



DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E PERSPECTIVA DE GÊNERO NO PLANEJAMENTO E CONDUÇÃO DE OPERAÇÕES MILITARES

REFERÊNCIA



Este relatório baseia-se no projeto de desenvolvimento de parcerias Osons le DIH !, financiado pelo Conselho de Pesquisa de Ciências Sociais e Humanas do Canadá.



Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Canada 

DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E PERSPECTIVA DE GÊNERO NO PLANEJAMENTO E CONDUÇÃO DE OPERAÇÕES MILITARES

Relatório elaborado por Vanessa Murphy, assessora jurídica do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Paula Iwanowska, especialista jurídica do Centro Nórdico de Gênero em Operações Militares (NCGM), e Kristina Lindvall, assessora jurídica sênior da Cruz Vermelha Sueca.

Citação: Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), NCGM e Cruz Vermelha Sueca, *Direito Internacional Humanitário e perspectiva de gênero no planejamento e condução de operações militares*, CICV, Genebra, março de 2024.

AGRADECIMENTO

O presente relatório é o resultado de um encontro de especialistas realizado nos dias 13 e 14 de outubro de 2022 sobre como “compreender e evitar danos relativos ao gênero em operações militares durante conflitos armados”. Ele foi organizado conjuntamente pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), pelo Centro Nórdico de Gênero em Operações Militares (NCGM) e pela Cruz Vermelha Sueca. A conceituação, elaboração e publicação do relatório não teria sido possível sem o compromisso e as contribuições de muitos indivíduos.

Em primeiro lugar, agradecemos aos especialistas que participaram do encontro. A expertise, os conhecimentos e as contribuições deles foram essenciais para o conteúdo deste relatório. Eles são reconhecidos no Anexo 1.

O encontro foi parcialmente financiado pelo Conselho Canadense de Pesquisa em Ciências Sociais e Humanas, por meio de “Osons le DIH !” e da Faculdade de Direito da Universidade de Laval.

Também gostaríamos de agradecer a Vanessa Murphy, assessora jurídica do CICV, Paula Iwanowska, especialista jurídica do NCGM, e Kristina Lindvall, assessora jurídica sênior da Cruz Vermelha Sueca, que organizaram o encontro e redigiram este relatório. Lindsey Cameron, chefe da Unidade de Assessoria Jurídica Temática do CICV, a Major Linda Johansson, oficial no comando do Departamento de Capacidade e Cooperação do NCGM, e Angelica Widström, assessora jurídica da Cruz Vermelha Sueca, deram apoio à organização do encontro e à elaboração do relatório.

Gostaríamos de agradecer a Julia Dalman, do NCGM, e Maria Carolina Aissa de Figueredo, Anna Chiapello, Heleen Hiemstra, Alexandra Jackson, Ariana Lopes Morey, Gergey Pasztor, Dominique Steinbrecher e Abby Zeith, do CICV, que contribuíram para a elaboração deste relatório com sugestões e comentários valiosos.

ÍNDICE

Resumo	4
Prefácio	8
Lista de termos	10
Introdução	12
Capítulo 1: Aplicar uma perspectiva de gênero ao planejamento e condução de operações militares	16
A. Defender uma perspectiva de gênero	17
B. Transmitir compromisso da liderança	20
C. Começar em casa: a disciplina interna influi na conduta externa	20
D. Leis, doutrinas, políticas e procedimentos propícios	21
E. Corrigir lacunas de gênero nos dados operacionais	27
F. Uma verdadeira cooperação civil-militar	29
G. O papel de assessores e referências de gênero	29
H. Considerar os dados demográficos da força	31
I. Formação e treinamento: envolvimento de homens em questões de gênero	31
J. A logística certa	32
K. Alocação, monitoramento e avaliação de recursos	33
L. Exemplo: uma perspectiva de gênero na prática	33
Capítulo 2: O DIH na agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança (MPS)	36
A. DIH e MPS: análise dos pontos comuns em 2023	37
B. Oportunidades de valor agregado: aplicar a agenda MPS e o DIH juntos	40
C. Cautela: cinco abordagens à convergência entre o DIH e a agenda MPS	47
D. Recomendações do DIH para os planos de ação nacionais sobre MPS	49
Capítulo 3: Incorporar uma perspectiva de gênero a operações militares em parceria nos conflitos armados	50
A. Por que uma perspectiva de gênero é importante em operações militares em parceria	51
B. Gestão de parcerias: uma estrutura de medidas práticas do CICV	51
C. Perspectiva de gênero ao se preparar para uma parceria	53
D. Perspectiva de gênero na implementação de operações militares em parceria	56
E. Perspectiva de gênero na transição para encerrar uma operação militar em parceria	58
Anexos	59
Anexo 1: Lista de participantes	60
Anexo 2: Cenários hipotéticos debatidos na reunião de especialistas	62

Treino de segurança
numa escola em
Shchastia, na Ucrânia.



RESUMO

O objetivo do Direito Internacional Humanitário (DIH) é proteger a humanidade dos piores excessos da guerra. Quando as partes em um conflito armado levam em consideração que a desigualdade de gênero é uma realidade diária que molda significativamente a vida de mulheres, homens, meninas e meninos em todos os países, no mundo inteiro, fica mais fácil alcançar este objetivo. Infelizmente, estudos revelam que o preconceito e os estereótipos de gênero ainda prevalecem em todo o mundo e influem nas decisões, inclusive em contextos afetados por conflitos.

Este relatório oferece orientações para compreender melhor os danos relativos ao gênero decorrentes das operações militares e recomenda práticas para evitá-los e reduzi-los. Ele se baseia, em particular, no direito internacional aplicável, como o DIH e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), e em políticas, diretivas e práticas tanto nacionais quanto da agenda da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Mulheres, Paz e Segurança (MPS). Seu público-alvo são profissionais envolvidos na segurança ou defesa nacional que buscam proteger melhor a população civil e cumprir as obrigações de não discriminar com uma perspectiva de gênero.

O capítulo 1 aborda a aplicação de uma perspectiva de gênero no planejamento e condução de operações militares, a fim de compreender e reduzir os riscos relativos ao gênero enfrentados por mulheres, homens, meninas e meninos em conflitos armados. Somados, diversos componentes podem equipar uma força armada para isso, e este capítulo inclui exemplos reais de práticas recomendadas e um estudo de caso ilustrativo. É preciso começar com uma defesa clara da perspectiva de gênero: argumentos jurídicos, estratégicos e éticos podem ser usados para explicar sua importância para as partes interessadas internas ([consultar os fundamentos jurídicos no Quadro 1](#)). O alto-comando deve transmitir seu compromisso com a questão, por exemplo, adotando comportamentos apropriados que sirvam de modelo e buscando informações sobre a situação de gênero na área de operações. A disciplina interna também influi na conduta externa, o que significa que os códigos de conduta corretos, assim como documentos internos semelhantes que moldam a cultura, são bases importantes. De modo mais geral, leis, doutrinas, políticas e procedimentos propícios são fundamentais para institucionalizar uma perspectiva de gênero em intervalos adequados durante as fases de planejamento, execução e avaliação de uma operação ([ver exemplos no Quadro 2](#)).

Adotar uma perspectiva de gênero nas operações militares também servirá para corrigir lacunas de gênero presentes nos dados operacionais. A cooperação civil-militar, quando cabível, pode ajudar se for bem feita: as forças armadas devem consultar diversas partes interessadas e as mulheres locais devem participar do processo – se quiserem – por exemplo, através do vínculo com organizações de mulheres. Quando treinados e em posições de influência, assessores ou referências de gênero também podem desempenhar papéis fundamentais, e, atualmente, vários Estados e organizações introduziram esses papéis. Eles podem fornecer a experiência e a capacidade necessárias para que comandantes e equipes de planejamento coloquem em prática informações relacionadas a gênero. Por fim, os Estados também devem considerar as implicações dos dados demográficos da força, acertar a logística e alocar suficientes recursos – humanos, materiais e financeiros – para implementar com eficácia uma perspectiva de gênero nas operações militares. [Um exemplo prático disso é fornecido no Quadro 3.](#)

O capítulo 2 explica os pontos que o DIH e a agenda MPS têm em comum e contém recomendações de como afiançar os avanços para alcançar seus objetivos compartilhados. Todas as dez resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre MPS incorporam o DIH principalmente de três maneiras: as resoluções pedem que os Estados respeitem e implementem o DIH que protege mulheres e meninas; pedem que previnam e respondam à violência sexual e de gênero; e enfatizam que os Estados têm a responsabilidade de julgar crimes de guerra ([consultar o Quadro 4](#)). Além disso, o DIH aparece em vários planos de ação nacionais sobre MPS adotados pelos Estados internamente. Dos 93 planos avaliados para este relatório, 43 (46%) continham pelo menos uma referência expressa ao DIH, e 29 deles continham compromissos, objetivos ou indicadores claramente relacionados com o DIH. O principal conteúdo dos planos de ação nacionais relacionado com o DIH pode ser agrupado em quatro categorias: prevenção, investigação e julgamento da violência sexual e de gênero; defesa, divulgação e implementação do DIH no âmbito internacional ou nacional; referências expressas à capacitação em DIH mais especificamente; e compromissos de aplicar uma perspectiva de gênero ao DIH ([consultar o Quadro 5](#)).

Além dessas interseções existentes entre o DIH e as resoluções sobre MPS – vínculos que devem ser fortalecidos e conservados –, a convergência entre eles poderia ser reforçada em outras cinco áreas. Em primeiro lugar, no âmbito das resoluções sobre MPS, alguns Estados estipularam objetivos para aumentar a participação significativa

de mulheres em suas forças armadas. Algumas forças armadas consideram que isso é relevante para sua capacidade de proteger a população civil e cumprir certas obrigações jurídicas no âmbito do DIH, embora os apelos para uma maior participação continuem em debate. Em segundo lugar, a defesa geral de uma perspectiva de gênero em questões relacionadas à segurança e à paz incentivou alguns Estados a convocar assessores de gênero, referências de gênero ou outras funções ou cargos semelhantes para as forças armadas nacionais; quando treinado e em posições de influência, o pessoal nessas funções pode contribuir para o respeito ao DIH. Em terceiro lugar, alguns Estados também se comprometeram a incorporar uma perspectiva de gênero ao aplicar e interpretar o DIH em seus planos de ação nacionais sobre MPS (consultar o Quadro 6). Em quarto lugar, uma integração cruzada mais deliberada da implementação nacional da agenda MPS e do DIH poderia fortalecer a conscientização sobre ambas as estruturas entre seu público comum de militares. Por último, tanto a agenda MPS quanto o DIH têm como objetivo a paz sustentável, e essa complementaridade se beneficiaria de uma maior conscientização.

Esses vínculos entre a implementação do DIH e da agenda MPS poderiam ser fortalecidos, mas certos aspectos devem orientar essa convergência. É preciso cautela para que estereótipos simplistas de gênero em relação às mulheres não se perpetuem nas forças armadas. Os objetivos de influência devem ser adaptados ao contexto – o que significa que nem sempre o plano de ação nacional sobre MPS será um vetor apropriado para transmitir recomendações detalhadas do DIH. A adoção de uma perspectiva de gênero deve ter como objetivo melhorar a proteção de todas as pessoas em conflitos armados, e das mulheres e meninas em particular. É fundamental que as políticas nacionais sobre este tema reflitam a opinião das mulheres desse contexto. Por fim, a sinergia do DIH e da agenda MPS deve ser complementada com uma análise detalhada de como efetuar o monitoramento e a avaliação dos compromissos.

Em consulta com a sociedade civil, os Estados devem considerar incorporar os compromissos do DIH – que seriam adaptados aos contextos, recursos e prioridades nacionais – a seus planos de ação nacionais sobre MPS ou outras políticas nacionais relacionadas à agenda MPS. Estes são alguns exemplos possíveis: um compromisso curto e geral de aplicar e interpretar o DIH com uma perspectiva de gênero; nomear assessores de gênero adequadamente treinados em posições de influência nas forças armadas; fornecer formação cruzada a assessores militares de gênero e assessores jurídicos; incluir uma perspectiva de gênero no treinamento militar e em exercícios relacionados ao DIH; inserir disposições fortes e claras para abordar a não discriminação e o gênero nos manuais militares; garantir que as leis nacionais reflitam as obrigações internacionais em relação à violência sexual e criar condições para que sobreviventes exponham a violência sexual com segurança e dignidade; investigar crimes de guerra, inclusive crimes de guerra de violência sexual, supostamente cometidos por seus cidadãos ou forças armadas, ou em seu território, e, caso seja apropriado, julgar os suspeitos.

O capítulo 3 fornece orientações para incorporar uma perspectiva de gênero a operações militares em parceria, examinando as implicações desse tipo de relação de apoio para entender e reduzir os danos relativos ao gênero. Ele apresenta a estrutura de medidas práticas do CICV para gerir parcerias e descreve como uma perspectiva de gênero pode ser integrada durante o ciclo de vida da parceria.

Ao se preparar para uma operação militar em parceria, os atores devem considerar se sua prontidão interna reflete uma perspectiva de gênero, inclusive em termos do pessoal envolvido na relação de apoio (principalmente, se assessores ou referências de gênero estarão envolvidos) e em como será monitorado o comportamento de suas próprias forças em relação às forças parceiras. Para chegar a um consenso com o parceiro sobre a estrutura normativa que rege a operação, talvez seja preciso avaliar se, e até que ponto, a igualdade de gênero e a prevenção de danos relativos ao gênero é uma norma que ambos vão considerar no trabalho conjunto e se eles têm planos ou políticas de ação nacionais sobre MPS (muitos têm). A preparação também envolve garantir que os parceiros se conheçam. Para incorporar uma perspectiva de gênero nesta avaliação, pode-se perguntar para o outro ator como é a participação das mulheres, se seu código de conduta regulamenta adequadamente a má conduta sexual, se há diferenças entre as normas culturais ou sociais em relação ao gênero e se os parceiros têm um histórico de violações relativas ao gênero.

Durante a implementação de uma operação militar em parceria, uma perspectiva de gênero pode ser incorporada na verificação de pessoal, bem como no treinamento e na formação. Os parceiros podem ajudar a definir e implementar sistematicamente processos sólidos e padronizados de seleção e checagem que ajudem a excluir

peças condenadas por violações do DIH ou por comportamentos criminosos graves, como violência sexual, quando os dados estiverem disponíveis. A integração de considerações de gênero ao treinamento e aos exercícios coletivos pode influir na conduta de cada parceiro, e há muitas maneiras específicas de alcançar isso. Além disso, o monitoramento das ações de um parceiro deve incluir uma perspectiva de gênero e, quando necessário, esse parceiro deve ser intimado a responder por condutas problemáticas. Idealmente, no início de uma parceria, os atores devem definir procedimentos de denúncia mútua por supostas violações da lei ou dos códigos de conduta e devem deixar claro quais leis e códigos serão monitorados, como aqueles que tratam de má conduta sexual e violência sexual. Por fim, quando o apoio envolver equipar um parceiro para conduzir operações militares, por exemplo, para deter e/ou prestar assistência médica como parte da operação, os atores devem considerar se o equipamento e o apoio logístico que fornecem facilitarão a detenção e o acesso à assistência médica que levem em consideração as diferentes necessidades de acordo com a idade e o gênero.

Hoje, há mais de 100 conflitos armados em todo o mundo. Muitos desses conflitos envolvem operações militares em parceria. Mais de 100 Estados também implementaram planos de ação nacionais sobre MPS. Todos ainda lutam contra a iniquidade de gênero. Com o foco em recomendações práticas, o objetivo deste relatório é ajudar as partes em um conflito armado a fortalecer os vínculos entre os marcos regulatórios e sintonizar melhor as operações militares com a realidade dos impactos determinados pela questão de gênero nos conflitos armados.

A aldeia de Anzourou, na região de Tillabéri, no Níger.
O CICV, em colaboração com a Cruz Vermelha do Níger,
distribui alimentos para aliviar a crise alimentar no país.



PREFÁCIO

No ritmo atual, serão necessários 131 anos para alcançar a equidade de gênero mundial – e a velocidade do avanço desacelerou¹. Em todo o mundo, o preconceito e os estereótipos de gênero prevalecem e influem nas decisões que os indivíduos tomam. De acordo com o Índice de Normas Sociais de Gênero (GSNI), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 91% dos homens e 86% das mulheres têm pelo menos um preconceito claro contra a igualdade de gênero², e os militares não são exceção. Durante o combate, os pontos cegos – inclusive aqueles relacionados ao gênero – podem levar ao desperdício de recursos, ao fracasso da missão e à perda de vidas. Com ou sem intenção, as normas de gênero moldam a disciplina interna, a ação externa e o cumprimento das leis.

