiais das Nações Unidas, pela Comissão Interamericana e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, organizações regionais de direitos humanos, bem como cortes constitucionais em vários países. Foi incluído em inúmeros manuais, aplicados por políticas públicas de proteção de M/DDHs em diversos países, e está sendo utilizado por um número crescente de profissionais e consultorias. Sua adoção tem sido rápida, em parte ligada ao fato de que a abordagem de risco vem permeando muitos aspectos da sociedade há décadas, e em parte devido ao fato de que *oferece ferramentas simples e facilmente aplicáveis para a realização de uma análise situada para M/DDHs sob ameaça, oferecendo um caminho para uma tomada de decisão eficaz.* No entanto, sua simplicidade, aplicabilidade e uso indiscriminado também mostraram deficiências e limitações que precisam ser abordadas.

Após 15 anos implementando a abordagem de risco para a proteção dos defensores dos direitos humanos¹, especialistas experientes que trabalham com M/DDHs de todo o mundo se uniram para desenvolver uma lista concreta de recomendações sobre como os governos devem estruturar seu trabalho de proteção. *As recomendações de abordagem de risco listadas abaixo destinam-se a estabelecer padrões mínimos para como uma análise de risco deve ser conceituada, como deve ser abordada e como ela pode ser traduzida em um plano de proteção adequado.* Como uma comunidade diversificada de agentes de proteção, *vimos uma necessidade de normas sobre como essas análises devem ser concebidas e aplicadas — bem como o que deve ser evitado — para que sejam capacitadoras, localizadas, interseccionais e, em última instância, centradas em M/DDH.* Estas recomendações são destinadas a agir como um quadro de referência para defensores, governos, agências e praticantes de direitos humanos, e esta ferramenta visa fornecer uma base para simplificar ações que podem melhor assegurar a proteção de M/DDHs e sua diversidade em uma variedade de situações e circunstâncias. Cada uma das recomendações listadas foi elaborada para simplificar, ao mesmo tempo que mantém a linguagem técnica necessária para a especificidade. Esta lista não pretende ser exaustiva, mas esperamos que ela se desenvolva e evolua com o tempo. Certas frases explicativas foram elaboradas intencionalmente para garantir o mais alto grau de precisão ao traduzir este documento para diferentes idiomas.

As recomendações baseiam-se em padrões e princípios fundamentais de direitos humanos bem estabelecidos. Essencialmente, *este documento expressa a importância de garantir que as medidas tomadas para proteger o direito à vida de M/DDHs não infrinjam desproporcionalmente, desnecessariamente ou ilegalmente os muitos outros privilégios que todas as pessoas têm direito a desfrutar* — tais como a liberdade de expressão, o direito de reunião, que ninguém deve ser submetido a interferências arbitrárias em sua privacidade, família, casa ou correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação, etc. As medidas de proteção devem capacitar os defensores, não silenciá-los. *Todo o processo deve informar os defensores para que eles sejam capazes de fazer as melhores escolhas possíveis para si próprios.* Todas as intervenções

¹ Os pesquisadores da Protection International (Proteção Internacional) lançaram pela primeira vez a abordagem de risco para proteção em 2005.

devem operar em alinhamento com o princípio “não causar danos”, evitando que M/DDHs estejam expostos aos riscos adicionais com toda a ação executada para os proteger.

