

Linha de trabalho 1 – BOAS PRÁTICAS DE PREVENÇÃO

COPRESIDIDA POR Austrália, Áustria, Emirados Árabes Unidos, Quênia e Comitê Internacional da Cruz Vermelha

Visão geral

O respeito pelo Direito Internacional Humanitário (DIH) não é apenas um dever jurídico; é uma prova da nossa humanidade coletiva. As violações do DIH, independentemente de onde ocorram, têm consequências: podem normalizar a violência, desgastar o comedimento e incentivar a desumanização de adversários e populações civis. Quando os padrões caem, surge o risco de uma degradação generalizada em que a brutalidade se torna esperada e o profissionalismo e a dignidade humana se perdem.

O conflito armado não cria essas dinâmicas do nada. Ele pode amplificar tendências que já existem dentro das sociedades e instituições. Também exerce uma pressão extraordinária sobre os valores. As normas que regem o comportamento em épocas de paz podem entrar em tensão com os imperativos percebidos de sobrevivência, segurança ou vitória. Se a violência for normalizada, se a retórica desumanizadora não for contestada ou se as proteções institucionais forem fracas mesmo em épocas de paz, essas vulnerabilidades serão exacerbadas pelas pressões da guerra. Para prevenir violações, portanto, é preciso garantir que as normas que protegem a dignidade humana sejam resilientes o suficiente para resistir a essas pressões. A memória coletiva contribui para essa resiliência. A maneira como as sociedades recordam os conflitos armados passados, inclusive o sofrimento causado por violações e a importância do comedimento, pode moldar as expectativas de conduta em crises futuras. A evocação, a reflexão e o reconhecimento público de danos passados podem reforçar a noção de que o respeito pela dignidade humana deve perdurar mesmo quando os valores são colocados à prova.

O modo como nos comportamos durante conflitos armados, especialmente em relação às pessoas vulneráveis ou percebidas como inimigas, define quem somos como sociedade, pois reflete a força de nossas instituições e os valores que elas cultivam.

As instituições traduzem as obrigações em leis, planejamento, sistemas de liderança e prática operacional. As normas sociais e os valores nacionais moldam as expectativas de comedimento, disciplina e respeito pela dignidade humana. Quando se reforçam mutuamente, a conduta lícita é internalizada: os indivíduos agem de acordo com o DIH não apenas porque são obrigados, mas porque o DIH reflete quem eles são e os padrões que representam.

Uma prevenção eficaz também requer proteções que consigam identificar e corrigir desvios antes que as violações aumentem. Mecanismos que possibilitem informar, supervisionar, analisar e responder de

modo oportuno ajudam a preservar a humanidade e o comedimento mesmo sob as pressões extraordinárias do conflito armado. Os mecanismos de prestação de contas incorporados às instituições, bem como os mecanismos de investigação para lidar com violações, também têm um grande valor preventivo, uma vez que consolidam a cultura e a prática de dissuadir violações futuras e trabalhar os pontos fracos das políticas.

A linha de trabalho “Boas práticas de prevenção”, portanto, promove um marco integrado que fortalece as instituições, ancora identidades e normas sociais na humanidade, e incorpora proteções capazes de detectar e corrigir riscos em estágio inicial, de modo que o respeito pela dignidade humana e o cumprimento do DIH se mantenham tanto na paz quanto na guerra.

Resultado

Fortalecer as instituições

Instituições fortes em todos os níveis do governo são uma das bases para que o DIH seja traduzido em uma prática constante. Quando as obrigações estão integradas na legislação, nas estruturas de liderança e nos sistemas operacionais, o cumprimento se torna uma rotina e não uma exceção. Autoridade clara, procedimentos coerentes e capacidade institucional reduzem a ambiguidade sob pressão, ao passo que sistemas fracos ou fragmentados aumentam o risco de violações.

O fortalecimento das instituições requer ações em três níveis interconectados: estabelecer uma autoridade política clara e marcos jurídicos vinculantes; incorporar a responsabilidade aos sistemas de tomada de decisão; e desenvolver a competência institucional necessária para aplicar o DIH de forma eficaz na prática.