Quando o preconceito de gênero e as normas afetam o comportamento numa guerra, os riscos são altos. A discriminação de gênero pode afetar o tratamento de pessoas detidas ou a prestação de assistência à saúde. Também provoca violações da lei por conta do gênero, inclusive violência sexual. O preconceito de gênero pode distorcer o que “conta” como dano civil para quem planeja as operações. Diante desses impactos, há razões jurídicas, éticas e estratégicas para integrar uma perspectiva de gênero ao planejamento e à condução das operações militares.

O objetivo do Direito Internacional Humanitário (DIH) é proteger a humanidade dos piores excessos da guerra. Fica mais fácil alcançá-lo quando as partes em conflito levam em consideração a realidade da população civil e as dificuldades que enfrenta diariamente devido às desigualdades de gênero, que moldam a vida de mulheres, homens, meninas e meninos. Conforme determinado pelos Estados, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) busca garantir que as regras e normas destinadas a conter as forças destrutivas do conflito armado sejam conhecidas e aplicadas fielmente pelas partes em conflito. A Cruz Vermelha Sueca há muito defende a inclusão de uma perspectiva de gênero neste trabalho. Este relatório é uma contribuição para esse esforço: é mais provável que os danos à população civil que preocupam o DIH sejam avaliados adequadamente se forem considerados a partir de uma perspectiva de gênero.

Durante mais de uma década, o Centro Nórdico de Gênero em Operações Militares (NCGM) prestou assessoria e apoio para a integração de uma perspectiva de gênero em organizações militares e no planejamento e execução de operações militares, principalmente por meio de formação e treinamento. O NCGM formou milhares de assessores, referências e formadores de gênero de todo o mundo, e pode atestar o esforço necessário para vincular a lei e a política à implementação prática.

Para fundamentar este relatório na prática, contamos com a experiência e o conhecimento de 21 militares de todo o mundo que participaram de uma reunião de especialistas organizada pelo CICV, pelo NCGM e pela Cruz Vermelha Sueca em outubro de 2022. Agradecemos que tenham compartilhado sua experiência e seus conhecimentos. Com base na reunião, o conteúdo deste relatório busca ajudar os Estados e as partes em um conflito armado a fazer as mudanças necessárias para proteger melhor a população civil usando uma perspectiva de gênero.

Às vezes, ouvimos dizer que os impactos determinados pela questão de gênero são “complexos demais” ou muito difíceis de considerar nas operações militares. Devemos lembrar que vivemos em um mundo de incríveis avanços tecnológicos e gastos nacionais significativos em defesa e segurança. Quando argumentam que é muito complicado ou difícil integrar uma perspectiva de gênero às operações militares, nossa resposta é: esta é uma questão de prioridade e atribuição de recursos, não de capacidade. A redução dos impactos de gênero dos conflitos armados na humanidade é pouco priorizada. Com este relatório, pedimos às forças armadas que levem a sério a proteção de todos os civis igualmente.



Dr.ª Cordula Droege
Diretora jurídica e
chefe da divisão jurídica
do CICV



Tenente-Coronel Olov Kesselmark
Comandante das Forças Armadas
da Suécia, NCGM



Anders Pedersen
Secretário-geral (interino)
da Cruz Vermelha Sueca

¹ Fórum Econômico Mundial (FEM), *Global Gender Gap Report 2023*, FEM, Genebra, 2023, p. 5: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023/>.

² PNUD, *2020 Human Development Perspectives: Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities*, PNUD, Nova York, 2020, pp 8–9.



Tombuctu, Mali, 2015

LISTA DE TERMOS

Abordagem interseccional: diferentes dimensões da identidade de um indivíduo – como sexo, gênero, idade, deficiência, orientação sexual e identidade de gênero, nacionalidade, religião e etnia – se sobrepõem e interagem. Combinadas com as dinâmicas de poder predominantes na sociedade, elas influem na inclusão ou exclusão de indivíduos e grupos. A sobreposição dessas dimensões da diversidade se chama “interseccionalidade”, e levá-la em consideração numa análise, num ciclo de projeto ou em outra atividade é adotar uma “abordagem interseccional”.

Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança (MPS): no ano 2000, a resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas vinculou a igualdade de gênero à paz e à segurança internacionais. Isso estabeleceu uma estrutura influente para a ação que serviu de base para nove resoluções subsequentes do Conselho de Segurança sobre MPS. Juntas, essas resoluções constituem a agenda MPS, que consiste em quatro pilares: o papel das mulheres na prevenção de conflitos; a participação das mulheres na construção da paz; a proteção dos direitos de mulheres e meninas durante e após o conflito; e as necessidades específicas das mulheres em casos de repatriação, reassentamento e reconstrução pós-conflito, e para a reabilitação e a reintegração.

Assessor de gênero: um assessor militar de gênero auxilia o grupo de comando a operacionalizar a agenda MPS e apoia a integração abrangente de uma perspectiva de gênero e a integração de gênero em todas as atividades militares. Essas atividades incluem, por exemplo, operações/missões em tempos de paz e de conflito, análise de crise/conflito e assessoramento sobre políticas, desenvolvimento de conceitos, capacidade, doutrina, procedimento, exercícios e formação e treinamento. O assessor de gênero se reporta ao comandante e, sempre que possível, na estrutura da organização, seu escritório é colocado dentro do grupo de comando.

Dados desagregados: dados que foram divididos em subcategorias detalhadas. Essas subcategorias podem incluir sexo, idade e deficiência.

Diversidade: todas as formas de diferença com base na origem social e na identidade que compõem uma população, incluindo, por exemplo, diferenças de sexo, gênero, idade, deficiência, raça, origem nacional, étnica ou social, religião ou crença, opinião política ou outra, idioma, status socioeconômico, orientação sexual ou identidade de gênero.

Operação militar: o termo “operação militar” é mais amplo que “ataque” e deve ser entendido como quaisquer movimentos, manobras e outras atividades realizadas pelas forças armadas com o objetivo de combater. O foco deste relatório são as operações militares que ocorrem em conflitos armados, aos quais o Direito Internacional Humanitário (DIH) se aplica.

Operações militares em parceria: as operações militares em parceria são acordos formais entre parceiros para alcançar um objetivo militar específico em um conflito. Podem incluir treinamento e assessoramento de forças parceiras, fornecimento de inteligência ou apoio logístico, oferta de apoio cinético, como apoio aéreo, ou atividades de detenção em parceria.

Perspectiva de gênero: para os fins deste relatório, uma “perspectiva de gênero” refere-se à capacidade de detectar se e quando homens, mulheres, meninos e meninas estão sendo afetados de forma diferente por uma situação devido ao seu gênero.

Referência de gênero: as referências militares de gênero são funcionários designados, que muitas vezes têm mais de uma função, em sedes, divisões/diretorias, filiais e escritórios. Essas pessoas auxiliam a integração de uma perspectiva de gênero e facilitam a integração de gênero em sua área funcional e no trabalho diário. As referências de gênero se reportam através da cadeia de comando e mantêm um diálogo funcional com o assessor de gênero, a fim de garantir a integração coerente e consistente de uma perspectiva de gênero e a integração de gênero em toda a estrutura de comando e suas atividades.



Baixa Casamansa, na região de Ziguinchor, no Senegal. A mulher na proa da piroga é a presidente das sacerdotisas da floresta sagrada. Ela está indo visitar a aldeia de Djirack, onde minas terrestres causaram grandes danos.

INTRODUÇÃO

A NECESSIDADE DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS OPERAÇÕES MILITARES

Em 2023, o CICV estimou que há mais de 100 conflitos armados ocorrendo em todo o mundo. Eles envolvem mais de 60 Estados e mais de 100 grupos armados não estatais³. Esses conflitos prejudicam mulheres, homens, meninas e meninos de maneiras diferentes, mas é possível prever algumas propensões. Onde há conflito, também tende a haver níveis mais altos de desigualdade de gênero: embora continue sendo uma realidade em todos os países, a iniquidade de gênero costuma ser mais acentuada nos Estados afetados por conflitos⁴. Refletindo essa realidade, o relatório aborda os impactos de gênero dos conflitos armados em mulheres, homens, meninos e meninas – porque o gênero pode afetar drasticamente as experiências de todas as pessoas em conflitos armados –, além de chamar a atenção particularmente para a desigualdade enfrentada por mulheres e meninas.

A desigualdade de gênero é evidente em muitas experiências de pessoas que vivem a guerra: por exemplo, segundo as Nações Unidas (ONU), em ambientes humanitários, um terço de todas as famílias costumam ser chefiadas por mulheres, e essas famílias relatam maiores riscos de desnutrição e insegurança alimentar⁵. Em 2022, a ONU verificou 2.455 casos de violência sexual relacionada a conflitos; deles, 94% das vítimas/sobreviventes eram mulheres e meninas⁶. As pesquisas indicam que mais pessoas morrem nos conflitos armados por causa das consequências indiretas do combate, e não das diretas, e que os homens são mais propensos a morrer em combate, mas as taxas de morte de mulheres e crianças são mais altas devido às consequências indiretas⁷.

As forças armadas têm a responsabilidade jurídica, política e ética de abordar como as operações militares contribuem para impactos de gênero como esses em decorrência dos conflitos armados⁸. Além disso, várias delas agora consideram que é de seu interesse estratégico integrar conhecimentos de gênero a suas forças.

OBJETIVO E PÚBLICO-ALVO

Este relatório oferece informações e orientações para compreender melhor os danos relativos ao gênero decorrentes de operações militares e recomenda práticas para evitá-los e reduzi-los, além de considerar os desafios associados que as forças armadas enfrentam nos conflitos armados contemporâneos. Ele se baseia, em particular, nas obrigações e orientações do direito internacional aplicável, como o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), e em políticas, diretivas e práticas tanto nacionais quanto da agenda da ONU sobre Mulheres, Paz e Segurança (MPS).

O relatório procura informar os profissionais envolvidos na segurança ou defesa nacional que se preocupem com como as operações militares causam impactos determinados pela questão de gênero em situações de conflito armado. Para isso, também detalha os pontos que o DIH e a agenda MPS têm em comum, como o princípio de não discriminar e o intuito de influir no comportamento das partes em um conflito armado para melhorar a proteção das pessoas civis. Embora forças armadas em todo o mundo estejam familiarizadas com essas duas estruturas,

3 CICV, *Appeals 2023: Overview*, CICV, Genebra, 2023, p. 8: www.icrc.org/en/document/icrc-appeals-operations-2023.

4 Consultar um panorama recente da pesquisa sobre essa correlação em D.K. Cohen e S. M. Karim, “Does more equality for women mean less war? Rethinking sex and gender inequality and political violence”, *International Organization*, vol. 76, n.º 2, primavera de 2022, pp. 414-444.

5 Secretário-geral da ONU, *Women and Peace and Security: Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2021/827, 27 de setembro de 2021, parágrafo 43.

6 Secretário-geral da ONU, *Conflict-Related Sexual Violence: Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2023/413, 22 de junho de 2023, parágrafo 16 e ficha técnica com resumo de dados estatísticos: www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2023/07/factsheet2022-2.pdf. Consultar também a resolução 2467 (2019) do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), parágrafo operativo 32, sobre o impacto desproporcional para mulheres e meninas.

7 S. Savell, *How Death Outlives War: The Reverberating Impact of the Post-9/11 Wars on Human Health*, Projeto Custos da guerra, do Watson Institute for International & Public Affairs, da Universidade Brown, 15 de maio de 2023, pp. 33 e 39; CICV, *Explosive Weapons with Wide Area Effects: A Deadly Choice in Populated Areas*, CICV, Genebra, janeiro de 2022, pp. 56-59.

8 Os fundamentos de Direito Internacional e Políticas Humanitárias para a inclusão de uma perspectiva de gênero nas operações militares são apresentados no Quadro 1 da seção D do capítulo 1. Exemplos práticos da necessidade de incluir uma perspectiva de gênero para cumprir certas obrigações do DIH podem ser encontrados, por exemplo, em CICV, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, sobre o dever de tratar com humanidade e sem nenhuma distinção de caráter desfavorável no artigo 3, comum às Convenções de Genebra, e no artigo 12, e sobre as obrigações nos artigos 6, 11, 23 e 31 da Primeira Convenção de Genebra (CG I): ver, por exemplo, parágrafos 578, 766, 966, 1293, 1362, 1373, 1395, 1426-1435, 1931 e 2273.

as obrigações que elas contêm são violadas com excessiva frequência e sua implementação é parcial ou não conta com recursos suficientes. Este relatório analisa como o reforço mútuo pode melhorar esse histórico e faz recomendações para aproveitar melhor a sinergia entre o DIH e a agenda MPS, a fim de aprimorar a proteção de mulheres e meninas – e de todas as pessoas civis afetadas por danos de gênero – em conflitos armados.

METODOLOGIA

Nos dias 13 e 14 de outubro de 2022, o CICV, o NCGM e a Cruz Vermelha Sueca organizaram conjuntamente uma reunião de especialistas com o objetivo de compreender melhor e evitar os danos relativos ao gênero decorrentes de operações militares em conflitos armados. O encontro reuniu 21 profissionais (listados no Anexo 1) de forças armadas e autoridades governamentais de todo o mundo com experiência específica em gênero em operações militares. O conteúdo do relatório se baseia nas contribuições e nos debates que ocorreram nessa reunião, complementados pelos recursos e exemplos citados. Uma versão anterior deste relatório foi submetida à análise de especialistas antes da publicação. O relatório não atribui as declarações feitas durante a reunião a especialistas específicos nem pretende refletir uma visão consensual deles; o conteúdo final do relatório é exclusivamente de responsabilidade do CICV, do NCGM e da Cruz Vermelha Sueca. No entanto, os especialistas participantes autorizaram posteriormente o uso de certas citações que aparecem ao longo do relatório. Elas são indicadas claramente com seus nomes em destaque.

O relatório também se baseia no trabalho do CICV, do NCGM e da Cruz Vermelha Sueca neste campo:

- Assessores jurídicos que buscam orientação sobre como integrar uma perspectiva de gênero à interpretação do DIH podem encontrar mais detalhes no relatório do CICV, *Gendered Impacts of Armed Conflict and Implications for the Application of International Humanitarian Law*⁹.
- Exemplos operacionais de como uma perspectiva de gênero pode ser aplicada à condução de operações militares, a fim de identificar e se adaptar a tais riscos, estão disponíveis em *Whose Security? Practical Examples of Gender Perspectives in Military Operations*, do Centro Nórdico de Gênero em Operações Militares¹⁰.
- Exemplos de atividades, práticas recomendadas e ferramentas de implementação que incentivam a análise de aspectos genuínos de gênero na aplicação prática também estão disponíveis em *IHL and Gender – Swedish Experiences*, da Cruz Vermelha Sueca e do Ministério das Relações Exteriores da Suécia¹¹.

ESTRUTURA DO RELATÓRIO

O capítulo 1 aborda a aplicação de uma perspectiva de gênero no planejamento e condução de operações militares, a fim de compreender e reduzir os riscos relativos ao gênero enfrentados por mulheres, homens, meninas e meninos.

O capítulo 2 identifica onde o DIH aparece na agenda MPS e como esses pontos em comum podem ser aproveitados para entender melhor e reduzir os danos relativos ao gênero decorrentes de operações militares.

9 CICV, *Gendered Impacts of Armed Conflict and Implications for the Application of International Humanitarian Law*, CICV, Genebra, 2022: <https://shop.icrc.org/gendered-impact-of-armed-conflict-and-ihl-pdf-en.html>. O relatório de 2022 foi o primeiro do CICV sobre este tema, e este é o segundo. Com o primeiro relatório, o CICV procurou fazer uma reflexão crítica sobre o papel do DIH na resolução dos impactos de gênero dos conflitos armados. Consciente do trabalho significativo que a academia, a sociedade civil e organizações internacionais têm realizado sobre este tema, o relatório se baseou numa reunião em que especialistas jurídicos desses campos fizeram um balanço da análise existente e embasaram o envolvimento futuro do CICV. Este segundo relatório se baseia numa reunião que convocou especialistas das forças armadas e de autoridades governamentais. Os relatórios devem ser lidos em conjunto para fundamentar abordagens jurídicas e práticas para incorporar uma perspectiva de gênero à interpretação e à aplicação do DIH.

10 Centro Nórdico de Gênero em Operações Militares (NCGM), *Whose Security? Practical Examples of Gender Perspectives in Military Operations*, NCGM, Estocolmo, 2015: www.forsvarsmakten.se/siteassets/english/swedint/engelska/swedint/nordic-centre-for-gender-in-military-operations/whose-security-2015-low-resolution.pdf.

11 C. Tengroth e K. Lindvall (eds), *IHL and Gender – Swedish Experiences*, Cruz Vermelha Sueca e Ministério das Relações Exteriores da Suécia, Estocolmo, 2015: www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/krigets-lagar/ihl-and-gender-151110.pdf.