Principais termos e quadro geral:

Defensor dos direitos humanos	Termo usado para descrever pessoas que, individualmente ou em conjunto, agem para promover ou proteger os direitos humanos. (Nações Unidas) *M/DDHs significa mulheres e homens defensores dos direitos humanos; o termo M/DDHs pretende abranger muitas identidades diferentes e, portanto, inclui LGBTI+ (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais); este termo pode se referir a um defensor individual, um grupo de defensores, uma organização ou uma comunidade.
Abordagem diferencial	O ato de tornar visíveis as diferentes formas de discriminação que afetam diferentes pessoas (e responder em conformidade). A abordagem diferencial define o cenário, e uma abordagem de gênero e interseccional a operacionaliza.
Abordagem interseccional	A compreensão de que as situações e condições de um defensor dos direitos humanos na sociedade são únicas e simultaneamente moldadas por vários fatores. Esses fatores incluem sexo, orientação sexual, identidade de gênero, identidades étnicas, casta, construções sociais de raça ou papéis de gênero, local de origem, ideologias políticas, crenças religiosas, condições de deficiência, situação econômica ou social, estado civil, condição/situação de trabalho, situação de migração, pobreza e idade ou doença, entre outros. Independentemente de qualquer combinação desses fatores, todas as pessoas têm direito à não discriminação e os Estados têm a obrigação prática de não discriminar. Conforme descrito pelo estudioso que cunhou o termo, Kimberlé Crenshaw , interseccionalidade é a “lente através da qual você pode ver de onde o poder vem e se choca, de onde ele se interliga e se cruza”.
Abordagem psicossocial	A integração de diferentes dimensões que afetam a saúde mental de um defensor dos direitos humanos, incluindo o bem-estar emocional, físico, mental, espiritual e econômico. (Müller e Correa, Universidade de York)
Abordagem de gênero	O entendimento de que as identidades socialmente construídas com base no gênero requerem que análises de risco e programas de proteção para defensores dos direitos humanos sejam elaborados, implementados e monitorados considerando as diferentes experiências e contextos culturais de homens, mulheres e pessoas não-conformes de gênero. Aplicar esta abordagem significa atender às necessidades específicas das mulheres ou pessoas LGBTI+ de acordo com as diferentes fases de suas vidas, da infância à velhice. (Proteção social e direitos humanos)

O que é a abordagem de risco?

Como explicado no [Novo Manual de Proteção](#), o trabalho dos defensores dos direitos humanos poderia impactar negativamente os interesses de agentes ou agressores poderosos, e isso pode, por sua vez, colocar os defensores em risco. *É, portanto, importante ressaltar que o risco é uma parte inerente à vida dos defensores em determinados países.* Os agressores são considerados aqueles que têm a vontade, os meios e, em alguns casos, a impunidade para realizar as ameaças. *A abordagem de risco é uma forma abrangente e contextualizada de trabalhar para a proteção de M/DDHs, focando na redução de ameaças e condições de vulnerabilidade, enquanto também aumenta as funções de M/DDHs.* O risco está presente quando existe uma possibilidade razoável² de ameaça ao direito à vida.

² Observe que a “possibilidade razoável de” estabelece um limite legal mais baixo do que a “probabilidade de” uma ameaça à vida, que foi excedido pela jurisprudência sobre refugiados.

É importante observar que, para que essas recomendações sejam mais eficazes, os Estados devem primeiro fornecer estruturas jurídicas e administrativas adequadas que trabalhem para proibir e prevenir a violência contra os defensores, bem como fornecer uma reparação efetiva quando ocorrem atos de violência.

O que é a análise de risco?

Aqueles que defendem os direitos humanos em ambientes hostis são frequentemente atacados por seu trabalho. Uma análise de risco é um processo pelo qual se tenta estabelecer:

- Quem são os (potenciais) agressores?
- Quais condições de vulnerabilidade afetam M/DDHs em confronto com esses possíveis ataques?
- Que possíveis ataques poderiam acontecer?
- Que impacto esses ataques teriam sobre M/DDHs?

O que é um plano de proteção?

Um plano de proteção deve ter como objetivo principal possibilitar que M/DDHs continuem exercendo seu direito de defender os direitos humanos, sem medo de agressões ou represálias. Portanto, o plano de proteção deve atuar para minimizar o risco identificado na análise. Se, em alguns casos, a análise estabelecer que não é possível reduzir o risco porque ele é muito alto dada a situação existente, a evacuação de M/DDH pode ser organizada - mesmo que esta situação signifique de fato uma violação do direito de defender os direitos humanos.

