

Linha de trabalho 4 – Proteção da infraestrutura civil

COPRESIDIDA por Argélia, Costa Rica, Serra Leoa, Eslovênia e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

Visão geral

Os assustadores níveis de danos e destruição à infraestrutura civil em conflitos armados abalaram a consciência pública. Com muita frequência, esses conflitos romperam os laços vitais que sustentam a humanidade e a dignidade. Abandonar ou abusar dos limites intransponíveis impostos pelo Direito Internacional Humanitário (DIH) a essa destruição é arriscar-se a retornar a um mundo onde as gerações futuras serão forçadas a aceitar, como legítima, a redução de cidades inteiras a escombros inabitáveis pelas partes em um conflito armado.

Os Estados e as partes em conflito armado devem, de boa-fé, defender e cumprir os princípios e normas do DIH que protegem a infraestrutura civil. A lacuna perigosamente grande entre o discurso e a prática, mesmo em relação aos princípios e normas mais fundamentais do DIH, assim como a falta de prestação de contas por violações quando estas ocorrem, continua sendo um dos maiores obstáculos para aliviar o sofrimento durante conflitos armados.

Ao mesmo tempo, continuar compartilhando entendimentos sobre os limites impostos pelo DIH aos meios e métodos de guerra e intercambiar boas práticas para proteger civis e infraestrutura civil também tem o potencial de gerar resultados humanitários positivos para as populações civis. O ponto central disso é preservar o escopo de proteção do conceito de objetivos militares e os limites inerentes a ele, que existem para restringir o conjunto de bens que podem ser legitimamente alvos de ataques. Além disso, as partes em conflitos armados devem sempre cumprir todas as proteções específicas aplicáveis, a proibição de ataques indiscriminados e desproporcionais, e a obrigação de tomar todas as precauções viáveis no ataque e contra os efeitos dos ataques.

Este documento descreve medidas práticas para alcançar esses objetivos. Essas medidas incluem procedimentos e boas práticas para garantir que os bens a serem atacados não estejam protegidos contra ataques segundo o DIH, e maneiras de antecipar e mitigar as consequências de operações militares, incluindo ataques, sobre infraestrutura civil e civis dependentes. Também identifica meios de garantir o acesso contínuo de civis a serviços essenciais. Para os fins deste documento, o termo “serviços essenciais” se refere a serviços vitais para garantir a subsistência das populações civis, como saúde, água, produção e distribuição de alimentos, eletricidade, tratamento de águas residuais, coleta de lixo e educação, assim como todos os sistemas inter-relacionados dos quais as pessoas dependem para atender às suas necessidades básicas, como sistemas de mercado, sistemas financeiros e serviços digitais dos quais os civis dependem para ter acesso a artigos essenciais, transporte de pessoas e mercadorias, e comunicação. Os serviços essenciais requerem três elementos críticos para funcionar: pessoas (em especial a equipe do prestador de serviços), equipamentos (em especial a infraestrutura)

e bens de consumo (como combustível, cloro e remédios). Este documento trata também de medidas relacionadas com a garantia da circulação segura e contínua de prestadores de serviços essenciais e do fluxo de bens de consumo críticos.

A implementação dessas medidas determinará se as gerações presentes e futuras poderão ser poupadas da devastação resultante dos danos e da destruição da infraestrutura civil, que se tornou uma marca registrada dos conflitos armados contemporâneos.

Resultado

1. Proteger todos os civis e bens civis, incluindo infraestruturas civis, respeitando os limites impostos pelo conceito de “objetivos militares”.

Via de regra, todos os bens, incluindo infraestruturas, estão protegidos contra ataques e represálias segundo o DIH. Permanecem protegidos, a menos que e enquanto satisfizerem os critérios rigorosos da definição de objetivos militares.

O conceito de “objetivos militares”, definido no artigo 52(2), do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra e refletido no Direito Internacional Consuetudinário, foi concebido para impor limites significativos que os Estados e as partes em conflito armado devem respeitar em todos os momentos. Consiste em um teste cumulativo de duas vertentes que estabelece que os objetivos militares se limitam àqueles bens que: 1) por sua natureza, localização, finalidade ou uso contribuam eficazmente à ação militar; e 2) cuja destruição parcial ou total, captura ou neutralização, ofereça nas circunstâncias do caso presente uma vantagem militar definida.

A forma como esses elementos são compreendidos e aplicados tem implicações profundas para as proteções concedidas aos civis e aos bens civis, incluindo as infraestruturas civis. Interpretações amplas de objetivos militares significam mais infraestruturas destruídas, mais civis mortos ou feridos incidentalmente e menos acesso aos serviços essenciais.