O capítulo 3 fornece orientações para incorporar uma perspectiva de gênero a operações militares em parceria nos conflitos armados, examinando as implicações desse tipo de relação de apoio para entender e reduzir os danos relativos ao gênero.

Embora os distintos argumentos apresentados na discussão aqui resumida não tenham sido atribuídos aos especialistas que os defenderam, uma lista de participantes é fornecida no Anexo 1. Os casos que serviram como disparadores de discussão na reunião de especialistas são fornecidos para contextualização no Anexo 2.

Kakenge, na província de Kasai, na República Democrática do Congo. Membros da Plataforma de Mulheres de Kakenge.



CAPÍTULO 1

APLICAR UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO AO PLANEJAMENTO E CONDUÇÃO DE OPERAÇÕES MILITARES

A aplicação de uma perspectiva de gênero ao planejamento e condução de operações militares requer condições favoráveis – tanto culturais quanto práticas – e profissionais que contem com as informações, ferramentas e habilidades certas para mitigar os danos relativos ao gênero. Este capítulo apresenta componentes que podem, juntos, possibilitar que uma força armada adote uma perspectiva de gênero, usando exemplos de práticas recomendadas de forças armadas contemporâneas e um estudo de caso ilustrativo.

A. DEFENDER UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Do alto-comando às tropas em campo, muitos militares precisarão ser convencidos de que uma perspectiva de gênero é relevante para planejar e conduzir uma operação militar. Os profissionais podem usar argumentos jurídicos, estratégicos e éticos para demonstrar seu valor¹².

Do ponto de vista jurídico, incorporar uma perspectiva de gênero pode ajudar a garantir um maior respeito ao DIH. Nem sempre os assessores jurídicos das forças armadas consideram que as questões de gênero sejam parte de seu trabalho, mas essa percepção pode e deve ser alterada. Isso não quer dizer que os assessores jurídicos sejam os únicos ou os principais responsáveis pela implementação de uma perspectiva de gênero nas operações militares, mas não é possível aplicar o DIH de boa-fé sem levar em conta a realidade dos diferentes impactos que as hostilidades podem ter sobre a população civil com base no gênero e sem considerar as consequências específicas para mulheres e meninas. Os assessores jurídicos devem vincular a integração de uma perspectiva de gênero ao respeito às normas do DIH que regem a proteção de civis e ao dever de não discriminar (consultar o Quadro 1 sobre a base jurídica internacional para a integração de uma perspectiva de gênero em operações militares).

Apresentar como uma maior capacitação: como se tornar um soldado melhor por estar ciente das diferenças específicas entre homens e mulheres em dado contexto, como as necessidades de segurança, e por levar essas diferenças em consideração ao conduzir e planejar operações militares.

*Maj. Sander Agterhuis,
assessor de gênero, Ministério da Defesa, Holanda*

¹² Consultar também “Why and how gender is vital to military operations” em Consórcio Parceria para a Paz de Academias de Defesa e Instituto de Estudos de Segurança (PfPC) Grupo de Trabalho de Reforma do Setor de Segurança (SSRWG) e Grupo de Trabalho de Desenvolvimento da Formação (EDWG), *Handbook on Teaching Gender in the Military*, Centro de Genebra para a Governança do Setor de Segurança (DCAF) e PfPC, Genebra, 2016, p. 9.

Uma perspectiva de gênero também pode ser apresentada como um valor agregado do ponto de vista estratégico, operacional e tático: uma ferramenta para que as forças armadas alcancem sua missão com mais eficiência ou sucesso. Ela vai revelar um retrato mais completo do ambiente humano numa área de operações e, portanto, poderá contribuir para uma avaliação mais precisa dos riscos e ameaças para a missão (em outras palavras, vai melhorar a segurança da força e poderá contribuir para o sucesso da missão)¹³. Este valor agregado é enfatizado pelas políticas existentes¹⁴ e pelos profissionais¹⁵ porque a implementação de uma perspectiva de gênero aumenta a eficácia militar, já que aumenta o conhecimento da situação. Isso é melhor ilustrado com exemplos reais de experiências operacionais anteriores, inclusive casos em que as forças adversárias tenham usado conceitos de gênero a seu favor. Além disso, quando possível, uma perspectiva de gênero deve ser vinculada ao mandato da missão: por exemplo, se o objetivo for restaurar a paz e a segurança, pode-se mencionar explicitamente a intenção de evitar impactos adversos à igualdade de gênero na população civil, com o argumento de que taxas mais altas de violência de gênero e baixa representação das mulheres estão correlacionadas com uma paz menos sustentável¹⁶. Do mesmo modo, se a missão envolver a defesa dos direitos humanos, seria contraproducente evitar a igualdade de gênero.

É preciso defender que a perspectiva de gênero seja integrada à doutrina, senão é improvável que entre na formação militar. Se não estiver na formação, não estará no treinamento nem nas operações.

– Coronel (da reserva) Jody Prescott

- 13 Consultar um exemplo ilustrativo em J. M. Prescott, [“Why militaries need a theory of gender’s operational relevance”](#), em CICV, *Blog Direito e Políticas Humanitárias*, 7 de julho de 2022.
- 14 ONU, Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero, 2018 (conforme revisão de 1.º de fevereiro de 2021), seção D.1. Segundo esta política, um dos seus objetivos é aumentar “a eficácia operacional e a eficiência das operações de manutenção da paz, respondendo às necessidades, preocupações e contribuições diferenciadas de mulheres e homens”.
- 15 R. Egnell, “Gender perspectives and military effectiveness: Implementing UNSCR 1325 and the national action plan on Women, Peace, and Security”, *PRISM*, vol. 6, n.º 1, 2016, p. 77; R. Egnell, P. Hojem e H. Berts, *Gender, Military Effectiveness, and Organizational Change: The Swedish Model*, Palgrave Macmillan, Nova York, 2014; PfPC SSRWG e EDWG, *Handbook on Teaching Gender in the Military*, DCAF e PfPC, Genebra, 2016. Consultar diferentes opiniões sobre este argumento em S. von Hlatky e A. Lacoursiere, “Why gender matters in the military and for its operations”, *Centre for International and Defence Policy*, março de 2019, pp. 6 e seguintes.
- 16 CSNU, resolução 1889 (2009), parágrafo preambular 6; CSNU, resolução 2122 (2013), parágrafo preambular 4; CSNU, resolução 2242 (2015), parágrafo preambular 11; CSNU, resolução 2467 (2019), parágrafos 11–12. Consultar também Secretário-geral da ONU, *Women and Peace and Security: Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2022/740, 5 de outubro de 2022, parágrafo 2; Secretário-geral da ONU, *Women and Peace and Security: Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2021/827, 27 de setembro de 2021, parágrafos 3 e 110; Secretário-geral da ONU, *Women and Peace and Security: Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2020/946, 25 de setembro de 2020, parágrafo 2; Secretário-geral da ONU, *Women and Peace and Security: Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2021/827, 27 de setembro de 2021, parágrafos 3 e 110; Secretário-geral da ONU, *Women and Peace and Security: Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2019/800, 9 de outubro de 2019, parágrafo 2; PNUD, ONU Mulheres, *Women’s Meaningful Participation in Transitional Justice: Advancing Gender Equality and Building Sustainable Peace*, PNUD, Nova York, março de 2022, p. 17; ONU Mulheres, Fórum Geração Igualdade, [Women, Peace and Security and Humanitarian Action Compact Framework](#), 2021, pp. 2–3; Nações Unidas e Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Banco Mundial, Washington, 2018, pp. 116 e seguintes; PfPC SSRWG e EDWG, *Handbook on Teaching Gender in the Military*, DCAF e PfPC, Genebra, 2016, p. 13. Ver também J. Klugman et al., [Can the Women, Peace and Security Agenda and International Humanitarian Law Join Forces?](#), Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2021, pp. 10 e 15; R. U., Nagel, [Conflict-Related Sexual Violence and the Re-Escalation of Lethal Violence](#), *International Studies Quarterly*, vol. 65, n.º 1, março de 2021, pp. 66–67; R. U., Nagel, “Gendered preferences: How women’s inclusion in society shapes negotiation occurrence in intrastate conflicts”, *Journal of Peace Research*, vol. 58, n.º 3, maio de 2021, p. 13; S. Dahlum e T. Wig, [Peace Above the Glass Ceiling: The Historical Relationship between Female Political Empowerment and Civil Conflict](#), *International Studies Quarterly*, vol. 64, n.º 4, dezembro de 2020, pp. 881–882. Consultar mais informações sobre a relação entre igualdade de gênero e paz: D. K. Cohen e S. M. Karim, “Does more equality for women mean less war? Rethinking sex and gender inequality and political violence”, *International Organization*, vol. 76, n.º 2, primavera de 2022, pp. 414–444.

Invocar a ética e caracterizar as capacidades de perspectiva de gênero como parte da identidade da força – parte dos princípios e valores dos militares – é outro catalisador importante para a mudança de comportamento. Os militares vão cumprir mais prontamente quando quiserem fazê-lo; quando isso fizer parte de quem eles são e de suas crenças. Vincular a capacidade de levar a sério uma perspectiva de gênero com dignidade, profissionalismo militar e disciplina interna é muito promissor¹⁷ e depende de um comportamento exemplar do alto-comando, entre outras coisas. Do mesmo modo, a motivação baseada na identidade – ou seja, apresentar uma perspectiva de gênero como um recurso para proteger e defender a própria nação – pode ressoar com alguns Estados que planejam cenários de guerra defensiva em seu próprio território ou cenários de defesa coletiva; uma força armada com capacidades de gênero terá maior conhecimento da população que representa e pretende proteger.

Na realidade, dependendo da natureza da operação militar em questão – seja de grande magnitude, de combate à insurgência e em quais domínios (terrestre, aéreo, marítimo, cibernético e/ou espacial) –, o pessoal provavelmente terá visões diferentes sobre a relevância de uma perspectiva de gênero. É realmente essencial em operações militares de grande magnitude? É relevante quando as operações não ocorrem perto da população civil? Nos casos em que o combate terá impactos sobre a população civil, é mais fácil, porque eles variam de acordo com o gênero. No entanto, mesmo nos casos relativamente raros em que não é razoável supor que o combate afetará a população civil, uma perspectiva de gênero continua sendo relevante para o funcionamento das forças armadas, em especial no que se refere a disciplina, treinamento e logística. Por exemplo, de acordo com o DIH, uma força armada deve tratar combatentes capturados sem discriminação¹⁸, é legalmente exigido que mulheres supervisionem as mulheres detidas¹⁹ e as violações de gênero são proibidas. No mínimo, para cumprir essas obrigações, uma força armada precisa garantir que conta com pessoal feminino para supervisionar as mulheres detidas; que o pessoal militar seja treinado de forma significativa na proibição de violações, como a violência sexual e o tratamento desumano de gênero²⁰, e na responsabilidade jurídica; e que os centros de detenção e os serviços médicos estejam prontos para atender às necessidades das forças adversárias, que provavelmente incluirão mulheres²¹.

Por fim, ao defender uma perspectiva de gênero, talvez o próprio termo “perspectiva de gênero” seja contraproducente ou pouco claro em alguns ambientes militares. O que importa não é o rótulo em si, mas que o alto-comando e o pessoal consigam avaliar com precisão os riscos para todos os civis e tratar sem discriminação tanto civis quanto combatentes capturados ou outras pessoas detidas. Isso está inerentemente ligado à prática da não discriminação dentro da organização.

17 Consultar um exemplo desta abordagem em Forças Armadas da Austrália (ADF), *Philosophical Doctrine – Military Ethics*, ADF, 2021, pp. 24 e 33: <https://theforge.defence.gov.au/military-ethics/adf-philosophical-doctrine-military-ethics>.

Entre outras coisas, essa doutrina enfatiza especificamente que o princípio da humanidade rejeita o tratamento desproporcional ou discriminatório com base no gênero.

18 CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafos 1747–1748, 1761 e 1770.

19 Terceira Convenção de Genebra (CG III), artigos 97(4) e 108(2); Quarta Convenção de Genebra (CG IV), artigos 76(4) e 124(3); Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra (PA I), artigo 75(5); Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra (PA II), artigo 5(2)(a); CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafos 2102, 3939 e 4210.

20 O comentário do CICV sobre o artigo 3, comum às Convenções de Genebra, observa que o significado de tratamento humano depende do contexto e que “a sensibilidade ao status, às capacidades e às necessidades inerentes do indivíduo — inclusive a como diferem entre homens e mulheres devido às estruturas sociais, econômicas, culturais e políticas na sociedade — contribui para a compreensão do tratamento humano nos termos do artigo 3 comum” (parágrafo 587); e que a gravidade da dor ou do sofrimento deve ser avaliada considerando “uma série de elementos factuais, tais como o ambiente, a duração, o isolamento, a condição física ou mental da vítima, as crenças culturais e a sensibilidade, o gênero, a idade, o contexto social, cultural, religioso ou político, ou experiências anteriores” (parágrafo 670). Ver CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

21 Em relação aos centros de detenção, consultar CG III, artigo 25(4); CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafos 2099–2104. Em relação aos serviços médicos, consultar CG I, artigos 12(4) e 15, e CG III, artigo 30; CICV, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, parágrafos 1426–1437, e CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafos 1685, 1730 e 2230.

B. TRANSMITIR COMPROMISSO DA LIDERANÇA

O alto-comando é responsável pela integração efetiva de uma perspectiva de gênero nas operações militares e pela adesão de seu pessoal às leis, políticas e diretrizes relacionadas²².

A expectativa e o exemplo estabelecidos pelos comandantes podem consolidar ou obstruir a integração de uma perspectiva de gênero no planejamento e condução de operações militares. O objetivo de um comandante é cumprir a missão dentro dos parâmetros designados de mandato, recursos e restrições. O desafio é a melhor forma de conseguir isso e, ao mesmo tempo, proteger a força e civis (com os deveres jurídicos relativos), entre várias outras considerações. No começo de uma operação, o comandante deve definir a intenção e as obrigações relativas à proteção de civis dentro do contexto estratégico mais amplo²³ e, idealmente, explicitar que a operação terá um impacto diferente para mulheres, homens, meninas e meninos e que isso não deve ser uma surpresa: o pessoal deve planejar, treinar e se preparar para isso.

Os comandantes devem esperar e solicitar informações que reflitam o cenário de gênero da área de operações, ou seja, essas informações devem ser um requisito. Isso não quer dizer que as informações específicas de gênero coletadas vão determinar ou alterar a decisão de um comandante em relação a um plano de ação subsequente; é apenas um fator que deve ser considerado como prática padrão durante todas as etapas do processo de planejamento operacional.

EXEMPLOS: a Rede de Chefes de Defesa MPS reúne chefes de defesa de mais de 60 Estados e organizações com o objetivo de fomentar a implementação dos compromissos sobre MPS. A rede ajuda os Estados a colocar as políticas da agenda MPS na prática militar.

O Seminário de Líderes da OTAN sobre Gênero se concentra em como implementar uma perspectiva de gênero nas operações militares e em como isso contribuirá para alcançar objetivos políticos e militares (estratégicos e operacionais). Direcionado a oficiais-generais (de uma a quatro estrelas), líderes importantes (líderes ou suboficiais seniores), embaixadores ou representantes civis seniores, o seminário pretende oferecer-lhes mais conhecimentos sobre como integrar as perspectivas de gênero ao planejamento operacional, à execução e à avaliação nos níveis estratégico e operacional e sobre como defender com argumentos a integração de perspectivas de gênero nos níveis estratégico, político e militar.

C. COMEÇAR EM CASA: A DISCIPLINA INTERNA INFLUI NA CONDUTA EXTERNA

Além da demografia da força (ver a seção H do capítulo 1), a cultura interna de uma força armada pode estimular ou dificultar a capacidade do pessoal de adotar uma perspectiva de gênero no planejamento e condução de operações militares. Se o comportamento no quartel envolver piadas discriminatórias sobre gênero, orientação sexual ou identidade de gênero, ou assédio sexual, ou a aplicação de normas sociais baseadas em preconceitos de gênero, será menos provável que os militares tenham as habilidades, a compreensão e a motivação para aplicar uma perspectiva de gênero externamente, por exemplo, para proteger melhor a população civil. Por exemplo, se as mulheres forem rotineiramente caracterizadas como objetos sexuais, é mais provável que as tropas cometam e tolerem a violência ou a má conduta sexual²⁴. Se as necessidades específicas de gênero forem descartadas como

²² Ver, por exemplo, ONU, Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero, 2018 (conforme revisão de 1.º de fevereiro de 2021), seção E.1.

²³ Mais informações em CICV, *Reducing Civilian Harm in Urban Warfare: A Commander's Handbook*, CICV, Genebra, outubro de 2021, p. 15.