Como qualquer plano, um plano de proteção tem um objetivo (conforme indicado acima), resultados esperados, uma série de atividades e medidas de proteção, e uma série de atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Como essas recomendações foram aprovadas?

Mais de 65 defensores e especialistas em direitos humanos (de organizações de direitos humanos, agências da ONU, organizações regionais, doadores, mecanismos de proteção governamentais e acadêmicos, com representação das Américas, Europa, Oriente Médio e Norte da África, África Subsaariana e Sudeste Asiático) modificou um texto inicial proposto pela Protection International³, votando nas mudanças preferidas e, finalmente, chegando a um consenso após revisar algumas centenas de observações. Após duas rodadas completas de análise e várias conferências virtuais⁴, um elevado nível de consenso foi alcançado.

Para quem são essas recomendações?

- **Funcionários do governo, especialmente aqueles responsáveis por políticas públicas ou mecanismos de proteção**, fornecendo-lhes orientação sobre os padrões mínimos para análises de risco e planos de proteção centrados em M/DDHs
- **Defensores de direitos humanos e organizações de direitos humanos** em geral, oferecendo-lhes uma referência concreta do que devem esperar do Estado
- **Profissionais de direitos humanos**, que podem defender a melhoria da legislação e dos padrões nacionais para políticas públicas centradas em M/DDHs
- **Organizações e consultores internacionais** que atuam no campo da proteção dos defensores dos direitos humanos para que possam aplicar, quando necessário, as melhores práticas centradas em M/DDHs

³ O documento inicial foi redigido por Enrique Eguren, conselheiro sênior para a Protection International, que esteve originalmente envolvido no lançamento da abordagem de risco para a proteção de M/DDHs em 2005.

⁴ Organizado e facilitado pela Protection International, liderada por Meredith Veit e Enrique Eguren.

Recomendações de abordagem de risco

PARTE I: Recomendações multissetoriais

Recomendação 1: O Estado, e não M/DDHs, tem a obrigação e assume o ônus principal de reduzir o risco que M/DDHs podem enfrentar.

Recomendação 2: Uma análise de risco e um plano de proteção são mais eficazes quando elaborado com a participação ativa e, em última instância, aceito por M/DDHs em questão.

Recomendação 3: M/DDHs têm o direito a uma análise de risco segura, transparente e claramente compreensível, e a um processo de planejamento de proteção, mesmo para não especialistas. O consentimento esclarecido de M/DDHs deve ser obtido antes do início do processo e qualquer informação resultante deve ser mantida de forma confidencial e armazenada com segurança por um tempo limitado. M/DDHs têm o direito de saber quais informações estão sendo coletadas sobre eles, bem como a capacidade de recusar relativamente os elementos processuais com os quais se sentem desconfortáveis sem que essa ação invalide o processo.

Recomendação 4: Uma análise de risco e um plano de proteção devem ser realizados com uma abordagem não discriminatória (ou diferencial), de gênero, interseccional e psicossocial. Eles devem ser culturalmente aceitáveis e acessíveis, e devem ser ajustáveis às condições reais que M/DDHs enfrentam em uma variedade de situações. Eles devem reconhecer a diversidade de M/DDHs e as múltiplas maneiras pelas quais o sexo, identidade de gênero e orientação sexual, identidades étnicas, raça socialmente construída ou papéis de gênero, casta, cor da pele, idioma, local de origem, ideologias políticas, religião crenças, condições de deficiência, situação econômica e social, estado civil, condição/situação de trabalho, situação de migração, pobreza, idade ou doença, entre outras condições, se cruzam e influenciam o risco de M/DDHs.