De acordo com o DIH, os bens civis, incluindo infraestruturas, não podem ser alvos com base em classificações genéricas. Cada alvo a ser atacado deve cumprir individualmente ambos os critérios da definição de "objetivo militar" no momento do planejamento, da decisão e da execução do ataque. As partes em conflito armado também não podem atacar infraestruturas complexas na sua totalidade simplesmente com base no fato de um ou mais edifícios ou outros bens que as compõem serem objetivos militares. Os bens que não apresentem uma relação suficientemente estreita com o combate, como bens de apoio à guerra e alvos econômicos que não contribuam efetivamente para a ação militar, não podem satisfazer a definição de “objetivo militar”. Também não podem ser considerados bens cujo ataque não ofereça uma vantagem militar definida, mas que apenas produza efeitos puramente políticos ou econômicos, ou que sirva apenas para prejudicar o moral civil.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para garantir que a definição de “objetivos militares” continue sendo capaz de proporcionar uma proteção significativa:

- a) reforçar a importância crucial de os assessores jurídicos dos comandantes serem bem versados no DIH, incluindo, entre outros aspectos, a definição de “objetivos militares”, e capacitá-los para assessorar de modo oportuno, claro e preciso, inclusive mediante formação jurídica baseada em cenários;

- b) integrar a definição de “objetivos militares” na doutrina e nos códigos de conduta e assegurar que as forças operacionais sejam efetivamente informadas e treinadas na proteção de infraestruturas civis e outros bens civis;
- c) estabelecer ou adaptar a doutrina militar existente, os procedimentos operacionais padrão, as regras de engajamento, os códigos de conduta e as ordens operacionais, assim como os processos de seleção de alvos, para refletir a importância de delinear a infraestrutura nos menores bens praticamente distinguíveis e avaliar se eles, individualmente, satisfazem a definição de “objetivos militares”; reforçar isso no treinamento de militares responsáveis pela tomada de decisão e unidades operacionais.

2. Respeitar a proteção reforçada concedida a tipos específicos de bens, incluindo determinadas infraestruturas, sob regimes de proteção especial.

O DIH concede proteção especial a certos tipos de bens, devido à sua particular importância ou ao risco excepcionalmente grave para civis caso sejam danificados ou destruídos. O desrespeito a essas proteções resulta em consequências devastadoras. Pacientes morrem, doenças se espalham, fome e desnutrição se instalam, populações enfrentam a ameaça de inundações ou radiação que podem tornar áreas inabitáveis por décadas ou até séculos. As comunidades sofrem profundos danos psicológicos e a perda da sua identidade cultural, histórica ou religiosa. As entidades destinadas a proteger e auxiliar civis ficam impossibilitadas de funcionar. Por essas razões, os bens que gozam das proteções especiais que vão além das proteções gerais concedidas a bens civis, que não podem perder a sua proteção contra ataques diretos simplesmente por atenderem à definição de um objetivo militar, a menos que condições adicionais sejam atendidas. Este é o caso de determinados bens, incluindo infraestrutura, como:

- hospitais e outros estabelecimentos de saúde;
- bens indispensáveis à sobrevivência da população civil;
- infraestrutura que contenha forças perigosas, sobretudo, barragens, diques e usinas nucleares;
- bens culturais, incluindo, entre outros, edifícios dedicados à religião, arte, ciência, educação ou fins beneficentes e monumentos históricos;
- edifícios, abrigos e material de organizações de defesa civil.

Para garantir a proteção desses bens, é particularmente importante estabelecer ou adaptar as doutrinas militares, os procedimentos operacionais padrão, as regras de engajamento, os códigos de conduta e as ordens operacionais, assim como os processos de seleção de alvos, de modo a refletir esses regimes especiais de proteção e enfatizar essa proteção no treinamento de responsáveis pela tomada de decisões militares e unidades operacionais. Tais medidas devem garantir que essas proteções especiais continuem sendo aplicadas mesmo que a infraestrutura ou o bem em questão satisfaça a definição de “objetivo militar” segundo o DIH e desde que as condições adicionais impostas pelo DIH para a perda da proteção especial não sejam cumpridas.

Considerando os riscos excepcionalmente graves para os civis caso sejam danificados ou destruídos, ou o seu papel no atendimento das necessidades de civis e outras pessoas protegidas durante conflitos, quase sempre em ambientes perigosos, é particularmente importante conferir proteção semelhante na prática a outros tipos de infraestrutura, em especial:

- infraestruturas que contenham materiais perigosos, como fábricas químicas, refinarias de petróleo e laboratórios de pesquisa em ciências da vida, e outras instalações que também podem causar danos graves à população civil e ao meio ambiente natural se forem danificadas ou destruídas;
- instalações e bens de organizações humanitárias imparciais.