²⁴ De modo geral, as pesquisas indicam que um maior grau de normas sociais baseadas em preconceitos de gênero aumenta o risco de violência de gênero. Consultar, por exemplo: PNUD, 2023 *Gender Social Norms Index: Breaking Down Gender Biases*, PNUD, Nova York, 2023, pp. 6-7: <https://hdr.undp.org/content/2023-gender-social-norms-index-gsni#/indicies/GSNI>.

“circunstanciais”, é menos provável que os assessores de gênero tenham influência nas salas onde as decisões são tomadas.

O conteúdo e a aplicação de códigos de conduta para as forças armadas e de documentos internos que também moldam a cultura são, portanto, facilitadores importantes, porque estabelecem as bases para a integração de uma perspectiva de gênero nas operações militares. Códigos de conduta, padrões de ética militar, políticas ou instruções sobre exploração sexual e abuso ou má conduta, e políticas para investigar, disciplinar ou sancionar que enquadrem a aplicação da disciplina e responsabilidade militar podem ser tais facilitadores²⁵. Eles devem especificar que o comportamento profissional implica respeitar igualmente todas as pessoas, inclusive com base no gênero; esclarecer tipos de comportamento que são proibidos; especificar sanções para as transgressões, inclusive sanções penais, quando apropriado; e definir os direitos das vítimas, quando relevante.

O exemplo dado pela liderança e a aplicação de sanções por violações do código são dois dos fatores que mais estimulam a disciplina interna. A adesão pessoal e a defesa evidente desses códigos por parte de membros seniores das forças dão o tom para as tropas. A sanção condizente e justa do mau comportamento pode, com o tempo, indicar mudanças significativas nos valores organizacionais.

D. LEIS, DOCTRINAS, POLÍTICAS E PROCEDIMENTOS PROPÍCIOS

Uma perspectiva de gênero, quando considerada, às vezes não passa de um “complemento” *ad hoc* no planejamento militar e na condução das operações. Relegada a uma questão burocrática, é improvável que ela consiga influir nas decisões tomadas por comandantes, oficiais de estado-maior ou tropas. Uma perspectiva de gênero deve ser sistematicamente integrada à lei, à doutrina e às políticas que regem as operações militares em conflitos armados (seja por governos ou por militares, dependendo de suas respectivas atribuições). Institucionalizá-la garantirá que seja considerada em intervalos adequados ao longo das fases de planejamento, execução e avaliação de uma operação, inclusive como um “reflexo” quando o combate for dinâmico e complexo. Isso significa que tanto a lei aplicável quanto a doutrina e a política usadas nos níveis estratégico, operacional e tático devem refletir adequadamente os requisitos de não discriminação e proteção igualitária para todas as pessoas civis; isso exigirá a atenção dos atores governamentais e militares dentro de suas respectivas atribuições.

Por exemplo, a Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero estabelece que a igualdade de gênero e os princípios relativos a MPS devem ser refletidos em todos os documentos estratégicos, políticas e diretrizes sobre operações de manutenção da paz e nos processos de planejamento de todas as missões²⁶. A *Doutrina Filosófica – Ética Militar das Forças Armadas da Austrália* afirma que “[o] princípio da humanidade não aprova o tratamento desproporcional ou discriminatório com base em gênero, idade, etnia, religião ou opinião política. Em particular, insiste na plena humanidade de nossos adversários – quem quer que sejam, o que quer que façam” e observa que “[um] elemento recorrente em muitas das faltas éticas que ocorreram dentro das Forças Armadas da Austrália é um abuso de poder por parte de uma pessoa ou grupo sobre outro. Esses desequilíbrios de poder podem ser diferenças formais de patente e posição, ou outras disparidades de poder por causa de idade, gênero, origem étnica, intelecto, força ou experiência”²⁷.

Precisão e clareza na doutrina e nas políticas relativas aos requisitos jurídicos para uma perspectiva de gênero são um ponto de partida importante: quais leis internacionais e nacionais se aplicam a uma determinada operação e o que elas implicam em termos de gênero?

25 Consultar orientações sobre a investigação de possíveis violações do DIH em CICV, *Guidelines on investigating violations of IHL: Law, policy and good practice*, CICV, Genebra, 16 de setembro de 2019: www.icrc.org/en/document/guidelines-investigating-violations-ihl-law-policy-and-good-practice. Consultar um exemplo de política de tolerância zero de um Ministério da Defesa sobre exploração e abuso sexual: Reino Unido, *JSP 769: Zero Tolerance to Sexual Exploitation and Abuse*, Ministério da Defesa do Reino Unido, 19 de julho de 2022: www.gov.uk/government/publications/jsp-769-zero-tolerance-to-sexual-exploitation-and-abuse.

26 ONU, Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero, 2018 (conforme revisão de 1.º de fevereiro de 2021), seção E.2.

27 Forças Armadas da Austrália, *Philosophical Doctrine – Military Ethics*, Forças Armadas da Austrália, 2021, pp. 24 e 33: <https://theforge.defence.gov.au/military-ethics/adf-philosophical-doctrine-military-ethics>.

Quadro 1. Direito internacional e padrões para uma perspectiva de gênero em operações militares

O DIH exige que as partes em um conflito armado **prevejam e evitem, ou pelo menos minimizem, os danos à população civil de determinadas formas** na condução de operações militares. Dentre essas obrigações estão, principalmente, as normas do DIH que regem a condução das hostilidades, inclusive sobre os princípios de distinção, proporcionalidade e precauções²⁸. O DIH proíbe ataques dirigidos contra civis e bens de caráter civil, bem como ataques indiscriminados, ou seja, aqueles que atingem objetivos militares e pessoas civis ou bens de caráter civil sem distinção²⁹. O DIH também proíbe ataques que possam causar danos civis incidentais (inclusive efeitos indiretos razoavelmente previsíveis) que seriam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta prevista – em outras palavras, ataques desproporcionais³⁰. Além disso, o DIH exige que as partes em conflito tomem uma série de precauções no ataque e contra as consequências dos ataques, para proteger civis e bens de caráter civil³¹. Além dos ataques, as partes em conflito devem ter o cuidado constante de poupar a população civil em todas as operações militares³². A população civil é composta por diversas pessoas e, em geral, o conflito armado afeta grupos de modos diferentes com base no gênero. As partes em um conflito armado devem integrar uma perspectiva de gênero, inclusive utilizando uma análise de gênero, como ferramenta profissional no planejamento e condução de operações militares, quando viável, com a finalidade de reduzir os danos à população civil relativos ao gênero.

O DIH também contém regras que regem o tratamento de pessoas em poder de uma parte em conflito – inclusive o dever de **tratá-las humanamente e sem distinção adversa, ou seja, sem discriminação** com base em sexo, gênero e quaisquer outros critérios semelhantes³³. O tratamento não discriminatório tem implicações diferentes para mulheres, homens, meninas e meninos, portanto, uma perspectiva de gênero ajudará a garantir que essas obrigações sejam respeitadas.

Uma série de normas do DIH exigem **tratamento específico para as mulheres** e tornam o dever de não discriminar ainda mais operacional³⁴, como o dever de tratar as mulheres combatentes “com todo respeito” ou “com todas as deferências” devidas a seu sexo³⁵. Existem normas específicas para mulheres privadas de liberdade³⁶ e para a proteção e o tratamento de grávidas, casos de maternidade e mães que amamentam³⁷. Disposições mais específicas exigem que o “sexo” seja levado em consideração no trabalho realizado por prisioneiros de guerra³⁸, na adequação das acomodações de detenção³⁹ e nas penas disciplinares para pessoas civis internadas⁴⁰.

28 Consultar mais informações sobre a aplicação de uma perspectiva de gênero aos princípios de distinção, proporcionalidade e precauções do DIH: CICV, *Gendered Impacts of Armed Conflict and Implications for the Application of International Humanitarian Law*, CICV, Genebra, 2022, pp. 11-19: [//shop.icrc.org/gendered-impact-of-armed-conflict-and-ihl-pdf-en.html](https://shop.icrc.org/gendered-impact-of-armed-conflict-and-ihl-pdf-en.html).

29 PA I, artigos 48, 51(2) e 51(4); PA II, artigo 13(2); normas 1-13 do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário.

30 PA I, artigo 51(5)(b); norma 14 do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário.

31 PA I, artigos 57(2) e (3) e 58; normas 15-24 do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário.

32 PA I, artigo 57(1); norma 15 do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário: <https://ihl-databases.icrc.org/pt/customary-ihl>.

33 Artigo 3 comum e comentário a respeito dele em CICV, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, parágrafos 553 e 577-578; CG I, artigo 12(2) e comentário do CICV, parágrafo 1373; CG II, artigo 12(2); CG III, artigo 16; CG IV, artigo 27(3); PA I, artigo 75(1); PA II, artigo 4; norma 88 do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário.

34 Em particular, CG III, artigo 14(2); CG IV, artigo 27(2); PA I, artigo 76. Consultar um panorama abrangente das normas do DIH em relação ao tratamento específico de mulheres em CICV, *Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict: An ICRC Guidance Document*, CICV, Genebra, 2004, Anexo sobre DIH, pp. 167-206.

35 CG I e CG II, artigo 12(4); CG III, artigo 14(2); e os comentários do CICV a respeito.

36 Em especial, CG III, artigos 25(4), 29(2), 88(2), 97(4) e 108(2) sobre prisioneiras de guerra; CG IV, artigos 76(3), 85(4), 97(4) e 124(3) sobre mulheres civis; PA I, artigos 75(5) e 76(2); PA II, artigo 5(2).

37 CG IV, artigos 14(1), 16(1), 17, 18(1), 23(1), 35(5), 50(5), 89(5), 91(2), 127(3) e 132(2); PA I, artigos 70(1) e 76(3); PA II, artigo 6(4).

38 CG III, artigo 49(1).

39 CG IV, artigo 85(2).

40 CG IV, artigo 119(2).

Além disso, o DIH contém proibições de violações de gênero, inclusive a **proibição de estupro e de todas as outras formas de violência sexual** contra todas as pessoas⁴¹. Os Estados devem tomar várias medidas para prevenir e responder a essas violações⁴².

Embora algumas das normas das Convenções de Genebra de 1949 sobre sexo e gênero tenham sido articuladas em termos que não correspondem aos padrões atuais, as disposições do tratado podem e devem ser interpretadas com uma compreensão contemporânea de gênero⁴³.

É amplamente reconhecido que as disposições do **DIDH** aplicáveis em conflitos armados complementam a proteção oferecida pelo DIH. O princípio da igualdade de gênero é reconhecido em tratados de direitos humanos. Dependendo da operação, a **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e o Protocolo de Maputo sobre os direitos das mulheres na África** contêm requisitos importantes para os Estados partes.

As **resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre Mulheres, Paz e Segurança** pedem que os Estados garantam uma maior **representação das mulheres nos níveis decisórios** na gestão de conflitos (RCSNU 1325, OP 1). As resoluções lembram que o DIH oferece proteção geral às mulheres como parte da população civil e proteção especial devido aos riscos específicos que elas podem enfrentar⁴⁴. Além disso, pedem que as partes em um conflito armado respeitem plenamente o direito internacional aplicável **aos direitos e proteção de mulheres e meninas**, inclusive suas obrigações de DIH conforme as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais⁴⁵. De acordo com essa estrutura, as partes em conflito armado devem tomar medidas para **proteger mulheres e meninas da violência de gênero em situações de conflito armado**⁴⁶; e julgar os responsáveis por crimes de guerra, inclusive aqueles relacionados à violência, sexual ou não, contra mulheres e meninas⁴⁷. Consultar mais detalhes no **Quadro 4** abaixo.

A integração de uma perspectiva de gênero à doutrina militar, inclusive aos manuais militares, servirá de base para decisões e processos operacionais mais específicos. A doutrina é a essência dos procedimentos operacionais padrão. Uma simples verificação sobre se, e com qual nível de detalhe, esses documentos se referem a “gênero”, “sexo” e/ou “mulheres” pode indicar o grau atual de integração. O Quadro 2⁴⁸ apresenta vários bons exemplos de manuais militares que estipulam obrigações claras e pertinentes para uma perspectiva de gênero.

Além disso, diretrizes e políticas organizacionais que estruturam a ação das forças armadas podem aprofundar e orientar as medidas relacionadas ao gênero, que podem incluir elementos expressos de uma política de proteção de civis, uma política de mitigação de danos a civis ou uma política sobre MPS. Essas políticas ajudam a esclarecer princípios, medidas, papéis e responsabilidades dentro das forças armadas, para que uma perspectiva de gênero seja abordada de modo coerente em todas as operações e possa ser integrada a outras atividades adjacentes ou

⁴¹ Artigo 3 comum; PA I, artigos 75(2)(b) e 76(1); PA II, artigo 4(2)(e); norma 93 do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário.

⁴² CG I, artigos 49 e 50; CG II, artigos 50 e 51; CG III, artigos 129 e 130; CG IV, artigos 146 e 147; PA I, artigo 85; normas 151-158 do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário. Consultar um panorama em CICV, [Legal factsheet: Prevention and criminal repression of rape and other forms of sexual violence during armed conflicts](#), CICV, Genebra, 2015.

⁴³ Ver essa abordagem em CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, Introdução, parágrafo 24; comentário sobre o artigo 14, parágrafos 1682 e 2680.

⁴⁴ CSNU, resolução 1888 (2009), parágrafo preambular 6; CSNU, resolução 1960 (2010), parágrafo preambular 10.

⁴⁵ CSNU, resolução 1325 (2000), parágrafo operativo 9; CSNU, resolução 1820 (2008), parágrafo operativo 3; CSNU, resolução 2242 (2015), parágrafo operativo 2; CSNU, resolução 2467 (2019), parágrafo preambular 3.

⁴⁶ CSNU, resolução 1325 (2000), parágrafo operativo 10; CSNU, resolução 1820 (2008), parágrafo operativo 3; CSNU, resolução 1888 (2009), parágrafos operativos 3 e 7; CSNU, resolução 1960 (2010), parágrafo operativo 5.

⁴⁷ CSNU, resolução 1325 (2000), parágrafo operativo 11; CSNU, resolução 1820 (2008), parágrafo operativo 4; CSNU, resolução 1888 (2009), parágrafo preambular 7 e parágrafo operativo 6; CSNU, resolução 1889 (2009), parágrafo operativo 3; CSNU, resolução 1960 (2010), parágrafo preambular 6; CSNU, resolução 2106 (2013), parágrafo operativo 2; CSNU, resolução 2122 (2013), parágrafo operativo 12; CSNU, resolução 2242 (2015), parágrafo operativo 14; CSNU, resolução 2467 (2019), parágrafo operativo 15.

⁴⁸ Outros estão disponíveis nos repositórios de práticas estatais para as normas 88 (não discriminação) e 134 (mulheres) do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário.

incorporadas a uma operação. Também poderiam implementar processos analíticos padrão para avaliar como os diferentes grupos são influenciados pelas políticas governamentais, incluindo o planejamento militar: esse é o caso, por exemplo, das Forças Armadas do Canadá⁴⁹. A Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero é um exemplo emblemático: estabelece como o planejamento e a condução das operações de paz levarão em conta as necessidades específicas de homens, mulheres, meninos e meninas, para garantir que seu trabalho tenha perspectiva de gênero. A União Europeia (UE), a Aliança do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) também têm orientações sobre a integração do gênero em suas operações⁵⁰.

Tais diretrizes ou políticas estruturantes também ajudam a coordenar a capacidade de gênero em diferentes funções militares: por exemplo, para capturar e tratar prisioneiras de guerra sem discriminação, a doutrina deve especificar as normas aplicáveis do DIH; o pessoal deve ser treinado nos procedimentos decorrentes, com instalações separadas e acesso a cuidados de saúde para mulheres; engenheiros devem criar centros de detenção que possam acomodar mulheres separadamente; a logística deve fornecer roupas e itens de higiene apropriados para mulheres. Uma diretiva e/ou política transversal pode melhorar a eficiência e a coerência a este respeito. A incorporação de uma perspectiva de gênero na doutrina associada ao planejamento conjunto é outra boa abordagem.

Quadro 2. Exemplos de manuais militares com disposições específicas sobre não discriminação e gênero

O manual de leis da guerra da Argentina (1969) prevê que, como prisioneiras de guerra, “as mulheres devem ser tratadas com a devida consideração a seu sexo e não devem, em nenhum caso, receber um tratamento menos favorável do que o concedido aos homens”.

- Argentina, Leyes de Guerra, RC-46-1, Público, II Edición 1969, Ejército Argentino, Edición original aprobada por el Comandante en Jefe del Ejército, 9 de maio de 1967, § 2.013(2).

O manual da lei de conflitos armados (LOAC) do Canadá (2001) afirma que “o LOAC deve ser aplicado sem qualquer discriminação desfavorável baseada em raça, cor, religião ou crença, gênero, origem ou condição econômica, ou qualquer outro critério análogo”.