1. Estabelecer o comprometimento político

A responsabilidade pelo cumprimento do DIH é assumida claramente nos escalões mais altos do governo.

Garantir que a liderança política assuma formalmente a responsabilidade pela implementação do DIH, por exemplo, por meio das seguintes medidas:

- a) designar uma referência central no âmbito executivo que fique responsável por coordenar a implementação e, de acordo com os contextos nacionais, contribuir para a adoção de legislação nacional e iniciativas de prevenção em todo o governo, como uma comissão nacional de DIH;
- b) afirmar o respeito pelo DIH como um compromisso nacional permanente, inclusive em questões de defesa e segurança; e
- c) designar autoridade, pessoal e recursos financeiros adequados para garantir que as responsabilidades da implementação possam ser e sejam cumpridas ao longo do tempo.

2. Incorporar liderança e responsabilidade a sistemas e normas

Os mais altos escalões de liderança civil e militar atribuem responsabilidades e definem procedimentos para que o DIH seja integrado sistematicamente a deliberações, decisões, políticas e operações, inclusive de coalizão e parcerias.

- a) Garantir liderança, supervisão e responsabilidade pelo cumprimento do DIH no âmbito civil, por exemplo, por meio das seguintes medidas:

- i) formalizar responsabilidades por meio de leis, regulamentação ou instrumentos executivos;
 - ii) atribuir claramente a responsabilidade dentro da liderança política e dos ministérios, inclusive daqueles que não estão relacionados à defesa, para definir expectativas, políticas e prioridades relacionadas ao DIH e à proteção civil;
 - iii) garantir que as decisões estratégicas, políticas e normativas, inclusive decisões sobre o uso da força, mandatos, parcerias e regras de cooperação, considerem explicitamente as implicações do DIH; e
 - iv) fortalecer os mecanismos de supervisão civil, como processos de revisão parlamentares, ministeriais ou independentes, para monitorar como as considerações do DIH são integradas ao planejamento e às operações.
- b)** Garantir liderança, supervisão e responsabilidade pelo cumprimento do DIH no âmbito militar, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
- i) garantir estruturas de comando robustas, linhas de autoridade claras, ordens explícitas para cumprir o DIH (incluindo a abstenção de comportamentos proibidos), sistemas disciplinares eficazes e mecanismos institucionais para detectar e responder aos primeiros sinais de falta de profissionalismo, inclusive por meio de medidas corretivas da liderança, treinamento e políticas;
 - ii) garantir que as instituições militares integrem o respeito pelo DIH às normas profissionais e aos sistemas operacionais. Isso inclui integrar o DIH à doutrina, ao planejamento operacional, às regras de engajamento, à política de detenção e às análises pós-ação;
 - iii) ao trabalhar com parceiros, promover padrões interoperáveis e expectativas comuns de conduta em operações multinacionais para maximizar a capacidade de proteção do DIH.

3. Desenvolver a competência institucional e integrar o conhecimento jurídico na prática

As instituições civis e militares têm os conhecimentos práticos, habilidades e hábitos profissionais necessários para aplicar o DIH de forma eficaz e contínua, inclusive sob pressão operacional.

Garantir que o DIH seja desenvolvido como uma competência praticada em todas as instituições civis e militares pertinentes, por exemplo, por meio das seguintes medidas:

- a)** integrar o DIH a programas de treinamento civil, formação profissional militar e desenvolvimento de liderança em todos os escalões pertinentes;
- b)** garantir que os funcionários dos ministérios pertinentes entendam como o DIH se relaciona com seus respectivos mandatos, inclusive em áreas como cooperação em segurança, política de detenção, transferência de armas, sanções, aquisições e resposta a crises;
- c)** realizar treinamentos e exercícios periódicos com base em cenários que reflitam dilemas operacionais realistas, como operações urbanas, situações de parceria, contextos de detenção e decisões que precisam ser tomadas rapidamente;
- d)** incorporar as lições aprendidas com operações, revisões e análises de incidentes às atualizações de doutrina, orientações e materiais de treinamento;
- e)** incorporar assessores jurídicos qualificados nos ministérios pertinentes e nas estruturas operacionais e de planejamento militar, garantindo que tenham capacidade, formação e independência profissional para prestar assessoramento oportuno que seja ativamente procurado, considerado e aplicado na tomada de decisões, inclusive durante crises e operações com ritmo acelerado; e
- f)** facilitar o intercâmbio entre instituições civis e militares para promover a interpretação coerente e a aplicação comum do DIH.