3. Proteger bens civis, incluindo infraestrutura civil, por meio de procedimentos robustos de verificação e medidas correlatas.

O DIH pouco pode fazer para prevenir as consequências humanitárias de ataques contra infraestrutura civil se as partes em conflito armado não tomarem medidas para garantir que os ataques sejam dirigidos estritamente contra objetivos militares específicos que não sejam especialmente protegidos e que use meios ou métodos de guerra que possam ser assim dirigidos. Para garantir que a parte atacante respeite os limites inerentes ao conceito de “objetivos militares” e minimizar erros na seleção de alvos, o DIH exige que as partes em conflito armado façam todo o possível para verificar se os bens a serem atacados satisfazem a definição de “objetivos militares”. Exige ainda que a parte atacante verifique se o bem não está sujeito a proteções especiais. Em caso de dúvida quanto ao status de um bem, deve-se presumir que esteja protegido.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para garantir que a infraestrutura e outros bens protegidos pelo DIH não sejam atacados:

- a) identificar, mapear e atualizar regularmente as informações sobre bens civis, incluindo infraestrutura civil e outros bens que gozam de proteção especial, como patrimônio cultural e áreas agrícolas para a produção de alimentos, e garantir que essas informações sejam comunicadas aos responsáveis pela tomada de decisão militares e às unidades operacionais;
- b) incluir a infraestrutura sujeita a proteção especial e outras infraestruturas que viabilizam serviços essenciais a civis em listas de “alvo proibido” ou “alvo restrito” e aplicar requisitos e procedimentos rigorosos para a sua remoção dessas listas;
- c) estabelecer “zonas de fogo proibido” para proteger a infraestrutura civil;
- d) garantir que essas “zonas de fogo proibido” e os bens em “listas de alvo proibido” e “listas de alvo restrito”, ou medidas semelhantes, sejam mapeados, atualizados, integrados aos procedimentos de seleção de alvos e comunicados em tempo hábil aos responsáveis pela tomada de decisões militares e às unidades operacionais; revisar e verificar continuamente as informações relativas ao status de possíveis alvos à luz das informações disponíveis de todas as fontes e sempre que as circunstâncias mudarem, em particular durante o planejamento, a decisão ou a execução de um ataque;
- e) estabelecer e aplicar padrões e procedimentos de verificação elevados para infraestruturas e outros bens normalmente dedicados a fins civis, como locais de culto, casas ou outras moradias, assim como estabelecimentos educacionais, ou que estejam de fato sendo utilizados para fins civis.

4. Tomar medidas para prestar contas das consequências humanitárias dos danos ou da destruição de bens civis, incluindo infraestruturas civis.

Os danos e a destruição de bens civis, incluindo infraestruturas civis, têm o potencial de causar consequências humanitárias graves e duradouras para as populações civis. Uma lista não exaustiva, mas bem documentada, de exemplos inclui deslocamento, acesso reduzido à educação e à moradia, fome e insegurança alimentar, insegurança energética, aumento do risco de surtos e propagação de doenças infecciosas, redução dos meios de subsistência e morte. Os riscos e a gravidade dessas consequências humanitárias para os civis variam dependendo, entre outros fatores, de idade, gênero e se tem ou não uma deficiência.

A natureza interdependente da infraestrutura, em particular, em contextos urbanos, aumenta a probabilidade de tais consequências e requer considerações especiais. Por exemplo, a importância da infraestrutura em relação a outras infraestruturas e à prestação de serviços essenciais influencia a

escala e a gravidade das consequências humanitárias dos ataques para a população civil. Essa importância pode variar dependendo das redundâncias implementadas e do grau em que outras infraestruturas já foram danificadas ou destruídas pelo conflito. Os recursos do Estado ou da parte em conflito armado que exerce controle sobre essa infraestrutura também são relevantes nesse aspecto, uma vez que podem ser menos capazes de preparar redundâncias ou reparar infraestruturas danificadas.

Essas consequências surgem não apenas quando a infraestrutura civil é danificada ou destruída incidentalmente, mas também quando a própria infraestrutura é atacada. Isso é particularmente relevante quando se trata de infraestruturas e outros bens usados tanto para fins civis quanto militares.