- Canadá, The Law of Armed Conflict at the Operational and Tactical Levels, Office of the Judge Advocate General, 13 de agosto de 2001, § 204.3.

O manual de Direito Internacional Humanitário de Djibouti (2004) afirma: “As mulheres [que foram] vítimas de crimes ou abusos de poder... têm o direito de ser tratadas com compaixão e respeito por sua dignidade... e de serem protegidas de... intimidação e represálias”.

Também estabelece o seguinte:

“É concedida proteção especial às mulheres detidas:

- As buscas físicas devem ser realizadas por oficiais do sexo feminino.
- As mulheres detidas devem ser separadas dos homens detidos.
- As mulheres devem ser colocadas sob vigilância direta de mulheres”.

- Djibouti, Manuel sur le droit international humanitaire et les droits de l’homme applicables au travail du policier, Ministère de l’Intérieur, Direction Générale de la Police, 2004, pp. 23 e 48; consultar também p. 22.

49 Ver, por exemplo, a ferramenta Gender Based Analysis Plus usada em [Canada’s Defence Policy \(“Strong Secure Engaged”\)](#); [Chief of Defence Staff Directive for Integrating UNSCR 1325 and Related Resolutions into CAF Planning and Operations](#); [Integrating Gender Perspectives in Operations: A Gender Aide-Memoire for the CAF](#); e [Thinking about Gender in Military Planning and Operations](#).

50 Consultar a Política Militar Comum de Segurança e Defesa da União Europeia (UE), *Operational Guidance on Gender in Mainstreaming to the Military Common Security and Defence Policy*, 2022; Comandos Estratégicos da Aliança do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), *Directive 040-001: Integrating Gender Perspective into the NATO Command Structure*, revisão mais recente de 2021; a primeira versão foi adotada em 2009; Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), *Gender in Military Operations: Guidance for Military Personnel Working at Tactical Level in Peace Support Operations*, 2018.

O manual do Exército e da Força Aérea do México (2009), numa seção sobre a Terceira Convenção de Genebra, afirma: “As mulheres devem ser tratadas com todo o respeito devido a seu sexo e receber um tratamento pelo menos tão favorável quanto o que for dispensado aos homens”.

– México, Manual de Derecho Internacional Humanitario para el Ejército y la Fuerza Área Mexicanos, Ministério da Defesa Nacional, junho de 2009, § 151; ver também § 163.

O manual militar dos Países Baixos (2005) afirma:

“Os indivíduos devem ser tratados sem discriminação desfavorável em razão de raça, gênero, nacionalidade, idioma, status, saúde, convicção política, filosófica ou religiosa ou qualquer outro critério. Este princípio não afeta a distinção que pode ser feita no tratamento de indivíduos a fim de remediar irregularidades decorrentes de suas circunstâncias pessoais, necessidades ou situação de emergência”. O manual também menciona a “proibição de discriminação” como um dos padrões derivados do princípio da “conduta humana”.

– Países Baixos, Humanitair Oorlogsrecht: Handleiding, Voorschrift No. 27-412, Koninklijke Landmacht, Militair Juridische Dienst, 2005, § 0224(e) e p. 34.

O manual do DIH e dos direitos humanos do Peru (2010), numa seção sobre prisioneiros de guerra, afirma: “As mulheres devem ser tratadas com todo o respeito devido a seu sexo e, em todos os casos, devem receber um tratamento pelo menos tão favorável quanto o que for dispensado aos homens. Isso significa que deve ser dada a devida atenção à sua resistência física, à necessidade de proteger sua honra e intimidade e às exigências especiais relacionadas a fatores biológicos, como menstruação e gravidez”.

– Peru, Manual de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas, Resolución Ministerial No. 049-2010/DE/VPD, Lima, 21 de maio de 2010, § 41(j), p. 256; ver também § 37(c), p. 254.

O manual de DIH do Senegal (1999) estabelece que uma das garantias fundamentais comuns às convenções do DIH e à Declaração Universal dos Direitos Humanos é que, no tratamento de pessoas privadas de liberdade, “exceto quando homens e mulheres da mesma família forem acomodados juntos, as mulheres devem ser mantidas em instalações separadas e sob vigilância direta de mulheres”.

– Senegal, Le DIH adapté au contexte des opérations de maintien de l'ordre, République du Sénégal, Ministère des Forces Armées, Haut Commandement de la Gendarmerie et Direction de la Justice Militaire, Cabinet, 1999, pp. 3 e 24.

Com base na doutrina, os documentos que determinam a estrutura de uma operação específica também podem estabelecer uma perspectiva de gênero em termos expressos e específicos, seja no mandato, nas ordens operacionais, nos planos operacionais, nos procedimentos operacionais padrão ou nas regras de combate (se e quando relevante).

O objetivo estratégico e/ou mandato atribuído a uma operação pode conter instruções expressas para prevenir impactos de gênero. Em alguns mandatos, as considerações de gênero e a prevenção e resposta à violência sexual e de gênero são incorporadas explicitamente⁵¹. No entanto, alguns mandatos um tanto genéricos, ou expressos em termos gerais, incluem apenas, por exemplo, uma breve menção a “proteger civis” ou “levar em conta a violência sexual”. Como as implicações disso podem estar sujeitas à interpretação, idealmente, os objetivos e/ou mandatos devem especificar de modo mais claro o que as tropas podem e não podem fazer (se apropriado para tal documento) – seja prevenir com o uso da força, prestar assistência, denunciar – em ambientes onde a violência sexual relacionada ao conflito está ocorrendo e onde ela afeta a natureza e a duração do conflito.

⁵¹ Ver, por exemplo, CSNU, resolução 2666 (2022), parágrafos operacionais 29-30, sobre o mandato da MONUSCO, e CSNU, resolução 2659 (2022), parágrafos operacionais 43 e 49.

Além dos mandatos, no nível operacional, diretrizes, políticas e procedimentos são numerosos e diversos em escopo e público. Por exemplo, procedimentos de planejamento, políticas de ataque, políticas de cooperação civil-militar e políticas de evacuação civil⁵² podem integrar uma perspectiva de gênero de modos específicos, como:

- integrar uma perspectiva de gênero aos processos de ataque (como, por exemplo, avaliar a proporcionalidade e os danos provocados pela batalha). Pode-se especificar um papel para os assessores de gênero nos ataques ou na integração de dados de gênero nas avaliações de danos razoavelmente previsíveis resultantes de um ataque. Isso poderia contribuir para a precisão na escolha de alvos e para fazer uma avaliação mais completa dos danos incidentais;
- auxiliar nas avaliações de proporcionalidade. Algumas forças armadas empregam modelos sofisticados e tecnológicos que projetam os danos esperados de um ataque usando sobreposições de dados, por exemplo, sobre serviços básicos, como saúde, eletricidade e saneamento, e informações sobre a população civil. Pode-se considerar, por exemplo, aprofundar os dados sobre civis para incluir dados de desigualdade de gênero;
- fazer análises pós-ação oportunas e objetivas depois de cada batalha, e rastrear e registrar dados sobre baixas civis e outros danos de caráter civil. Quando as forças armadas fazem avaliações depois de uma operação, pode-se incorporar uma perspectiva de gênero desagregando os dados por sexo, idade e deficiência, sempre que possível⁵³. No entanto, embora os dados desagregados sobre danos civis possam fundamentar abordagens futuras para reduzir esses danos, deve-se tomar cuidado para evitar a perpetuação de preconceitos de gênero entre o pessoal a par desses dados: as baixas civis não são “mais aceitáveis” se forem homens e meninos; todas as pessoas civis são protegidas igualmente.

As diretrizes operacionais, como as regras de combate, autorizam e limitam o uso da força e o emprego de capacidades específicas⁵⁴. As forças podem visar apenas os objetivos militares permitidos pelas diretivas pertinentes (que necessariamente devem estar em conformidade com o DIH em conflitos armados e com a legislação nacional, conforme aplicável). Mais especificamente, as regras de combate também podem ser usadas para dar certas instruções específicas, embora seu escopo e propósito tenham limites. Em alguns casos, como quando uma força armada tem um histórico de perpetrar violência sexual, pode valer a pena incluir expressamente nas regras de combate a ordem de não cometer violência sexual (além da proibição expressa de cometer violência sexual nos códigos de conduta ou padrões de comportamento, dependendo do escopo das regras de combate). Além disso, algumas diretrizes agora autorizam o uso da força para prevenir a prática de crimes graves, inclusive de violência sexual. Ao mesmo tempo, a utilidade das regras de combate para prevenir danos de gênero tem limites; elas não pretendem captar a especificidade do contexto, que costuma ser necessária para avaliar e mitigar os danos de gênero numa determinada situação.

Por fim, não é incomum ouvir que, “na hora da verdade”, a ideia de que “é bom ter” uma perspectiva de gênero será rapidamente descartada por militares ao enfrentar situações de muita tensão – por exemplo, quando as forças armadas estiverem envolvidas em ataques dinâmicos ou quando tropas terrestres estiverem em combate. No entanto, geralmente há treinamento e preparação tanto para o ataque dinâmico quanto para as piores situações de combate: listas de proibição de ataque são definidas, os alvos são validados com antecedência e o confronto ocorre quando se dão certas condições previamente identificadas. As diretrizes operacionais ainda controlam o comportamento das tropas, se tiverem sido bem treinadas; e as tropas normalmente terão sido informadas sobre o que esperar em relação ao terreno humano e às ameaças no teatro de operações. Assim, embora a natureza de tais compromissos seja dinâmica, uma boa preparação e um treinamento com base em leis, doutrinas, políticas e procedimentos propícios devem facilitar a redução dos danos relativos ao gênero.

52 Consultar mais explicações sobre a doutrina militar que serve de base para planejar, atacar e definir procedimentos operacionais padrão em CICV, *Reducing Civilian Harm in Urban Warfare: A Commander's Handbook*, CICV, Genebra, outubro de 2021, pp. 18-21.

53 A respeito desta recomendação, consultar também CICV, *Reducing Civilian Harm in Urban Warfare: A Commander's Handbook*, CICV, Genebra, 2021, p. 22, e CICV, *Explosive Weapons with Wide Area Effects: A Deadly Choice in Populated Areas*, CICV, Genebra, 2022, pp. 59 e 145 (sobre coleta de dados).

54 As regras de combate também podem ser mais restritivas do que o DIH e refletir um conjunto de considerações jurídicas, políticas, diplomáticas ou estratégicas. Consultar mais informações sobre definição, status e lei e política de regras de combate em International Institute of Humanitarian Law (IIHL), *Sanremo Handbook on Rules of Engagement*, IIHL, Sanremo, 2009, pp. 1-2.

E. CORRIGIR LACUNAS DE GÊNERO NOS DADOS OPERACIONAIS

Uma perspectiva de gênero possibilita compreender de modo mais abrangente o terreno humano em todos os domínios e serve de base para a compreensão geral do ambiente operacional.

– Comandante Tyson Nicholas, Marinha Real Australiana

A falta de dados úteis (ou “inteligência”) relacionados ao gênero em uma área de operações é um grande impedimento para a integração de uma perspectiva de gênero no planejamento, execução e avaliação de operações militares⁵⁵. Quais são os dados demográficos da população civil que provavelmente passaria pelos pontos de triagem ou que ficaria para trás e seria encontrada se os militares fossem de porta em porta? As denúncias ou os riscos de violência sexual são maiores em determinados locais? As normas sociais criam expectativas comportamentais diferentes para homens e mulheres militares na interação com civis? Quais hospitais oferecem assistência à saúde sexual e reprodutiva (inclusive obstetrícia) e assistência pediátrica? Qual é o padrão de vida civil em torno de um objetivo militar e como ele varia de acordo com o gênero e a idade? Sem informações concretas, os operadores militares não terão condições de tomar decisões para minimizar os impactos de gênero de suas ações.

Para que planejadores militares contem com informações melhores, a equipe operacional poderia coletar dados melhores. Por exemplo:⁵⁶

- Identificar os grupos demográficos civis, assim como sua localização e densidade no ambiente operacional, e levar em consideração as normas de gênero predominantes na área.
- Analisar diferentes considerações ao avaliar padrões de vida, inclusive para entender como o comportamento civil difere de acordo com idade, gênero e outros critérios relevantes.
- Desagregar os dados por sexo, idade e outros critérios de diversidade, na medida do possível.
- Identificar os principais riscos enfrentados pela população civil, inclusive as diferenças por gênero. Os indicadores de primeiros alertas relacionados ao gênero – por exemplo, a respeito dos riscos de violência sexual e de gênero – são úteis, quando disponíveis.
- Considerar as relações de poder existentes dentro da comunidade ou sociedade (inclusive com base nas informações obtidas das formas listadas abaixo, tanto de livre acesso quanto em campo): as mulheres e meninas podem comunicar livremente as ameaças que enfrentam (e, em caso afirmativo, a quem)? Elas são vulneráveis em termos financeiros?
- Verificar informações de livre acesso, como métricas básicas sobre desigualdade de gênero no país, no [índice de desigualdade de gênero](#) do PNUD, no [relatório anual global sobre desigualdade de gênero](#) ou no [índice de instituições sociais e gênero da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico \(OCDE\)](#).
- Obter informações de mulheres e homens em campo.
- Procurar os recursos existentes para a análise de gênero militar, como a [ferramenta de análise de gênero militar do NCGM](#).
- Incorporar informações de instituições civis, inclusive daquelas com experiência em gênero, como organizações de mulheres.

⁵⁵ Também a este respeito, consultar ONU, Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero, 2018 (conforme revisão de 1.º de fevereiro de 2021), que salienta que fazer uma análise de gênero do contexto e da situação em campo é um pré-requisito de qualquer ação ou programa com perspectiva de gênero.

⁵⁶ Recomendações semelhantes foram feitas com foco nos riscos que dizem respeito especificamente às crianças em CICV, *Childhood in Rubble: The Humanitarian Consequences of Urban Warfare for Children*, CICV, Genebra, 2023, pp. 34–38 e 54–57. Consultar sobre a avaliação de fatores para o planejamento operacional CICV, *Reducing Civilian Harm in Urban Warfare: A Commander’s Handbook*, CICV, Genebra, 2021, pp. 33–44.

Depois que os dados forem coletados, analisados e integrados ao planejamento, eles devem ser transmitidos de maneira prática tanto a comandantes quanto ao pessoal envolvido na operação. Os assessores de gênero podem ser um bom canal para garantir que as informações sejam “traduzidas” para influir em decisões que mitiguem os danos de gênero causados pela operação.

Uma visão realista do preconceito de gênero

Mesmo num ambiente operacional com dados operacionais melhores sobre gênero, o preconceito de gênero pode afetar quais informações são consideradas importantes:

O Índice de Normas Sociais de Gênero, que abrange 85% da população global, revela que cerca de 9 em cada 10 homens e mulheres têm preconceitos contra as mulheres. Por exemplo, quase metade das pessoas do mundo acredita que os homens são melhores líderes políticos do que as mulheres.

PNUD, 2023 Gender Social Norms Index, p. 3.

Sul da Faixa de Gaza. Por causa dos recorrentes cortes de luz, esta mãe e seus filhos têm que recorrer a uma lâmpada a óleo. Sem ela, as crianças não podem fazer o dever de casa.



F. UMA VERDADEIRA COOPERAÇÃO CIVIL-MILITAR

Em comparação com as forças armadas, as instituições civis locais e as organizações humanitárias que trabalham em áreas afetadas por conflitos provavelmente têm uma compreensão melhor das necessidades e dos riscos específicos de gênero entre a população civil. As forças armadas devem procurá-las para debater essas necessidades, a fim de avaliar e/ou ajudar a população durante o conflito armado, e também depois do fim das hostilidades, de acordo com as obrigações jurídicas aplicáveis e o objetivo da missão, e com o devido respeito aos princípios das instituições humanitárias (neutralidade, imparcialidade e independência) e às preocupações das organizações locais (que podem ser contra a cooperação)⁵⁷.

No entanto, mais precisamente, é importante atentar para quais grupos civis estão participando. Os militares devem consultar diversas partes interessadas. As mulheres locais devem participar do processo – se quiserem e se for seguro para elas – por exemplo, através do vínculo com organizações de mulheres. Quando os militares não puderem entrar em contato diretamente com as mulheres civis, o ponto cego resultante deve ser considerado proativamente: os impactos diretos e indiretos sobre metade da população civil permanecerão desconhecidos se outras medidas não forem tomadas para corrigir a lacuna de dados e permitir a análise e integração dessas considerações nas operações.

Para que o pessoal de cooperação civil-militar possa integrar uma perspectiva de gênero a seu trabalho, o Centro de Excelência de Cooperação Civil-Militar produziu a ferramenta *Gender Makes Sense: A way to improve your mission*.