Ancorar identidades na humanidade

As instituições por si só não podem garantir o cumprimento se as normas e os valores que moldam a identidade profissional e nacional não reforçarem o respeito pela dignidade humana e pela conduta lícita. Liderança, discurso público, formação e cultura profissional influem em como os indivíduos interpretam suas responsabilidades. Quando essas normas são internalizadas, o cumprimento se torna um padrão de conduta. Quando se desviam para a desumanização ou toleram abusos, as normas formais podem perder sua força preventiva.

Para reforçar as identidades, portanto, é preciso moldar as culturas profissionais, as narrativas nacionais e as expectativas públicas para que o comedimento e o respeito pela dignidade humana estejam integrados no éthos militar, na educação cívica e no discurso público.

4. Basear a identidade profissional militar no comedimento

Um éthos profissional militar em que o comedimento é reconhecido como um sinal de competência e eficácia operacional é cultivado e recompensado.

- a) Tratar o respeito pelo DIH como uma prioridade do comando em todos os escalões, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) incentivar uma liderança que modele a conduta lícita; e
 - ii) adotar sistemas de avaliação que reconheçam o cumprimento.
- b) Garantir que a desumanização e a linguagem desumanizadora não tenham lugar nas forças armadas, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) elaborar sessões de treinamento de DIH para que comandantes possam moldar melhor a cultura da unidade e fomentar comportamentos compatíveis com o DIH;
 - ii) colocar em prática reuniões informativas sobre questões culturais, quando apropriado;
 - iii) adotar diretrizes sobre como se referir ao inimigo e à população civil;
 - iv) autorizar comandantes a sancionar comportamentos inadequados, como o uso de linguagem desumanizadora, no nível apropriado; e
 - v) criar canais internos seguros e confiáveis que permitam que preocupações relativas a práticas ou condutas desumanas sejam suscitadas e tratadas como questões de integridade profissional sem medo de represálias.
- c) Trabalhar a cultura de pares como um dos principais motores do comedimento, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) reconhecer a influência da dinâmica de pequenas unidades, de líderes informais e das expectativas de colegas no comportamento em combate;
 - ii) equipar comandantes e suboficiais para moldar positivamente as normas de pares e intervir cedo quando culturas informais se aproximarem de uma cultura de abuso;
 - iii) fomentar narrativas de profissionalismo em que o comedimento, a disciplina e a proteção civil sejam tratados como sinais de competência tática e orgulho da unidade; e
 - iv) incentivar a responsabilidade entre pares, inclusive deixando claro que não questionar condutas ilícitas ou desumanas prejudica a coesão da unidade e a eficácia operacional.
- d) Atender às necessidades psicológicas e relativas à saúde mental do pessoal, inclusive prestando serviços de apoio acessíveis, fortalecendo a conscientização da liderança sobre estresse e trauma, e garantindo que as pressões operacionais não abalem a disciplina, o julgamento ou o respeito pela dignidade humana.

5. Integrar a humanidade à identidade nacional

Uma identidade nacional é moldada para integrar o princípio da humanidade e reforçar o respeito pela dignidade humana e o comedimento em conflitos armados.

Garantir que a liderança política molde e sustente ativamente uma identidade nacional em que a humanidade continua sendo um valor fundamental, mesmo em tempos de conflito armado, por exemplo, por meio das seguintes medidas:

- a) afirmar, por meio de declarações públicas, marcos políticos e narrativas nacionais, que a humanidade, o comedimento e o respeito pela dignidade humana continuam sendo valores nacionais fundamentais, mesmo na guerra;
- b) garantir que o discurso oficial sobre segurança, ameaça e conflito não normalize a desumanização nem a violência ilícita e, em vez disso, reforce as expectativas de profissionalismo e comedimento;
- c) integrar o respeito pelo DIH e a proteção civil a comemorações nacionais, preservação da memória e reflexões sobre conflitos passados, de forma a enfatizar a dignidade, a responsabilidade e a proteção da população civil;
- d) garantir que as práticas comemorativas reconheçam o custo humano do conflito e reforcem a importância do comedimento, da dignidade e da conduta lícita como elementos duradouros da identidade nacional; e
- e) garantir que a educação durante os anos de formação incentive a humanidade, o comedimento e a resolução não violenta de conflitos.