O DIH exige que as partes em conflito armado tomem cuidado constante no planejamento e na condução de operações militares para poupar civis e bens civis. Além disso, as pessoas responsáveis por planejar ou decidir sobre ataques devem levar em conta todos os danos civis diretos e indiretos razoavelmente previsíveis que se espera que sejam causados pelo ataque. Isso pode incluir efeitos de curto e longo prazo, em cascata e cumulativos, sobre civis, inclusive decorrentes da interrupção de serviços essenciais. Ataques cujos efeitos não podem ser limitados conforme exigido pelo DIH são proibidos por serem indiscriminados. Nesse sentido, as partes em conflito armado devem fazer todo o possível para obter informações que permitam uma avaliação significativa dos efeitos das operações militares, incluindo ataques, sobre civis.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para a prestação de contas das consequências humanitárias dos danos ou da destruição de infraestruturas civis:

- a) buscar de forma ativa informações razoavelmente disponíveis de todas as fontes, incluindo dados e inteligência de qualidade sobre a condição e a interdependência da infraestrutura civil e os serviços essenciais que presta ou viabiliza, e garantir que essas informações sejam continuamente atualizadas e disponibilizadas aos comandantes de campo;
- b) desenvolver canais de conexão civil-militar, inclusive com as autoridades locais, para garantir que as informações sobre a infraestrutura civil, a sua condição, os serviços que ela presta e os civis que dependem dela possam ser obtidas;
- c) presumir a presença de civis dentro ou nas proximidades da infraestrutura onde houver evidências de habitação ou atividade humana, a menos que seja evidente o contrário.
- d) estabelecer ou adaptar a doutrina e os códigos de conduta existentes, enfatizando a necessidade de levar em consideração todos os danos incidentais diretos e indiretos sobre a população civil razoavelmente previsíveis dos ataques, e incorporar boas práticas e procedimentos, incluindo metodologias de estimativa de danos colaterais ou avaliações semelhantes para esse fim;
- e) garantir, na medida do possível, que, além de assessores jurídicos, sejam incluídos especialistas em engenharia, urbanismo, recursos hídricos, meio ambiente, patrimônio cultural e outras áreas no processo de tomada de decisão sobre alvos, a fim de proporcionar conhecimento especializado sobre a localização e a composição estrutural da infraestrutura civil;

5. Enfrentar os desafios quando bens, incluindo infraestruturas, são usados para fins civis e militares.

Durante conflitos armados, algumas infraestruturas e outros bens são usados, ou destinados a serem usados, simultaneamente para fins civis e militares. Esses casos apresentam desafios únicos e exigem medidas adicionais às aplicáveis às infraestruturas civis. A destruição ou o dano a esses bens podem

ter consequências humanitárias devastadoras, diretas e indiretas, para os civis. O fato de poderem se enquadrar na definição de “objetivos militares” expõe civis e bens civis localizados dentro ou nas proximidades dessas infraestruturas a danos e aumenta o risco de interrupções nos serviços essenciais que elas prestam ou viabilizam.

Além das medidas enumeradas no Resultado 4, as seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação vigente e de boas práticas, são particularmente importantes para enfrentar esses desafios humanitários:

- a) desenvolver ou adaptar a doutrina e códigos de conduta para permitir o direcionamento desses bens somente quando houver evidências suficientes de que eles estejam sendo efetivamente utilizados no momento do ataque de uma forma que atenda à definição de “objetivos militares” exigir que tal uso contribua significativamente para a ação militar do adversário, e garantir que o ataque seja compatível com qualquer proteção especial;
- b) adaptar a doutrina, os códigos de conduta, as instruções, os procedimentos de seleção, as estimativas de danos colaterais e as avaliações semelhantes para incluir a perda da função civil ou do uso civil de tal bem e o impacto sobre os serviços essenciais que ele possa prestar ou viabilizar.

6. Evitar, e em qualquer caso minimizar, todos os danos civis diretos e indiretos razoavelmente previsíveis resultantes de ataques contra infraestruturas que se tornaram um objetivo militar, ou que impactam incidentalmente infraestruturas civis.

Danos a civis resultantes de danos e destruição de infraestruturas civis, tais como mortes, ferimentos, propagação de doenças e deslocamento, não são consequências inevitáveis de conflitos armados. Mesmo que a infraestrutura a ser atacada se enquadre na definição de “objetivos militares” e não esteja sujeita a proteções especiais, as partes têm a obrigação de limitar os efeitos de ataques contra a população civil o máximo possível. Como mencionado antes, o princípio da **precaução** exige que as partes em conflito armado devem tomar cuidado constante de poupar a população civil, os civis e os bens civis na condução de todas as operações militares. Além disso, o DIH exige que todas as medidas viáveis sejam tomadas para evitar, e em qualquer caso minimizar, todos os danos civis diretos e indiretos razoavelmente previsíveis que se espera serem causados por um ataque.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para evitar e minimizar todos os danos civis diretos e indiretos razoavelmente previsíveis:

- a) garantir que a autoridade de comando para um ataque seja proporcional à gravidade e à escala dos danos civis incidentais;
- b) garantir que medidas práticas destinadas a evitar, e em qualquer caso minimizar, os danos civis incidentais decorrentes de ataques, incluindo, mas não se limitando às enumeradas abaixo, estejam claramente integradas à doutrina militar, aos códigos de conduta e aos quadros operacionais, e que todo o pessoal relevante, incluindo os responsáveis pela tomada de decisões militares e as unidades operacionais, seja treinado regularmente sobre elas:
 - i) fazer todo o possível para empregar apenas as armas ou táticas que tenham a maior probabilidade de evitar, e em qualquer caso minimizar, os danos civis incidentais, em particular aqueles relacionados a danos ou destruição de infraestrutura que viabiliza a prestação de serviços essenciais;
 - ii) adotar uma política segundo a qual alguns meios e métodos de guerra, como armas explosivas com efeitos de área ampla, não devem ser usados em áreas povoadas, inclusive onde se localiza infraestrutura civil, a menos que medidas de mitigação suficientes sejam

tomadas para reduzir os seus efeitos de área ampla e o conseqüente risco de danos civis incidentais. Por exemplo:

- (1) evitar o uso de ataques aéreos não guiados e limitar o poder explosivo das munições usadas nas proximidades de infraestruturas civis;
 - (2) preferir o uso de munições guiadas de precisão com cargas explosivas de baixa potência e invólucros pré-fragmentados em vez de armas com uma área de impacto maior;
- iii) escolher o momento e o ângulo de ataque mais adequados para limitar os danos incidentais contra os civis;
 - iv) abster-se de lançar ataques que resultem na destruição total da infraestrutura que se enquadre na definição de "objetivos militares", quando a desativação temporária, a destruição parcial, a neutralização ou a captura da infraestrutura for eficaz para alcançar a vantagem militar pretendida;
 - v) considerar o tempo, a experiência, o equipamento e a capacidade necessários para reparar a infraestrutura a ser atacada, ou partes dela, assim como o seu possível significado cultural, quando relevante, além do perigo para vidas e bens civis, ao selecionar entre vários objetivos militares que oferecem vantagens militares semelhantes;
 - vi) avisar os civis com antecedência sobre ataques que possam afetá-los, inclua no aviso informações relativas ao seu acesso a serviços essenciais e assegure-se de que tais avisos possam ser facilmente recebidos e compreendidos pelo maior número possível de civis. Para serem eficazes, esses avisos e informações relacionadas devem ser acessíveis a civis que enfrentam riscos específicos, incluindo mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência;
- c) implementar um sistema para registrar e reter, na maior medida possível, informações sobre o uso ou abandono de munições explosivas, e criar um processo para dar essas informações à parte que controla o território relevante e às populações civis, incluindo organizações e pessoal envolvidos na marcação, desminagem, remoção ou destruição dessas munições, assim como na manutenção e reparo da infraestrutura.

7. Proteção de civis e bens civis, incluindo infraestruturas civis, contra ataques desproporcionais.

Mesmo quando os ataques são dirigidos contra objetivos militares, eles podem levar a conseqüências humanitárias intoleráveis. Por esta razão, o DIH proíbe ataques cujos danos civis diretos ou indiretos previsíveis sejam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta antecipada.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para impedir o lançamento de tais ataques desproporcionais e permitir o cancelamento ou a suspensão dos mesmos assim que os danos civis excessivos se tornem evidentes:

- a) treinar os responsáveis pela tomada de decisões militares para determinar se um ataque pode resultar em danos incidentais excessivos a civis, inclusive por meio de exercícios baseados em cenários, levando em consideração as características únicas da infraestrutura civil e os serviços que ela presta e viabiliza;
- b) garantir que o ciclo de seleção de alvos inclua, na medida do possível, tempo suficiente para permitir que consultores com a experiência relevante assessorem quanto aos danos incidentais aos civis que podem ser esperados;
- c) garantir que todas as informações relevantes sejam disponibilizadas aos indivíduos que realizam um ataque e que eles sejam atualizados em tempo hábil antes do ataque, para capacitá-los a decidir se o ataque deve ser cancelado ou suspenso devido a uma mudança nas circunstâncias;

- d) garantir, de forma semelhante à Seção 6(a) acima, que a autoridade de comando para um ataque seja proporcional à gravidade e à escala dos danos civis incidentais esperados.