G. O PAPEL DE ASSESSORES E REFERÊNCIAS DE GÊNERO

Vários Estados e forças multinacionais nomearam assessores e referências de gênero para ajudar na integração de uma perspectiva de gênero às operações militares⁵⁸. Esses profissionais sabem como as normas e expectativas sociais atribuídas a diversas mulheres, homens, meninos e meninas influem na dinâmica e nos impactos dos conflitos. Eles têm treinamento ou formação que os qualifica para o cargo: ser mulher não é um critério necessário nem suficiente para o cargo⁵⁹.

Esses profissionais podem ter uma influência crucial para que uma força armada consiga levar em consideração o gênero, porque contam com a experiência e a capacidade necessárias para que comandantes e equipes de planejamento possam adaptar e utilizar informações relacionadas ao gênero. Embora os assessores ou referências de gênero possam fazer recomendações, a responsabilidade pela integração de uma perspectiva de gênero continua sendo de todos os militares e, em última análise, do comandante. O papel dos assessores ou referências

⁵⁷ Em contextos como a nomeação de representantes de prisioneiros de guerra e a negociação de acordos e de processos de conciliação entre as partes em conflito, o CICV incentiva as partes a incluir pessoas de diferentes gêneros e origens. Consultar CICV, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, parágrafos 966, 1293, 1931, 2273; CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafo 3468.

⁵⁸ Como Austrália, Burundi, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Gana, Grécia, Irlanda, Jordânia, Montenegro, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido, Romênia, Ruanda, Sérvia, Suécia, Tailândia, Ucrânia, Vietnã e missões de consultoria, militares e de treinamento da UE, operações e estrutura de comando da OTAN e várias operações de paz da ONU. Consulte uma análise aprofundada das capacidades dos assessores militares de gênero em S. Brown *et al.*, *A Global Review of the Development of Military Gender Advisor Capabilities*, Monash University, Melbourne, 2022.

⁵⁹ Entre os cursos de treinamento e formação disponíveis para assessores ou referências de gênero estão aqueles ministrados ou elaborados pelo NCGM, como o curso de assessor de gênero da OTAN e o curso de referência de gênero da OTAN; e o programa de treinamento de assessor militar de gênero criado pelo Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (UNITAR) em parceria com o Departamento de Operações de Paz (DPO) da ONU. Além disso, alguns Estados – como Austrália e Canadá – criaram ou estão criando formações nacionais para assessores ou referências de gênero. A Academia Europeia de Segurança e Defesa, em colaboração com a Espanha e os Países Baixos, oferece um curso mais amplo intitulado “Uma abordagem abrangente ao gênero nas operações”.

de gênero deve ser entendido como consultivo, ou seja, é aconselhar outros membros da equipe (como o pessoal de inteligência, a equipe de planejamento, os comandantes). Por exemplo, a Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero determina que assessores, unidades e referências de gênero são entidades responsáveis em diferentes níveis institucionais por apoiar e facilitar a implementação da política, inclusive fornecendo assessoramento estratégico e apoio técnico e operacional, e auxiliando a liderança nos processos de monitoramento, conformidade e responsabilidade⁶⁰.

Em outros casos, consultores com uma responsabilidade temática mais ampla abordam também as questões de gênero. Podem ser consultores de proteção de civis, assessores de segurança humana e, em alguns casos, assessores jurídicos. Pode haver variações no entendimento do quanto as questões de gênero são da alçada desses consultores, no entanto, nos casos em que não há um assessor exclusivamente de gênero, essa competência deve ser explicitada tanto na descrição do trabalho quanto para seus colegas.

Profissionais com experiência em gênero devem assessorar tanto a fase de planejamento quanto as atividades operacionais, como ataques. Parte do trabalho deles é transformar dados em recomendações para comandantes e operadores. Avaliar os impactos diretos e indiretos em diferentes civis pode ser uma tarefa difícil para os militares; uma perspectiva de gênero deve ser vista como uma maneira de melhorar a eficácia dessa tarefa.

O ambiente em que um assessor de gênero trabalha determinará se ele realmente pode fazer seu trabalho. Seu sucesso depende do apoio da liderança, de estruturas que facilitem a prestação de assessoramento sobre gênero (como a posição dos assessores de gênero na estrutura de comando) e de um entendimento de que o gênero não é responsabilidade exclusiva do assessor de gênero (ou pior, das mulheres). A doutrina que insere o papel do assessor de gênero na condução das operações ajuda, assim como os procedimentos operacionais padrão que também fazem isso. Uma descrição realista do cargo deve esclarecer que o assessor de gênero não é responsável por tudo relacionado a gênero dentro da organização e especificar seu mandato, que deve ser principalmente “assessorar”. Também é preciso considerar o orçamento: por exemplo, se não houver orçamento para que intérpretes do sexo feminino entrem em contato com mulheres civis, a capacidade do assessor de gênero de fornecer informações úteis será comprometida⁶¹. Em suma, especialistas em gênero devem ser respaldados por treinamento, recursos, políticas e ferramentas de implementação.

Entre esses fatores estruturais, a dinâmica de colaboração com outros assessores pode ajudar ou dificultar significativamente o impacto de um assessor de gênero numa força armada. Os assessores de gênero podem trabalhar em conjunto com outras equipes especializadas, como assessores de política, de proteção infantil, de proteção de civis, culturais e jurídicos. Os assessores devem trabalhar em equipe: a colaboração é recomendada para ampliar o impacto e compartilhar a carga de trabalho em ambientes com poucos recursos. Se feita corretamente, a colaboração pode aliviar parte da pressão da sobrecarga típica de funções especializadas. É possível trabalhar em documentos ou projetos conjuntos e intercambiar periodicamente informações ou análises.

Na prática, as recomendações feitas por assessores de gênero e jurídicos nem sempre coincidem. Por exemplo, uma manobra de tropas que é legal do ponto de vista jurídico pode ter impactos adversos de gênero na visão do assessor de gênero. Os assessores jurídicos das forças armadas dão orientações sobre o que é permitido dentro dos limites da lei (ou seja, o que um comandante pode fazer); por sua vez, pode parecer que os assessores de gênero ou de proteção de civis dão orientações mais restritivas (ou seja, o que a força militar deve fazer). Ao mesmo tempo, os assessores jurídicos devem orientar os comandantes sobre seu dever legal de tomar cuidado para poupar a população civil de danos na condução das operações militares. É aconselhável garantir que assessores jurídicos e de gênero estejam na mesma sala, trabalhando juntos, para fomentar a sinergia entre eles, a fim de criar uma maior coerência nas recomendações. Em última análise, uma ordem no nível tático pode se basear em considerações legais e políticas, e a orientação fornecida pelo assessor de gênero pode gerar vantagens estratégicas, como a proteção da força.

60 ONU, Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero, 2018 (conforme revisão de 1.º de fevereiro de 2021), seção E.1.c.

61 Consultar mais detalhes sobre o trabalho de militares com especialistas em gênero em DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mulheres, *Gender and Security Toolkit, Tool 3: Defence and Gender*, DCAF, Genebra, 2020, p. 41.

H. CONSIDERAR OS DADOS DEMOGRÁFICOS DA FORÇA

Alguns militares consideram que a participação de mulheres nas forças armadas é relevante para conseguir proteger civis, respeitar certas obrigações jurídicas e cumprir os objetivos da missão. A participação das mulheres nas forças armadas levanta questões de direito, política e contexto abordadas mais detalhadamente na seção B.I do capítulo 2.

I. FORMAÇÃO E TREINAMENTO: ENVOLVIMENTO DE HOMENS EM QUESTÕES DE GÊNERO

Os homens continuam sendo a grande maioria dos membros das forças armadas. Por exemplo, em 2019, a porcentagem de tropas femininas nos 12 principais países que contribuem com tropas para as missões da ONU variou de zero a 12,6%⁶². A porcentagem de mulheres militares na ativa dos Estados membros e parceiros da OTAN varia de menos de 1% a 19,3%, de acordo com dados de 2017, e as mulheres tendem a estar concentradas em funções de apoio, como logística, serviços médicos e administração⁶³.

Portanto, será necessário que os homens nas forças armadas se envolvam em questões relacionadas ao gênero, seja para divulgar a disciplina interna, convencer comandantes ou implementar uma perspectiva de gênero nos planos operacionais. Isso é um desafio: em geral, os homens consideram que o gênero é “coisa de mulheres” e, em média, eles têm um grau maior de preconceito de gênero (os preconceitos nas normas sociais de gênero prevalecem entre homens e mulheres, mas são maiores nos homens)⁶⁴. O ambiente acelerado e tradicionalmente masculino das operações militares torna ainda mais fácil descartar ou rejeitar a importância dos riscos relacionados ao gênero para a população civil.

“Em reuniões de alto nível, muitas vezes somos uma das duas únicas mulheres na sala, e até isso é uma raridade. O desafio da masculinidade tóxica é relevante aqui.”

*– Tenente Comandante Lisa Steel,
assessora militar de gênero e proteção,
Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul*

Portanto, a formação e o treinamento das forças armadas são fundamentais. O treinamento com uma perspectiva de gênero não deve se restringir a um curso específico sobre gênero; em vez disso, essa noção deve ser integrada a todo treinamento de maneira pedagógica e adaptada à patente e ao cargo. O treinamento necessário também deve ser fornecido em todos os níveis⁶⁵. Será importante abordar a questão do ponto de vista prático: por exemplo, os componentes de coordenação civil-militar, como o envolvimento com organizações de mulheres da sociedade civil, quando cabível, poderiam ser incorporados na resolução prática de problemas na formação e no treinamento militares, inclusive em exercícios⁶⁶. O Centro de Genebra para a Governança do Setor de Segurança (DCAF) elaborou um manual abrangente, *Teaching Gender in the Military*,⁶⁷ e o International Institute of Humanitarian Law (IIHL) preparou um manual de treinamento intitulado *Integrating Gender Perspectives into International Operations (the Sanremo Handbook on Gender)*.⁶⁸

62 Consultar o gráfico correspondente em DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mulheres, *Gender and Security Toolkit, Tool 3: Defence and Gender*, DCAF, Genebra, 2020, p. 10.

63 Consultar os gráficos da porcentagem de mulheres por forças armadas e suas principais áreas de atuação em DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mulheres, *Gender and Security Toolkit, Tool 3: Defence and Gender*, DCAF, Genebra, 2020, pp. 12 e 36.

64 PNUD, *2023 Gender Social Norms Index*, PNUD, Nova York, 2023, p. 7.

65 Por exemplo, a Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero (seção E.8.c) prevê treinamento obrigatório para todos os membros seniores da direção e das forças de manutenção da paz, a fim de melhorar a implementação e operacionalização dos mandatos de igualdade de gênero e da agenda MPS.

66 Por exemplo, a OTAN inclui assessores e referências de gênero, bem como inserções temáticas sobre gênero, em vários de seus exercícios de grande magnitude.

67 PfPC SSRWG e EDWG, *Handbook on Teaching Gender in the Military*, DCAF e PfPC, Genebra, 2016.

68 IIHL, *Integrating Gender Perspectives into International Operations: A Training Handbook with Commentaries*, IIHL, Sanremo, 2019: <https://iihl.org/sanremo-handbook-on-gender/>.

O treinamento deve ter como objetivo inculcar tanto a motivação individual (o “porquê”) quanto o conhecimento do plano de ação apropriado (o “como”) para mitigar danos relativos ao gênero. A primeira pergunta tem a ver com a mentalidade – por que se importar? – e é a mais fundamental. As normas formais e informais desempenham um papel crítico na influência do comportamento das forças armadas. Enfocar apenas a lei não é tão eficaz quanto enfocar a lei e os valores que a fundamentam; vincular a lei às normas e aos valores locais conquistará mais adeptos. O papel da lei é vital no estabelecimento de padrões, mas incentivar os indivíduos a internalizar os valores que ela representa por meio da socialização é uma maneira mais duradoura de promover o comedimento⁶⁹.

J. A LOGÍSTICA CERTA

A integração de uma perspectiva de gênero ao planejamento e condução de operações militares não exigirá apenas que as unidades de combate tomem medidas, também será preciso que as equipes de apoio ao combate e de apoio logístico integrem uma perspectiva de gênero a seu trabalho, de modo que possam apoiar logisticamente necessidades diferenciadas relacionadas ao gênero. Além de equipar seu próprio pessoal sem discriminação (por exemplo, com equipamentos de proteção individual e uniformes projetados e adaptados para capacitar igualmente o pessoal), uma força armada também precisa do planejamento logístico para adquirir o equipamento necessário para dar conta de mulheres, homens, meninas e meninos que vão entrar em contato com a operação, principalmente na condição de pessoas civis feridas e/ou detidas.

Os preparativos para cumprir as obrigações do DIH de tratar as pessoas detidas sem discriminação (e tratar as mulheres com o devido respeito) e de fornecer acesso igual à assistência médica sem distinção, exceto por motivos médicos, dependendo das circunstâncias, podem incluir:

- Planejar centros de detenção que acomodem mulheres⁷⁰, homens e crianças separadamente, a menos que sejam unidades familiares.
- Garantir que os centros de detenção estejam equipados para fornecer roupas apropriadas para homens, mulheres e crianças⁷¹ e para atender às necessidades específicas de gênero e idade, como produtos de higiene feminina e alimentos para bebês e crianças pequenas⁷².
- Preparar os serviços médicos militares para atender homens, mulheres e crianças, o que pode incluir assistência à saúde sexual e reprodutiva e assistência pediátrica⁷³.
- Fornecer provisões, equipamentos e conhecimentos para que as equipes médicas possam responder à violência sexual contra todas as pessoas em tempo hábil, como kits de profilaxia pós-exposição (PEP) para adultos e crianças. Para isso, as equipes médicas devem ser treinadas para identificar e responder à violência sexual; apesar de sua tenebrosa frequência durante conflitos armados, a violência sexual nem sempre deixa feridas visíveis e, às vezes, acaba sendo tratada com menos prioridade do que as feridas de guerra (sem a devida consideração pela urgência médica).

69 CICV, *The Roots of Restraint in War*, CICV, Genebra, 2018.

70 CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafos 2099–2104.

71 CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafo 2151.

72 CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafos 2101, 2206, 2215, 2223–2224.

73 CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafos 1685, 1747, 2230; ver também CICV, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, parágrafos 766 e 1426–1437.

K. ALOCAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RECURSOS

A aquisição e alocação de recursos suficientes – humanos, materiais e financeiros – são cruciais para a implementação efetiva de uma perspectiva de gênero em toda a estrutura de uma força armada⁷⁴. O orçamento pode incorporar uma perspectiva de gênero ao longo de seu ciclo, incluindo planejamento, formulação, implementação e controle de decisões sobre a alocação dos recursos. Isso pode incluir o uso de diferentes ferramentas, como etiquetas ou marcadores de gênero para monitorar e avaliar o impacto de modo adequado⁷⁵. Para fundamentar esse processo, a coleta e desagregação de dados são fundamentais⁷⁶.

A integração de uma perspectiva de gênero às operações militares também exigirá cuidado no monitoramento e na avaliação dos processos associados. O uso de metas e indicadores específicos será útil para mensurar os avanços em objetivos específicos⁷⁷ e pode aumentar a transparência e a responsabilidade interna.

L. EXEMPLO: UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NA PRÁTICA

Esta seção exemplifica medidas que as forças armadas podem tomar para integrar uma perspectiva de gênero a uma operação militar planejada. Há outros exemplos disponíveis em recursos do NCGM e da Cruz Vermelha Sueca⁷⁸. Naturalmente, as medidas precisariam ser adaptadas às características específicas de cada contexto e operação.

A tabela se baseia num estudo de caso hipotético abordado durante a reunião de especialistas e descrito no Anexo 2. Neste exemplo, uma força armada se prepara para retomar uma cidade que está sob o controle de um grupo armado não estatal. Como parte da operação militar planejada, as forças vão fazer ataques aéreos contra alvos específicos dentro da cidade, como uma ponte que, quando for destruída, limitará significativamente as opções de evacuação de civis. Um ataque terrestre acompanhado de fogo de artilharia também foi planejado. A seguir, alguns pontos que podem ser considerados na condução de operações militares como essa em conflitos armados:

74 Por exemplo, a Política de operações de manutenção da paz das Nações Unidas com perspectiva de gênero (seção E.8.a) prevê recursos orçamentários e financeiros para facilitar sua implementação.

75 Ver, de modo geral, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), “OECD Best Practices for Gender Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2023, n.º 1, pp. 9 e seguintes.

76 Ver Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, da ONU, parágrafos 206 e seguintes.

77 Ver, de modo geral, ONU Mulheres, *Handbook on Gender Mainstreaming for Gender Equality Results*, ONU Mulheres, Nova York, 2022.