Recomendação 5: Uma análise de risco e um plano de proteção devem adotar uma abordagem abrangente, levando em consideração outras possíveis fontes de agressão que podem impactar a capacidade de M/DDHs de realizar seu trabalho, apesar de não estarem diretamente relacionadas ao trabalho de M/DDHs. Risco adicional pode estar presente devido ao contexto no qual M/DDHs estão imersos, e pode incluir: qualquer tipo de violência sexual ou de gênero, como violência doméstica; tráfico de pessoas e contrabando de imigrantes; trabalho forçado e obrigatório; violência nas prisões ou qualquer tipo de centro de detenção; conflito armado; fundamentalismo religioso; e ser alvo do crime organizado e comum, entre outros, que muitas vezes resultam de agressões contínuas.

Recomendação 6: Planejar, desenvolver e implementar uma análise de risco e plano de proteção para M/DDHs é responsabilidade do Estado; portanto, as políticas públicas devem ser claramente estabelecidas e os recursos adequados, tanto de orçamento como de pessoas, devem ser disponibilizados para sua execução apropriada. M/DDHs ou terceiros não devem ter que contribuir com qualquer dinheiro ou contribuições em espécie.

PARTE II: Recomendações de análise de risco

Recomendação 7: Uma análise de risco deve identificar os agressores reais ou possíveis, porque eles são a principal fonte de ameaça.

Recomendação 8: Uma análise de risco deve reconhecer que pode haver risco sem a ocorrência de ameaças recentes ou outros sinais explícitos. A vontade e capacidade de ação dos agressores podem não ser

aparentes porque nem todos os agressores fazem ameaças antes de agirem contra M/DDH. Uma análise de risco abrange informações factuais e contextuais e constitui uma avaliação prospectiva sobre possíveis danos futuros.

Recomendação 9: Uma análise de risco deve abranger dimensões individuais, organizacionais e coletivas, conforme necessário. Para os casos individuais, a análise deve ser estendida a familiares, pessoas próximas e pessoas diretamente ligadas ao trabalho de M/DDH, quando essas pessoas podem compartilhar o risco ou sofrer retaliação pelo trabalho de M/DDHs. Para casos relativos a uma organização ou comunidade, a análise deve se estender ao nível organizacional e coletivo, quando elas também podem compartilhar o risco.

Recomendação 10: Uma análise de risco deve incluir, além de ataques à vida e à integridade física, agressões de todos os tipos e também como essas agressões se acumulam de acordo com a situação de M/DDHs. Isso inclui, mas não se limita a, possíveis ataques a propriedades ou informações mantidas por M/DDHs, agressões verbais ou psicológicas, danos à integridade emocional ou bem-estar de alguém, ataques digitais, o possível uso indevido do sistema de justiça ou danos à reputação e imagem (como difamação, campanhas de difamação ou estigmatização) contra M/DDHs.

Recomendação 11: Uma análise de risco deve ser orientada ao contexto, colocando M/DDHs e suas comunidades no centro. Devem ser aplicados critérios claros e adequados sobre como analisar os riscos em uma variedade de situações diferentes. Uma análise de risco deve ser atualizada e avaliada periodicamente, obedecendo a prazos razoáveis e quando houver razão para acreditar que o risco mudou.

Recomendação 12: Uma análise de risco deve ser qualitativa e de caráter deliberativo porque não há base sociocientífica comprovada para quantificar matematicamente o risco que M/DDHs podem enfrentar. Em vez disso, uma análise de risco deve definir declarações cabíveis e apoiadas que delineiam cenários possíveis, que podem então ser debatidas para chegar a um acordo final.

Recomendação 13: Todas as medidas necessárias devem ser tomadas para garantir que M/DDHs possam participar de forma significativa e eficaz em seu processo de análise de risco. Isso inclui superar barreiras que podem ser decorrentes das condições de interseção listadas nas recomendações 4 e 5. M/DDHs podem ser acompanhados por terceiros mediante pedido explícito de M/DDHs. A análise de risco é realizada preferencialmente no ambiente onde M/DDHs realizam seu trabalho de direitos humanos (se M/DDH concordar, se for razoavelmente possível e se for seguro para todas as partes).