8. Proteger todos os civis e bens civis, incluindo infraestruturas civis, contra os efeitos de ataques do adversário.

O DIH exige, na medida do possível, que as partes retirem os civis e bens civis sob o seu controle das proximidades de objetivos militares, evitem localizar objetivos militares dentro ou perto de áreas densamente povoadas e tomem outras precauções necessárias para proteger civis e bens civis contra os perigos resultantes de operações militares. A omissão deliberada dessas precauções pode, em algumas circunstâncias, configurar o uso de "escudos humanos". O DIH proíbe o uso da presença ou dos movimentos da população civil ou de civis individualmente para tornar certos pontos ou áreas imunes a operações militares, em particular em tentativas de proteger objetivos militares de ataques ou de proteger, favorecer ou impedir operações militares.

O cumprimento ou não dessas obrigações por uma parte não altera as obrigações da parte atacante. Ao mesmo tempo, cabe ressaltar o papel que as chamadas "precauções passivas" podem desempenhar na proteção de civis e de bens civis, inclusive a infraestrutura civil, contra os efeitos potenciais de ataques. Para garantir essa proteção, as medidas tomadas em tempos de paz são cruciais, assim como as tomadas durante conflitos armados. O DIH exige, portanto, que as partes em conflito armado tomem essas medidas na máxima extensão possível.

Não tomar essas medidas pode resultar nas consequências graves descritas acima, quando a infraestrutura é destruída ou danificada devido a ataques do adversário. A infraestrutura fica vulnerável a ataques quando as partes a utilizam para fins militares e vulnerável a danos civis incidentais quando as partes localizam objetivos militares dentro dela ou nas suas proximidades.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para maximizar a proteção das infraestruturas e dos civis que delas dependem contra os efeitos dos ataques:

- a) construir redundâncias na infraestrutura, inclusive em tempos de paz, para que os sistemas que dela dependem possam continuar atendendo às necessidades básicas da população civil em caso de conflito armado;
- b) desenvolver ou adaptar as doutrinas e os códigos de conduta existentes para evitar o uso de infraestrutura civil para fins militares e a colocação de objetivos militares nas proximidades de tal infraestrutura. Especificamente no que diz respeito a estabelecimentos educacionais, pode-se consultar a Declaração de Escolas Seguras e as suas diretrizes associadas;
- c) desenvolver ou adaptar doutrinas e códigos de conduta existentes para garantir que táticas destinadas a explorar a proximidade de civis ou bens civis a objetivos militares, a fim de torná-los imunes a ataques e outras operações militares ou, de outra forma, favorecer as próprias operações militares ou impedir as do adversário, nunca sejam utilizadas;
- d) separar claramente as partes da infraestrutura utilizadas para fins militares das partes dedicadas ao uso civil e, quando viável e se espera que isso aumente a proteção, comunicar ou tornar visíveis essas distinções ao adversário;
- e) dar aos responsáveis pela tomada de decisões militares e às unidades operacionais informações precisas e oportunas sobre a localização e a condição da infraestrutura civil e os sistemas de serviços essenciais que ela viabiliza ou atende;
- f) garantir que os responsáveis pela tomada de decisão militares e as unidades operacionais sejam treinados para identificar essa infraestrutura e instruí-los a evitar usá-la ou localizar objetivos militares nas suas proximidades;

- g) avisar os civis para que se preparem para possíveis interrupções nos serviços essenciais, sobretudo quando as medidas acima não puderem ser tomadas.

9. Aprimorar continuamente as práticas militares para melhor proteger civis e bens civis, incluindo a capacidade de antecipar, prevenir, mitigar e responder aos efeitos das operações militares sobre a infraestrutura civil e as populações dependentes.

Os princípios e as normas que protegem a infraestrutura civil foram codificados em uma época em que havia consideravelmente menos recursos, menos capacidade tecnológica e menos experiência em limitar os efeitos das operações militares e poupar civis e bens civis. Naquela época, não existia o conhecimento amplamente acessível sobre as consequências humanitárias diretas e indiretas que as operações militares têm sobre as populações civis, incluindo aquelas resultantes de danos e destruição da infraestrutura civil. O progresso nessas áreas desde então gerou maior potencial para que as partes poupem civis das calamidades dos conflitos armados.

Para que o DIH continue sendo eficaz na limitação dos impactos dos conflitos armados sobre as populações civis, é crucial que os Estados priorizem a melhoria da sua capacidade de proteger civis e bens civis, incluindo infraestruturas civis, sobretudo sempre que decidirem aumentar as suas capacidades de defesa. Isto estende-se às medidas incluídas neste documento, em particular à capacidade de antecipar, evitar, minimizar e responder aos efeitos das operações militares sobre as infraestruturas civis e os civis que delas dependem.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para aprimorar continuamente as práticas militares nesse aspecto:

- a) investir em treinamento e capacitação, inclusive, quando viável, por meio do desenvolvimento de métodos inovadores usando tecnologias novas e emergentes para a proteção da infraestrutura civil e das populações dependentes;
- b) aproveitar e melhorar as tecnologias para monitorar ataques, avaliar danos e permitir respostas rápidas e eficazes aos efeitos dos ataques, a fim de mitigar os danos civis;
- c) desenvolver e reforçar a cooperação com as autoridades civis para formar uma base de conhecimento sobre os riscos para os civis e sobre as medidas para antecipar, prevenir, mitigar e responder a esses riscos, e garantir que esta base de conhecimento se reflita na doutrina, nos códigos de conduta, na formação e na modelação de dados;
- d) estabelecer mecanismos e instituições multidisciplinares com o objetivo de consolidar, agilizar e institucionalizar medidas para antecipar, prevenir, mitigar e responder a danos à infraestrutura civil e a civis;
- e) criar e implementar mecanismos para monitorar de forma proativa os danos à infraestrutura civil e aos civis, inclusive por meio de análises pós-ação, dentro de um prazo estritamente definido, porém razoável;
- f) documentar cada fase do processo de tomada de decisão sobre alvos, incluindo verificação de alvos, avaliações de proporcionalidade e as decisões quanto às medidas de precaução tomadas para evitar e minimizar danos a civis.

Para tanto, é particularmente importante:

- i) revisar e comparar regularmente essa documentação com as avaliações pós-ataque para avaliar a adequação do processo de seleção de alvos;
- ii) estabelecer critérios claros para determinar se os processos de seleção de alvos devem ser atualizados ou alterados e incorporar as lições aprendidas;
- iii) garantir que as autoridades competentes sejam informadas sobre incidentes que possam constituir crimes de guerra e outras violações do DIH, e que iniciem investigações criminais quando justificadas, considerando todas as informações relevantes e confiáveis;
- g) estabelecer ou participar de intercâmbios de boas práticas entre pares.

10. Proteger bens civis, incluindo a infraestrutura civil, por meio do estabelecimento de zonas protegidas ou medidas similares.

O DIH estabelece medidas específicas que as partes em conflito armado podem adotar para reforçar a proteção de indivíduos e bens. Por exemplo, zonas protegidas, como zonas neutralizadas, zonas desmilitarizadas e localidades não defendidas, podem ser usadas para designar áreas específicas onde se localizam infraestruturas civis. Essas medidas podem ser usadas para reforçar a proteção das infraestruturas civis, para além das robustas proteções que já se aplicam em virtude do seu status de civil.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para garantir a eficácia de medidas que incluem zonas protegidas, mas não se limitam a elas:

- a) implementem e cumpram esses mecanismos de boa-fé, independentemente da sua natureza precisa;
- b) assegurem a desmilitarização completa e eficaz dessas zonas;
- c) assegurem que a localização dessas áreas seja claramente comunicada às unidades operacionais, com a orientação de que essas áreas não devem ser atacadas nem usadas para fins militares;
- d) marquem as zonas de forma clara e visível, incluindo, sempre que possível e suscetível de resultar em maior respeito, por meio de mapeamento digital;
- e) estabeleçam mecanismos de supervisão, monitoramento e verificação.

11. Garantir o acesso contínuo a serviços essenciais quando exercer controle sobre bens civis, incluindo a infraestrutura civil.

Em conflitos armados, incluindo situações de ocupação, uma das partes em conflito pode ser tentada a destruir ou apreender toda ou parte da infraestrutura sob o seu controle. Em circunstâncias extremamente restritas, isso pode ser lícito na medida em que for justificado por uma “imperativa necessidade militar”. Ademais, a infraestrutura civil pode sofrer uso indevido pela parte que exerce controle sobre ela para isolar a população civil de serviços essenciais, seja para pressionar o adversário ou punir a população civil. Em ambos os casos, a consequente perda de acesso da população civil a serviços essenciais pode levar às mesmas consequências humanitárias descritas acima em relação a ataques.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para garantir o acesso contínuo da população civil aos serviços essenciais:

- a) não destruir, apreender, remover ou inutilizar infraestruturas quando isso privar a população civil de um recurso indispensável à sua sobrevivência;
- b) além disso, nunca utilizar infraestruturas civis de forma a interromper ou cortar deliberadamente o acesso de civis a serviços essenciais, inclusive quando esses civis estiverem em território controlado por um adversário, e, em qualquer caso, evitar causar tais efeitos incidentalmente;
- c) priorizar alternativas à destruição, sobretudo a captura, sempre que essas alternativas sejam viáveis e respondam à necessidade militar imperativa; limitar a destruição ou a captura à parte específica da infraestrutura que a necessidade militar imperativa exige;
- d) avaliar de boa-fé se a destruição ou apreensão da propriedade em questão é exigida por necessidade militar imperativa e mantenha a proporcionalidade entre a destruição ou apreensão da propriedade e a vantagem militar a ser obtida.