6. Transmitir e sustentar essa identidade na sociedade por gerações

A identidade nacional que integra a humanidade é transmitida ativamente por meio da educação cívica, das instituições públicas e do diálogo intergeracional, para que os compromissos com a humanidade, o comedimento e o respeito pela dignidade humana perdurem ao longo do tempo. A reflexão sobre conflitos passados no âmbito da educação cívica ajuda a transmitir lições sobre as consequências da desumanização e a importância duradoura da humanidade em épocas de crise.

- a) Garantir que a educação cívica apoie e transmita esta identidade nacional que integra a humanidade a toda a sociedade, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) incorporar os valores que sustentam o DIH, como humanidade, dignidade, comedimento, responsabilidade e respeito pela vida civil, na educação cívica sobre cidadania, responsabilidade pública e Estado de direito;
 - ii) garantir que a educação cívica promova a compreensão de por que o comedimento e o respeito pelo DIH são importantes para a integridade nacional, a coesão social e a confiança nas instituições estatais; e
 - iii) situar o DIH dentro das tradições constitucionais, jurídicas e éticas da nação, em vez de apresentá-lo como um conjunto de normas abstrato ou externo.
- b) Garantir que o engajamento de crianças, jovens e adultos reforce a continuidade da identidade nacional que integra a humanidade por gerações, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) incumbir aos jovens a responsabilidade de ser os futuros guardiões dos valores nacionais relacionados ao comedimento e respeito pela dignidade humana, inclusive em conflitos armados;
 - ii) engajar os jovens – por meio de escolas, universidades e outras instituições educacionais e cívicas reconhecidas – no diálogo sobre conflitos armados e as consequências humanas da violência;
 - iii) facilitar intercâmbios estruturados, quando apropriado, entre jovens, instituições militares, educadores, atores humanitários e formuladores de políticas para promover a compreensão das realidades do conflito armado e a importância da disciplina, do comedimento e da conduta lícita; e

- iv) apoiar iniciativas que equipem os jovens para contribuir para um discurso público responsável sobre conflitos e segurança, inclusive em ambientes digitais, de uma forma que respeite os contextos nacionais e apoie a coesão social.

7. Promover narrativas responsáveis e engajamento social

Narrativas públicas, transparência e expectativas da sociedade reforçam o respeito pelo DIH e rejeitam a desumanização.

- a) Garantir que a informação pública apoie o respeito pela dignidade humana e pela conduta lícita, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) incentivar relatórios e análises responsáveis de conflitos armados que reflitam as realidades do DIH e a proteção de populações civis;
 - ii) desincentivar a disseminação de conteúdos que desumanizem as populações ou legitimem a violência ilícita; e
 - iii) apoiar o engajamento dos meios de comunicação, das instituições acadêmicas e da sociedade civil na promoção da compreensão pública e embasada do DIH.
- b) Garantir que a transparência e a prestação de contas fortaleçam a confiança pública e a prevenção, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) manter sistemas independentes de denúncia e garantir respostas oportunas e relevantes a alegações ou riscos;
 - ii) dar informações públicas apropriadas, coerentes com a segurança operacional e o devido processo, sobre políticas, processos e outros dados relacionados à proteção de populações civis e conformidade;
 - iii) participar de modo construtivo com a sociedade civil, órgãos de supervisão independentes e comunidades afetadas para melhorar a compreensão e identificar pontos cegos; e
 - iv) garantir que as instituições relevantes contribuam com precisão e responsabilidade para a prestação de contas e para os processos de aprendizagem institucional.
- c) Garantir a promoção internacional de uma cultura de cumprimento, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) aumentar o respeito pelo DIH através do diálogo internacional e regional, da diplomacia e de relatórios públicos; e
 - ii) reforçar as expectativas comuns de comediamento nas parcerias bilaterais e multilaterais.