78 Consultar um panorama de recomendações em C. Tengroth e K. Lindvall (eds), *IHL and Gender – Swedish Experiences*, Cruz Vermelha Sueca e Ministério das Relações Exteriores da Suécia, Estocolmo, 2015, pp. 150–151: www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/krigets-lagar/ihl-and-gender-151110.pdf; ver também NCGM, *Whose Security? Practical Examples of Gender Perspectives in Military Operations*, NCGM, Estocolmo, 2015: www.forsvarsmakten.se/siteassets/english/swedint/engelska/swedint/nordic-centre-for-gender-in-military-operations/whose-security-2015-low-resolution.pdf.

Quadro 3. Considerações práticas para uma perspectiva de gênero num exemplo de operação militar

Planejamento de ataques e definição de alvos

- Considerar se o uso da força é uma necessidade militar: outros meios podem alcançar o mesmo objetivo?
- Considerar o preconceito de gênero na escolha de alvos; nessas decisões, talvez se suponha com muita rapidez que homens e meninos de uma determinada raça e idade participem diretamente das hostilidades se estiverem numa determinada área.
- Os danos causados por um ataque a um bem podem variar para mulheres, homens, meninas e meninos. Avaliar se essa variação tem implicações para saber se a perda incidental de vidas civis, as lesões causadas a civis, os danos provocados a bens de caráter civil ou uma combinação destas consequências seriam excessivos em relação à vantagem militar concreta e direta prevista.
- Desagregar a avaliação de danos do combate por idade e sexo, se possível, deixando claro que isso não pretende estabelecer uma hierarquia de baixas civis.
- Verificar se os alertas serão eficazes para diferentes grupos de pessoas civis; quando possível, adotar diversas medidas para dar o aviso com antecedência.

Exemplo: na doutrina da Força Aérea Real Australiana, uma observação sobre gênero nas operações aéreas recomenda analisar “dados desagregados por sexo para identificar os impactos de segunda e terceira ordem dos ataques nas comunidades”.

Evacuações

- Prever e planejar a evacuação e acomodações que atendam às necessidades de mulheres, homens, meninas e meninos de diferentes idades⁷⁹ e com diferentes deficiências (físicas, visuais, auditivas e intelectuais e psicossociais).
- Consultar e facilitar o trabalho de organizações da sociedade civil que possam estar cientes de pessoas que precisam de evacuação e garantir que necessidades de acordo com idade, gênero e deficiência sejam atendidas nos abrigos e durante a evacuação (caso contrário, os civis podem hesitar em sair).
- Designar referências para deficiência, idade e gênero, a fim de garantir que a evacuação seja inclusiva.
- Criar espaços separados para homens e mulheres e evitar a separação de famílias.
- Acomodar as pessoas responsáveis por cuidar de crianças, pessoas com deficiência, idosos, etc.
- Considerar as pessoas civis que correm ou correrão o risco de ficarem para trás (por exemplo, homens e meninos impedidos de sair ou indivíduos com imobilidade), inclusive grupos aos cuidados de instituições.

Boas práticas: o Plano de Ação Nacional das Filipinas sobre Mulheres, Paz e Segurança para 2017–2022 assume o seguinte compromisso (na p. 14): “Estabelecer como um procedimento padrão ‘espaços adequados para mulheres e crianças’ em todas as áreas de evacuação e nos acampamentos de pessoas deslocadas internamente”.

⁷⁹ Consultar orientações específicas sobre a evacuação de crianças em CICV, *Childhood in Rubble: The Humanitarian Consequences of Urban Warfare for Children*, CICV, Genebra, 2023, pp. 50–51.

Serviços médicos

Se encontrarem civis ou combatentes feridos, ou tratarem pessoas detidas, os serviços médicos de uma força armada devem⁸⁰:

- fornecer, dentro de 72 horas, acesso a kits de PEP para indivíduos que afirmem ser vítimas de violência sexual ou que sejam identificados como tal e, se possível, dar a opção de encaminhar a um centro de assistência médica;
- se possível, identificar casos de gravidez e preparar-se para encaminhá-los a hospitais com maternidade, considerando que partos continuam ocorrendo com ou sem operações militares;
- disponibilizar uma equipe que inclua médicas, porque o acesso de mulheres e meninas à assistência médica pode ser impedido em contextos em que elas só devem ser tratadas por profissionais do sexo feminino;
- contar com formação nas especificidades do trauma ligado à violência sexual (tanto para mulheres quanto para homens);
- incluir a perspectiva de mulheres e homens de diferentes idades e origens nas avaliações das necessidades relativas à assistência médica, levando em consideração possíveis limitações, como acesso físico, segurança, restrições financeiras e restrições socioculturais, bem como possíveis soluções⁸¹.

Revista e detenção

- Mulheres e meninas devem ser revistas por mulheres num local que lhes proporcione o nível adequado de privacidade, segurança e respeito às normas culturais. Mulheres que estiverem grávidas, amamentando ou menstruadas podem precisar de assistência adicional – inclusive acesso a alimentos, água, banheiros e assistência à saúde – para si e para seus filhos. As pessoas que precisam de cuidadores devem permanecer com eles.
- Os centros de detenção devem contar com os recursos adequados – como pessoal suficiente (funcionários de segurança e equipe médica, por exemplo, de ambos os sexos) e recursos materiais (água, alimentos, instalações de saúde, eletricidade e ventilação) – conforme a idade, o gênero, os diferentes tipos de deficiência e os aspectos culturais da população detida.
- Para as pessoas detidas, planejar espaços de modo que mulheres, homens e crianças possam ser separados (de acordo com os requisitos jurídicos), a menos que sejam da mesma família.

Comunicação e coordenação civil-militar

- Estabelecer canais de comunicação com a sociedade civil e organizações humanitárias – inclusive com organizações de mulheres, quando possível – a fim de entender melhor os riscos e necessidades da população civil; considerar os dados demográficos específicos de cada população. (Evitar se relacionar apenas com homens).
- Transmitir as comunicações com a população civil – por exemplo, para dar avisos de ataques ou informações sobre rotas de evacuação – por diversos meios, como uma combinação de mensagens de rádio ou outras mídias, telefonemas, folhetos com avisos baseados em imagem (em vez de apenas texto escrito) e/ou pessoas em locais-chave.

⁸⁰ As obrigações jurídicas que incumbem a uma parte num conflito armado de fornecer assistência médica numa situação de conflito armado, bem como sua capacidade de responder às necessidades médicas, variam dependendo da população em questão (ou seja, civis, combatentes e/ou pessoas detidas).

⁸¹ CICV, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, comentário sobre o artigo 3 comum, parágrafo 766 e comentário sobre o artigo 12, parágrafo 1435.



Tombuctu, Mali, 2015.

CAPÍTULO 2

O DIH NA AGENDA SOBRE MULHERES, PAZ E SEGURANÇA (MPS)

Este capítulo explica os pontos que o DIH e a agenda MPS têm em comum, a fim de aumentar a conscientização sobre seus objetivos interconectados e incentivar uma maior consolidação entre suas grandes sinergias. Posteriormente, identifica cinco áreas de valor agregado que serão obtidas com a aplicação conjunta da agenda MPS e do DIH aos conflitos armados contemporâneos, assim como cinco abordagens para lidar com as tensões que poderiam surgir na aplicação conjunta. Ele conclui com recomendações a respeito dos aspectos do DIH presentes nos planos de ação nacionais sobre MPS.

Este capítulo não aborda as sobreposições normativas e práticas da agenda MPS com o campo do controle de armas e desarmamento. Isso é abordado numa publicação de 2020 do Instituto das Nações Unidas de Pesquisa sobre Desarmamento, intitulada *Connecting the Dots: Arms Control, Disarmament and the Women, Peace and Security Agenda*⁸².

A. DIH E MPS: ANÁLISE DOS PONTOS COMUNS EM 2023

No ano 2000, a resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU estabeleceu uma estrutura influente para a ação sobre MPS que hoje é bastante conhecida por muitos profissionais militares. Esta primeira resolução do Conselho de Segurança e as nove resoluções subsequentes sobre MPS incorporam o DIH principalmente de três maneiras⁸³.

Quadro 4. DIH nas resoluções sobre MPS do Conselho de Segurança da ONU

Respeito ao DIH: as resoluções sobre MPS pedem que os Estados respeitem e implementem o DIH que protege mulheres e meninas. Assim, as resoluções defendem o respeito por todas as normas do DIH estabelecidas no Quadro 1 como parte de seu pilar de “proteção”.

Prevenção e resposta à violência sexual e de gênero: as resoluções sobre MPS pedem que os Estados tomem medidas para proteger mulheres e meninas da violência sexual e de gênero, inclusive como uma violação do DIH. Embora esse elemento das resoluções também faça parte dos apelos de respeito ao DIH de forma mais geral, as resoluções sobre MPS conseguiram destacar esse crime de gênero.

Consultar CSNU, resolução 1325 (2000), parágrafo preambular (PP) 6 e parágrafo operativo (PO) 9;

CSNU, resolução 1820 (2008), PP 3;
CSNU, resolução 1888 (2009), PP 6;
CSNU, resolução 1889 (2009), PO 2;
CSNU, resolução 1960 (2010), PP 10;
CSNU, resolução 2106 (2013), PPs 11 e 12;
CSNU, resolução 2242 (2015), PP 9 e PO 2;
CSNU, resolução 2467 (2019), PP 3.

Consultar CSNU, resolução 1325 (2000), PO 10;
CSNU, resolução 1820 (2008), PPs 3 e 6 e POs 1, 3 e 4;
CSNU, resolução 1888 (2009), PP 10 e POs 1, 3 e 7;
CSNU, resolução 1960 (2010), PP 5 e PO 5;
CSNU, resolução 2106 (2013), PO 1;
CSNU, resolução 2242 (2015), PO 6.

⁸² H. Myrtilinen, *Connecting the Dots: Arms Control, Disarmament and the Women, Peace and Security Agenda*, Instituto das Nações Unidas de Pesquisa sobre Desarmamento, Genebra, 2020: <https://unidir.org/publication/connecting-the-dots/>.

⁸³ Além do DIH, a agenda e as resoluções sobre MPS também abordam uma série de questões mais amplas, como a prevenção de conflitos e a construção da paz. Embora este capítulo se concentre nos aspectos do DIH presentes nos planos de ação sobre MPS, isso não implica que esses outros elementos da agenda MPS sejam menos importantes. O conteúdo dos planos de ação nacionais sobre MPS varia, naturalmente, de acordo com as especificidades dos diferentes contextos.

Combate à impunidade: as resoluções sobre MPS enfatizam a responsabilidade dos Estados de acabar com a impunidade e julgar crimes de guerra, que são infrações graves do DIH. Os crimes de guerra incluem, entre outros, o crime de violência sexual.

Consultar CSNU, resolução 1325 (2000), PO 11; CSNU, resolução 1820 (2008), PO 4; CSNU, resolução 1888 (2009), PP 7 e PO 6; CSNU, resolução 1889 (2009), PO 3; CSNU, resolução 1960 (2010), PP 6; CSNU, resolução 2106 (2013), POs 2 e 12; CSNU, resolução 2122 (2013), PO 12; CSNU, resolução 2242 (2015), PO 14; CSNU, resolução 2467 (2019), PP 16 e PO 15.

DIH NOS PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS SOBRE MPS

Os planos de ação nacionais sobre MPS são adotados pelos Estados para orientar a implementação dos compromissos relativos a MPS na legislação, na política e na prática nacionais. Devido a seu lugar nas resoluções sobre MPS, hoje o DIH também aparece expressamente em vários planos de ação nacionais sobre MPS. Esse intercâmbio e a amplificação mútua entre a agenda MPS e a implementação do DIH no âmbito nacional foi incentivada pela resolução 2242 do Conselho de Segurança da ONU em 2015, que “exorta os Estados Membros a continuar integrando a agenda sobre mulheres, paz e segurança a seus planos estratégicos, como os planos de ações nacionais e outras estruturas de planejamento, com recursos suficientes, inclusive para o cumprimento das obrigações pertinentes de acordo com o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, e por meio de amplas consultas, inclusive com a sociedade civil, em particular, as organizações de mulheres” (parágrafo operacional 2).

Os Estados tomaram diversas medidas no âmbito nacional para implementar as obrigações do DIH às estruturas internas, como a adoção de legislação de implementação, a divulgação do DIH para a população civil, a integração do DIH à doutrina, à formação, ao treinamento e aos sistemas disciplinares militares, e a repressão penal e supressão de infrações do DIH⁸⁴. Portanto, o Quadro 5 não é um panorama completo dos esforços empreendidos pelos Estados para implementar o DIH além do contexto dos planos de ação nacionais sobre MPS; ele concentra-se especificamente nos pontos comuns entre a implementação nacional do DIH e de MPS.

Dos 93 planos de ação nacionais avaliados para este relatório, 43 (46%) continham pelo menos uma referência expressa ao DIH⁸⁵. Destes, 29 continham compromissos, objetivos ou indicadores claramente relacionados com o DIH⁸⁶, em contraposição com referências ao DIH no contexto ou no discurso, mas com menos proeminência em ações para sua implementação.

84 Consultar orientações sobre a implementação nacional do DIH, por exemplo, em CICV, *Bringing IHL Home: Guidelines on the National Implementation of International Humanitarian Law*, CICV, Genebra, 2021: www.icrc.org/en/document/bringing-ihl-home-guidelines-national-implementation-international-humanitarian-law.

85 Os planos de ação nacionais foram obtidos por meio do banco de dados mantido pelo Programa Mulheres, Paz e Segurança da Liga Internacional das Mulheres pela Paz e Liberdade, inclusive as traduções nele disponíveis. Esta base de dados está disponível em: <https://1325naps.peacewomen.org/>. Alguns planos de ação nacionais estão disponíveis em traduções não oficiais para inglês nesta base de dados, financiada por ARC DP160100212 (CI Shepherd). Os termos “direito humanitário”, “DIH”, “direito da guerra” e “Convenção de Genebra”, ou o equivalente no idioma pertinente, foram pesquisados nos planos de ação nacionais disponíveis neste banco de dados em agosto de 2022. Nos casos em que um país tinha mais de um plano de ação nacional, foi avaliado apenas o documento mais recente disponível ao público em agosto de 2022. Quatro planos de ação nacionais (Chipre, Kosovo, Tadjiquistão e Tunísia) não foram avaliados devido à falta de disponibilidade pública ou de tradução em inglês.

86 Os planos de ação nacionais de Armênia, Austrália, Bélgica, Bulgária, Burkina Fasso, Camarões, Chile, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Filipinas, Gabão, Gâmbia, Guiné-Bissau, Irlanda, Itália, Macedônia do Norte, Montenegro, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Sérvia, Sudão do Sul, Suécia, Suíça e Timor-Leste.

O DIH aparece nos planos de várias maneiras diferentes. Muitos se referem ao DIH de modo geral, como uma fonte de proteção para – e fundamento jurídico que define violações contra – mulheres e meninas, ou como parte dos fundamentos jurídicos para a agenda MPS⁸⁷. Além disso, o conteúdo dos planos de ação nacionais relacionado ao DIH pode ser agrupado em quatro categorias, conforme mostrado no Quadro 5.

Quadro 5. Planos de ação nacionais sobre MPS que dão ênfase ao DIH (2022)		
	Tópico do DIH	Conteúdo dos planos de ação nacionais sobre MPS
1	Prevenção, investigação e julgamento da violência sexual e de gênero	<p>Presente nos planos de Armênia, Dinamarca, Eslovênia, Filipinas, Guiné-Bissau, Itália, Países Baixos, Portugal, Sudão do Sul e Suíça.</p> <p>Através do controle das próprias forças (Eslovênia) e da defesa do respeito à proibição da violência sexual e de gênero por parte de grupos armados não estatais (Suíça).</p>
2	Defesa, divulgação e implementação do DIH no âmbito internacional ou nacional	<p>Compromissos de aumentar a conscientização e defender o respeito ao DIH: planos de Austrália, Bélgica, Camarões, Espanha, Gâmbia, Itália, México e Sérvia.</p> <p>Compromissos de avaliar leis ou políticas nacionais para implementar o DIH: planos de Bulgária, Gâmbia, Macedônia do Norte e Sudão do Sul.</p> <p>Através da tradução de instrumentos do DIH para os idiomas locais (Gâmbia) e da preparação de um relatório sobre o estado da implementação interna do DIH (Bulgária).</p> <p>Dois planos – da Bulgária e do Iêmen – referem-se às comissões nacionais de DIH como atores de implementação relevantes para a agenda MPS.</p>
3	Referências expressas à capacitação em DIH (como um subconjunto mais específico da categoria anterior)	<p>Capacitação em DIH para a polícia, os militares ou outras forças de segurança nacionais: planos de Burkina Fasso, Estados Unidos, Estônia, Gabão, Irlanda, Itália, Montenegro, Nova Zelândia, Portugal, República Centro-Africana, República Checa e Timor-Leste.</p> <p>Capacitação em DIH para funcionários judiciais ou outros profissionais da área jurídica: planos de Croácia, Espanha e Timor-Leste.</p> <p>Capacitação mais geral para instituições civis, como academias diplomáticas ou sociedade civil: planos de Chile, Estados Unidos, Estônia, Irlanda, Itália e Portugal.</p>
4	Aplicação de uma perspectiva de gênero ao DIH	<p>Três planos referem-se à aplicação de uma perspectiva de gênero em conexão com o DIH: planos de Noruega, Suécia e Suíça.</p>

⁸⁷ Por exemplo, os planos de ação nacionais de Argentina, Austrália, Bélgica, Burkina Fasso, Camarões, Canadá, Espanha, Filipinas, Finlândia, França, Gâmbia, Guatemala, Guiné-Bissau, Iêmen, Macedônia do Norte, México, Noruega, Nova Zelândia, Palestina, Polônia, República do Congo, Sérvia, Sudão e Sudão do Sul.