Recomendação 14: Uma análise de risco não deve ser considerada uma investigação, mas sim uma avaliação em que o depoimento e as experiências de M/DDHs afetados são fundamentais. A suposição da boa intenção de M/DDHs, a veracidade de suas afirmações e os princípios de "não causar danos" devem sempre ser aplicados. Uma análise de risco conduzida por agentes do Estado não deve ser usada contra M/DDHs para incriminá-los.

Recomendação 15: A realização de uma análise de risco e a estimativa do nível de risco são duas etapas ligadas, mas diferenciadas na avaliação geral. A estimativa do nível de risco não pode ser realizada sem uma análise prévia. Ambos são importantes para avaliar o risco que M/DDHs podem enfrentar.

Recomendação 16: Uma análise de risco deve ser realizada por pessoas com treinamento específico em análises de risco para M/DDHs, e seguir as melhores práticas existentes, incluindo a aplicação de uma abordagem baseada em direitos humanos, gênero e psicossocial para evitar a revitimização. M/DDHs devem ser capazes de contestar seus resultados de análise de risco e solicitar uma análise alternativa por uma entidade confiável.

Recomendação 17: Uma análise de risco deve servir como base para a criação de um plano de proteção adequado.

PARTE III: Recomendações do plano de proteção

Recomendação 18: O objetivo final do plano de proteção é garantir que M/DDHs possam realizar suas atividades de direitos humanos nas melhores condições possíveis, evitando novas agressões, combatendo as causas profundas dos riscos e combatendo a impunidade. Um dos objetivos principais deve ser reduzir as ameaças contra M/DDHs — isto é, reduzir a intenção e a capacidade dos agressores em potencial de agir. Qualquer limitação baseada na segurança proposta para as atividades de M/DDHs deve ser bem fundamentada, necessária, legal, proporcional ao nível de risco e mantida o mais baixo possível. Espera-se que M/DDHs colaborem o máximo possível com as cláusulas do plano de proteção.

Recomendação 19: Um plano de proteção deve ter resultados claros e esperados para as diferentes situações de risco priorizadas. O plano deve ser fundamentado pelas particularidades das condições de vulnerabilidade de M/DDHs e pela estimativa do nível de risco. Um plano de proteção deve ser atualizado e avaliado periodicamente, obedecendo aos prazos estabelecidos e quando houver motivos para acreditar que o risco mudou. O plano de proteção deve ser instituído até que o risco tenha sido significativamente reduzido, até o ponto em que o Estado não seja mais obrigado por lei a intervir.

Recomendação 20: Um plano de proteção deve ser abrangente e adaptado ao trabalho de M/DDHs. Deve prevenir e abordar diferentes fontes de agressões e suas consequências, incluindo, mas não se limitando, a agressões físicas e psicológicas, ações contra propriedade ou informação, ações contra sua imagem e reputação, ações contra privacidade e segurança digital, ou o uso indevido de sistema de justiça. Ele também deve considerar qualquer risco adicional representado pelo contexto no qual M/DDHs estão imersos (incluindo, mas não se limitando, àqueles listados na recomendação 5). Caso a entidade responsável pelo plano de proteção não seja capaz de atender a alguma dessas situações, a entidade deve coordenar o encaminhamento de M/DDHs para outras entidades existentes que possam melhor atender, bem como providenciar os devidos acompanhamentos acima.

Recomendação 21: Sendo o Estado o principal responsável pela implementação do plano de proteção, os órgãos do Estado devem tomar as medidas necessárias —incluindo o estabelecimento de políticas públicas, reformas regulatórias, mecanismos de coordenação, etc. — para que todas as entidades públicas nacionais e locais, no âmbito de suas competências, mobilizem-se de forma sistemática para contribuir de forma efetiva para a implementação do plano de proteção.

.....