Incorporar proteções

Mesmo instituições fortes em todos os níveis do governo e normas bem estabelecidas são pressionadas durante conflitos armados. Pressão operacional, fadiga, ambiguidade jurídica, polarização e falhas na coordenação podem desgastar paulatinamente os padrões muito antes que as violações se tornem visíveis. Portanto, prevenir violações requer proteções incorporadas aos sistemas institucionais que identificam riscos elevados precocemente.

Para incorporar proteções, é preciso identificar fatores de risco estruturais e operacionais, possibilitar que as preocupações apareçam com segurança e garantir que riscos elevados desencadeiem ações corretivas oportunas. Quando detectar, informar e adaptar formam parte da prática institucional, essas ações evitam desvios e preservam o cumprimento sob pressão.

8. Identificar e monitorar fatores de risco estruturais e operacionais

Existem processos sistemáticos para detectar condições jurídicas, operacionais, institucionais e culturais que podem aumentar a vulnerabilidade a violações antes que ocorram condutas ilícitas.

- a) Garantir a avaliação regular dos marcos jurídicos e regulamentares, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) identificar lacunas, ambiguidades ou incoerências na legislação nacional, na doutrina ou nas regras de engajamento que possam gerar incerteza sob pressão operacional;
 - ii) revisar os marcos periodicamente para garantir que permaneçam completos, coerentes e alinhados com as obrigações internacionais; e
 - iii) assegurar que as obrigações relativas à regulamentação de meios e métodos de combate, incluindo a análise de novas armas e tecnologias, sejam efetivamente implementadas e atualizadas.
- b) Garantir o monitoramento dos indicadores de risco operacionais e institucionais, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) registrar e analisar padrões de danos civis, práticas de detenção e incidentes de uso da força;
 - ii) avaliar o ritmo operacional, a fadiga e a saúde mental, as restrições de recursos, o clima de comando e outras pressões institucionais que podem contribuir para o risco elevado;
 - iii) identificar fatores institucionais e culturais, incluindo mudanças nas normas profissionais, linguagem desumanizadora ou práticas informais que indicam um desgaste do comedimento;
 - iv) avaliar os riscos associados a operações em parceria ou acordos de cooperação em segurança; e
 - v) garantir que a liderança civil e militar sênior receba avaliações periódicas das condições que podem aumentar a vulnerabilidade a violações.

9. Possibilitar que os primeiros sinais de alerta e denúncias apareçam

Indivíduos em todos os escalões podem suscitar, com segurança, preocupações sobre riscos emergentes, ambiguidades jurídicas ou mudanças culturais antes que se manifestem como violações.

- a) Garantir canais de denúncia acessíveis e confiáveis, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) manter mecanismos confidenciais para militares e agentes civis;
 - ii) incentivar que preocupações relacionadas não apenas com violações, mas também com insegurança jurídica, pressões operacionais ou mudanças culturais sejam suscitadas desde o começo; e
 - iii) garantir que os mecanismos de denúncia sejam conhecidos, confiáveis e acessíveis em todos os escalões.
- b) Garantir proteção contra retaliação, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) proibir represálias contra indivíduos que relatam preocupações de boa-fé; e
 - ii) investigar alegações de retaliação e tomar medidas corretivas ou disciplinares quando necessário.
- c) Garantir que as preocupações relatadas sejam avaliadas prontamente e, quando apropriado, encaminhadas para processos de investigação ou prestação de contas condizentes com as obrigações nacionais e internacionais.

10. Vincular a detecção à ação corretiva e à adaptação institucional

A identificação de riscos, lacunas e sinais de alerta leva a medidas de precaução oportunas, ajuste institucional e reforço das normas.