12. Proteger os prestadores de serviços essenciais, as suas equipes e os bens de consumo críticos para garantir que os civis tenham acesso contínuo a serviços essenciais.

A prestação de serviços essenciais depende não apenas da infraestrutura e de outros bens, mas também das pessoas, principalmente daquelas envolvidas na operação, manutenção e reparo da infraestrutura, e dos bens de consumo, ou seja, os materiais necessários para o funcionamento da infraestrutura, como combustível, desinfetantes e remédios.

O impacto de conflitos armados nesses componentes críticos pode levar à deterioração a longo prazo dos serviços essenciais. Esse impacto cumulativo costuma ser o mais destrutivo e difícil de reverter. Pode ter consequências devastadoras, duradouras e até irreversíveis para as populações civis.

Mortes e ferimentos entre o pessoal de serviços essenciais, juntamente com as restrições impostas pelas partes em um conflito armado à sua circulação, impedem que eles cheguem com segurança às áreas onde são necessários. Esses riscos também podem levar a um menor número de funcionários comparecendo ao trabalho. Em pouco tempo, a população civil perde o acesso aos serviços que eles possibilitam.

Danos, destruição ou restrições ao fluxo de bens de consumo críticos esgotam as reservas que permitem que a infraestrutura civil continue funcionando. Isso pode desencadear aumentos de preços devido à escassez, exacerbando ainda mais a falta. O que emerge é um ciclo vicioso que acelera a degradação da infraestrutura ou compromete a qualidade e a segurança do serviço, como o fornecimento de água potável.

Por outro lado, a falta de respeito e proteção ao pessoal de organizações humanitárias imparciais, assim como outros obstáculos ao acesso humanitário, podem impactar negativamente a prestação de serviços essenciais. Isto é particularmente relevante quando o pessoal humanitário desempenha funções semelhantes às dos prestadores de serviços essenciais em relação à infraestrutura civil, quando os apoia no desempenho das suas atividades ou, de forma mais geral, quando realiza atividades para atender às necessidades das populações civis afetadas por conflitos armados. Neste contexto, iniciativas complementares, como a Declaração para a Proteção do Pessoal Humanitário, podem, portanto, contribuir para garantir o acesso contínuo dos civis aos serviços essenciais, quando implementadas de boa-fé.

As seguintes medidas, que refletem uma combinação da legislação existente e das boas práticas, são particularmente importantes para salvaguardar os prestadores de serviços essenciais e o seu pessoal, assim como os bens de consumo:

Proteger os prestadores de serviços essenciais e as suas equipes:

- a)** estabelecer marcos jurídicos e políticas nacionais robustas para respeitar e proteger as equipes de serviços essenciais e garantir o seu acesso seguro e contínuo à infraestrutura civil;
- b)** desenvolver relacionamentos com os prestadores de serviços essenciais antes e durante conflitos armados para entender as suas necessidades e capacidades existentes, a fim de facilitar o seu trabalho e garantir o seu respeito e proteção;
- c)** elaborar planos operacionais com os prestadores de serviços essenciais e prestar o apoio necessário para facilitar o seu acesso seguro e contínuo à infraestrutura civil, inclusive nos casos em que precisem cruzar linhas de frente;
- d)** estabelecer mecanismos de coordenação, incluindo uma linha direta de emergência;
- e)** desenvolver medidas práticas para aumentar a visibilidade das equipes, veículos e equipamentos de serviços essenciais, quando isso aprimorar a sua proteção.

Proteger bens de consumo:

- a) garantir a passagem segura e rápida de bens de consumo e peças de reposição necessários para assegurar o acesso contínuo aos serviços essenciais por meio de mecanismos de coordenação acordados, liberação prioritária em pontos de controle e, quando necessário, intermediários neutros para facilitar a sua entrega nas linhas de frente;
- b) manter estoques de segurança de bens de consumo em múltiplos locais seguros e diversificar os fornecedores;
- c) mapear as principais rotas de suprimento e locais de armazenamento, e dar aos responsáveis pela tomada de decisões militares e unidades operacionais informações precisas e oportunas sobre esses locais;
- d) avaliar o fluxo de bens de consumo e os efeitos de qualquer interrupção sobre a população civil e o seu acesso a serviços essenciais ao avaliar o impacto de ataques e outras operações militares, incluindo a destruição e a apreensão de tais bens de consumo com base em imperativa necessidade militar;
- e) garantir que medidas restritivas que possam atrasar ou impedir a importação de bens de consumo não resultem em interrupções na prestação de serviços essenciais, inclusive por meio de exceções bem definidas e permanentes.