- a) Garantir que as lacunas identificadas, os indicadores de risco e as preocupações relatadas desencadeiem um acompanhamento estruturado, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) exigir análise adicional ou atenção do comando quando condições de risco elevadas são identificadas;
 - ii) garantir que as lideranças civis e militares seniores sejam informadas sobre os riscos identificados e sejam obrigadas a tomar medidas de precaução, quando apropriado;
 - iii) ajustar doutrina, regras de engajamento, políticas ou abordagens operacionais onde ambiguidade ou pontos fracos forem identificados;
 - iv) reforçar a hierarquia militar, a disciplina e a responsabilidade do comando onde surgirem sinais de desgaste; e
 - v) encaminhar alegações graves ou padrões de preocupação aos mecanismos investigativos ou disciplinares apropriados, quando justificado.
- b) Garantir que os resultados de análises, processos de monitoramento e mecanismos de prestação de contas sirvam de base para as iniciativas institucionais de reforma e prevenção, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) integrar as lições aprendidas a orientações e treinamentos atualizados;
 - ii) incorporar uma reflexão estruturada sobre a experiência operacional anterior e os padrões históricos de risco para fortalecer a consciência institucional sobre como as violações surgem e como podem ser evitadas; e
 - iii) comunicar os resultados agregados e as medidas corretivas, condizentes com a segurança operacional e o devido processo, para reforçar a dissuasão e a confiança pública.
- c) Garantir que o diálogo com a sociedade civil, órgãos de supervisão independentes e redes regionais contribua para a conscientização contínua sobre riscos, transparência e aprendizagem institucional adaptativa.

11. Garantir a prestação de contas por violações do DIH

Violações graves do DIH são efetivamente investigadas e julgadas para evitar a impunidade, reforçar o respeito à lei e dissuadir violações futuras.

- a) Garantir que os marcos jurídicos nacionais possibilitem investigar e julgar de modo eficaz os crimes de guerra, por exemplo, por meio das seguintes medidas:
 - i) adotar e fazer cumprir a legislação que criminaliza violações sérias e outras infrações graves do DIH de acordo com as obrigações internacionais;
 - ii) garantir que os tribunais nacionais tenham jurisdição e capacidade para investigar e julgar tais crimes, inclusive por meio do exercício da jurisdição universal, quando apropriado;
 - iii) fortalecer a independência, a experiência e os recursos de investigadores, promotores e juízes responsáveis por atuar em casos de crimes de guerra;
 - iv) estabelecer procedimentos claros para reunir, preservar e avaliar provas relativas a supostas violações;
 - v) garantir uma coordenação eficaz entre autoridades militares, órgãos de aplicação da lei e instituições judiciais quando surgirem alegações;
 - vi) proteger as vítimas e testemunhas envolvidas nos processos de prestação de contas; e
 - vii) garantir que as conclusões das investigações sirvam de base para melhorar a doutrina, o treinamento, a orientação operacional e a supervisão do comando.
- b) Garantir a eficácia da cooperação internacional nos processos de prestação de contas, por exemplo, por meio das seguintes medidas:

- i) trabalhar com órgãos internacionais, regionais e nacionais que tenham o mandato de investigar, processar ou julgar crimes de guerra, conforme apropriado;
 - ii) facilitar o acesso a informações e lugares, proteger e preservar provas e permitir a extradição ou assistência jurídica mútua, quando apropriado; e
 - iii) apoiar processos judiciais independentes e auxiliar a implementação de decisões judiciais de acordo com o direito internacional aplicável.
- c) Garantir que os processos de prestação de contas ocorram sem interferência política, reconhecendo que a responsabilidade penal individual por crimes de guerra é um pilar fundamental do DIH e uma proteção essencial contra futuras violações.

A prevenção eficaz depende da interação entre estrutura, identidade e vigilância. Instituições em todos os níveis do governo conferem autoridade e sistemas; as identidades moldam as expectativas e internalizam o comeditamento; as proteções detectam e corrigem desvios antes que as violações ocorram. Quando esses elementos se reforçam mutuamente, o cumprimento deixa de ser esporádico e se torna duradouro, e o respeito pela dignidade humana se mantém mesmo sob as pressões do conflito armado, fundamentado na experiência, guiado pela memória e apoiado por instituições resilientes.