B. OPORTUNIDADES DE VALOR AGREGADO: APLICAR A AGENDA MPS E O DIH JUNTOS

Considerando a sobreposição normativa abordada na seção anterior, talvez surpreenda que, para as forças armadas, a relação entre o DIH e a agenda MPS nem sempre é evidente. Para as forças armadas, os fluxos de trabalho de MPS tendem a se concentrar na presença feminina nas forças militares e/ou na cooperação civil-militar com as mulheres, sem referência ao respeito ao DIH. Dos 93 planos de ação nacionais sobre MPS analisados, 50 (54%) não continham nenhuma referência expressa ao DIH (embora isso não signifique que não exista um trabalho paralelo para implementar o DIH fora do escopo dos planos de ação nacionais sobre MPS)⁸⁸.

Uma complementaridade sólida tem o potencial de melhorar o impacto de diferentes ramos do direito e da política internacionais – e o DIH e a agenda MPS não são exceção –, por isso, ela é urgentemente necessária. Além das interseções existentes abordadas na seção anterior – que devem ser fortalecidas e conservadas –, esta seção identifica outras cinco áreas em que a convergência entre as estruturas poderia ser ainda mais reforçada. O sistema de governança global para a igualdade de gênero em conflitos armados fica mais forte quando os profissionais utilizam as estruturas do DIH e da agenda MPS em conjunto, e não como partes discrepantes e isoladas.

i. Participação significativa das mulheres nas forças armadas

A agenda MPS e o DIH estão entrelaçados e têm vínculos fortes, especialmente nos pilares de proteção e participação. Isso significa que a agenda MPS poderia ser usada para fortalecer uma perspectiva de gênero no DIH em operações militares.

– Tenente-Coronel Tambudzai Kanengoni,
oficial militar sênior, Forças de Defesa do Zimbábue

Em seu primeiro parágrafo operacional, a resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU pede que os Estados garantam uma maior representação das mulheres nos níveis decisórios na gestão de conflitos, entre outras áreas. As subseqüentes resoluções sobre MPS também incentivam uma maior participação das mulheres em instituições nacionais, regionais e internacionais e em mecanismos para a prevenção, gestão e resolução de conflitos.

Há diferentes interpretações sobre se o apelo da agenda MPS para uma maior participação das mulheres inclui a participação nas forças armadas. Não houve consenso para pedir uma maior inclusão das mulheres nas forças armadas nacionais nas resoluções sobre MPS (fora das operações de paz) *per se*. Alguns Estados, no âmbito MPS, estabeleceram objetivos para aumentar o recrutamento de mulheres para suas forças armadas nacionais⁸⁹, mas outros não. Também foi observado que a maior participação feminina nas operações de paz da ONU – solicitada de modo explícito pela agenda MPS – implica, logicamente, um maior número de mulheres nas forças armadas nacionais dos Estados que contribuem com tropas. A estratégia de paridade de gênero para pessoal uniformizado do Departamento de Operações de Paz da ONU, por exemplo, identifica políticas e práticas

⁸⁸ Os termos “direito humanitário”, “DIH”, “direito da guerra” e “Convenção de Genebra”, ou o equivalente no idioma pertinente, foram pesquisados nos planos de ação nacionais. Nos casos em que um país tinha mais de um plano de ação nacional, apenas o documento mais recente disponível ao público foi avaliado em agosto de 2022. Quatro planos de ação nacionais (Chipre, Kosovo, Tadjiquistão e Tunísia) não foram avaliados devido à falta de disponibilidade pública ou de tradução em inglês na época.

⁸⁹ Ver, por exemplo, os planos de ação nacionais de Azerbaijão (pág. 7); Burundi (p. 15); Canadá (p. 9); Djibuti (p. 20); Moldávia (p. 8); Nova Zelândia (pág. 14); Polônia (p. 23); Sudão do Sul (p. 52).

de Estados que representam desafios para a maior participação de mulheres nas operações de paz, como as restrições baseadas no gênero em tarefas de combate (ou outras tarefas operacionais) e o baixo número de mulheres nas forças armadas nacionais⁹⁰.

Alguns militares consideram que a participação significativa de mulheres nas forças armadas é relevante para conseguir proteger civis, respeitar certas obrigações jurídicas e cumprir os objetivos da missão. A participação de mulheres nas forças armadas levanta questões de direito e política que devem ser abordadas de acordo com cada contexto. Questões sobre se a participação é significativa, preocupações sobre estereótipos de gênero e as opiniões das mulheres implicadas num determinado contexto também precisam ser consideradas⁹¹.

Duas questões a respeito disso precisam ser consideradas separadamente: a primeira é a participação igual e significativa das mulheres nas forças armadas; a segunda é se a participação das mulheres pode melhorar a proteção da população civil e o respeito por certas disposições do DIH.

Em relação à igualdade de oportunidades, o foco da agenda MPS em que as mulheres tenham uma participação significativa e igualitária se baseia no DIDH: o artigo 11 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) exige que os Estados Partes adotem “todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera do emprego a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, os mesmos direitos”.

Nas duas décadas desde que a resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU foi adotada, Estados, organizações internacionais e partes interessadas da sociedade civil aperfeiçoaram políticas em torno do aumento da participação das mulheres nas forças armadas, esclarecendo que a “participação” por si só é uma métrica inadequada para a igualdade de gênero. Em vez disso, a participação das mulheres precisa ser significativa⁹². No contexto das forças armadas, isso implica:

- acabar com a discriminação de gênero contra as mulheres que participam das forças armadas (como assédio sexual e violência, e restrições ilegais baseadas no gênero sobre tarefas e responsabilidades);
- representação de mulheres em toda a liderança militar;
- abster-se de equiparar “ser mulher” a ter experiência em gênero; ser mulher não significa automaticamente que um indivíduo tenha habilidades relacionadas à dinâmica de gênero de um determinado contexto afetado por conflitos⁹³;

90 Departamento de Operações de Paz da ONU (UNDP), *Uniformed Gender Parity Strategy 2018–2028*, UNDP, Nova York, 2018, p. 3: <https://peacekeeping.un.org/en/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-full-text>.

91 Consultar uma discussão mais aprofundada desses elementos na seção C do capítulo 2.

92 Ver, a este respeito, a resolução 1325 (2000) do CSNU, parágrafo preambular 5, e a resolução 1820 (2008) do CSNU, parágrafo preambular 10 (sobre participação igualitária e envolvimento total em todos os esforços para a manutenção e promoção da paz e segurança); a resolução 1889 (2009) do CSNU, parágrafo preambular 6 (sobre a participação plena e igualitária nos processos de construção da paz); a resolução 2122 (2013) do CSNU, parágrafo operacional 4 (sobre a participação plena nas reformas do setor de segurança); a resolução 2242 (2015) do CSNU, parágrafo preambular 7 (sobre o envolvimento significativo em iniciativas para prevenir, resolver e reconstruir depois de conflitos); a resolução 2467 (2019) do CSNU, parágrafo operacional 23 (sobre a participação plena e efetiva nas reformas do setor de segurança); e a resolução 2493 (2019) do CSNU, parágrafo operacional 2 (sobre a participação plena, igual e significativa em todas as etapas dos processos de paz), e o parágrafo operativo 10(b) (sobre a participação plena e efetiva nas reformas do setor de segurança). Consultar também Secretário-geral da ONU, *Women and Peace and Security: Report of the Secretary-General, S/2022/740*, 5 de outubro de 2022, parágrafo 106(a). Consultar uma discussão sobre a participação significativa das mulheres nas forças armadas ou nas operações de manutenção da paz em UNDP, *Gender Equality and Women, Peace and Security: Resource Package*, UNDP, Nova York, 2020; M. Bastick, *Gender and Complaints Mechanisms: A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse*, DCAF, Genebra, 2015, pp.2 e seguintes; R. U., Nagel, K., Spears e J., Maenza, *Culture, Gender, and Women in the Military: Implications for International Humanitarian Law Compliance*, Georgetown Institute for Women, Peace and Security (GIWPS), GIWPS, Washington DC, 2021, p. 24; I. Munch e A. Holvikivi, *Saving the World, One Gender Training at a Time*, DCAF, Genebra, 2021, p. 3; V. F. Newby e C. Sebag, “Gender sidestreaming? Analysing gender mainstreaming in national militaries and international peacekeeping”, *European Journal of International Security*, vol. 6, n.º 2, maio de 2021, pp. 149–152; J. Klugman *et al.*, *Can the Women, Peace and Security Agenda and International Humanitarian Law Join Forces?*, GIWPS, Washington DC, 2021, p. 26.

93 Por exemplo, simplesmente colocar mulheres em patrulhas ou equipes de engajamento voltadas para civis nem sempre fará diferença: é preciso avaliar, entre outros fatores, se elas estão adequadamente treinadas, qual é seu objetivo e aspectos interseccionais, como habilidades linguísticas. Também deve-se considerar possíveis riscos indiretos para a população civil: por exemplo, o maior envolvimento militar com as mulheres locais numa determinada área pode levantar suspeitas ou gerar problemas para essas civis. Algumas pesquisas indicam que o uso de equipes de gênero misto é preferível às equipes

- abster-se de considerar que as mulheres são necessariamente “boas”; as mulheres são indivíduos que desempenham muitos papéis diferentes nos conflitos armados;
- treinar e equipar as mulheres adequadamente para facilitar sua participação igualitária e a proteção não discriminatória da força;
- analisar fatores de interseção, como raça e religião, para considerar quais mulheres estão participando – ou seja, avaliar se certas mulheres são excluídas com base em outros critérios além do gênero.

A segunda questão – a relação entre a participação das mulheres nas forças armadas e o respeito às obrigações do DIH – tem sido menos clara. Em um aspecto, as mulheres são um requisito para que uma força armada cumpra certas obrigações do DIH em relação à vigilância de mulheres detidas⁹⁴. Além desse escopo limitado, o texto do tratado do DIH não menciona como uma força armada deve ser constituída; isso fica a critério das partes em conflito. Sem considerar que, de modo inerente, as mulheres “respeitam mais a lei”, foram apresentadas várias considerações que indicam que a participação significativa de mulheres no processo de tomar decisões pode oferecer mais experiências e perspectivas para aumentar o respeito pelo DIH.

Primeiro, a participação significativa de mulheres no processo de tomar decisões de uma força armada pode melhorar a compreensão e os dados, por exemplo, quando são necessárias mulheres para estabelecer contato direto com mulheres e crianças numa comunidade afetada por conflitos. Uma compreensão mais precisa do ambiente operacional humano e a coordenação com instituições civis podem contribuir para fazer uma avaliação mais completa dos danos esperados à população civil. Também podem ajudar a compreender melhor ou a colocar em prática o que constitui um tratamento não discriminatório de pessoas sob o controle de uma força e/ou a interação com mulheres em postos de controle, em operações de busca ou durante evacuações.

A esse respeito, é importante considerar que o preconceito de gênero existe nas crenças sociais da maioria das pessoas, e é lógico que essa tendência geral se estenda ao pessoal das forças armadas. De acordo com o GSNI, do PNUD, 91% dos homens e 86% das mulheres têm pelo menos um preconceito claro contra a igualdade de gênero, e as mulheres têm menos preconceitos contra a igualdade de gênero e o empoderamento feminino nos sete indicadores de preconceito medidos⁹⁵. Portanto, tanto homens quanto mulheres têm opiniões preconceituosas em relação ao gênero e, em média, os homens têm um número maior de opiniões preconceituosas em relação ao gênero. Em conjunto, as pesquisas indicam que o gênero pode influenciar as decisões tomadas pelas pessoas responsáveis por formular as políticas nacionais: as mulheres tendem a considerar um escopo mais amplo de questões sociais que afetam uma comunidade⁹⁶. Por exemplo, foi documentado que a inclusão de mulheres nas negociações de paz ampliou o conteúdo consensual: os acordos feitos sem signatárias incluem mais disposições referentes à reforma militar e à retirada de tropas, ao passo que os acordos com signatárias incluem mais disposições referentes à reforma política, social e econômica⁹⁷.

de engajamento formadas apenas por mulheres: R. Egnell, “Gender perspectives and military effectiveness: Implementing UNSCR 1325 and the national action plan on Women, Peace, and Security”, *PRISM*, vol. 6, n.º 1, 2016, p. 84.

94 CG III, artigos 97 e 108; CG IV, artigos 76(4) e 124(3); PA I, artigo 75(5); PA II, artigo 5(2). Consultar também CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, comentário sobre o artigo 25(4), parágrafo 2102.

95 PNUD, *2020 Human Development Perspectives: Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities*, PNUD, Nova York, 2020, pp 8-9.

96 C. Bolzendahl e C. Brooks, “Women’s political representation and welfare state spending in 12 capitalist democracies”, *Social Forces*, vol. 85, n.º 4, junho de 2007, pp. 1509-1534; L. Chen, “Female policymakers and educational expenditures: Cross-country evidence”, *European Journal of Law and Economics*, vol. 51, n.º 1, fevereiro de 2021, pp. 129-155, citado em C. Criado Perez, *Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men*, Chatto and Windus, London, 2019, p. 265.

97 J. Krause, W. Krause e P. Bränfors, “Women’s participation in peace negotiations and the durability of peace”, *International Interactions*, vol. 44, n.º 6, 2018, p. 17. Ver também S. Shair-Rosenfield e R. Wood, “Governing well after war: How improving female representation prolongs post-conflict peace”, *The Journal of Politics*, vol. 79, n. 3, julho de 2017, pp. 995-1009.

Em segundo lugar, a presença de mulheres na equipe médica das forças armadas pode contribuir para melhorar o acesso aos serviços médicos de acordo com as obrigações impostas pelo DIH de cuidar de pessoas doentes e feridas⁹⁸, inclusive em contextos em que mulheres e meninas precisem ser tratadas por médicas devido a normas e expectativas sociais. Na melhor das hipóteses, sempre haveria médicas (militares ou civis) disponíveis para tratar mulheres e meninas feridas ou doentes que desejassem ser tratadas por mulheres⁹⁹.

Além de reforçar a precisão da inteligência, da triagem e dos ataques, a participação de mais mulheres nas operações também pode aumentar a eficiência do patrulhamento, a capacidade de observação militar e a acessibilidade aos serviços de saúde. Tudo isso contribui para que as forças armadas respeitem o DIH.

– Tenente-Coronel Khadessa Sy, chefe do Departamento de Gênero e Coordenadora de DIH, Forças Armadas do Senegal

Por último, é mais comum que a violência sexual nos conflitos armados seja cometida por homens contra mulheres¹⁰⁰, embora também existam outros casos. Uma força armada mais equilibrada em termos de gênero pode reduzir a perpetração de violência sexual e de gênero por parte de militares e também melhorar a identificação e mitigação de riscos (por exemplo, quando mulheres são mais adequadas para ouvir as preocupações da comunidade sobre violência sexual e de gênero).

Por outro lado, os pedidos de maior participação ainda geram polêmica¹⁰¹. Há receios de que a “militarização” ou “securitização” da agenda MPS seja a antítese das origens da agenda – ou seja, a paz e a desmilitarização¹⁰² – e pedidos de uma mudança que transforme as instituições¹⁰³. Além disso, não existem estudos comparativos que evidenciem que forças armadas estatais ou grupos armados com uma maior participação de mulheres tenham um histórico de mais respeito pelo DIH.

Em resumo, em algumas circunstâncias, a participação de mulheres pode ser relevante para o cumprimento de certas obrigações do DIH, por exemplo, quando as mulheres são necessárias para a vigilância das pessoas detidas. No entanto, o aumento da participação de mulheres nas forças armadas também exige considerar fatores específicos do contexto, como críticas à securitização, se a participação é significativa, preocupações com estereótipos de gênero e as opiniões das mulheres implicadas num determinado contexto.

⁹⁸ A norma 110 do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário estabelece que as pessoas feridas, doentes e náufragas devem receber, na medida do possível e no mais curto prazo, os cuidados médicos exigidos por seu estado. Não se fará nenhuma distinção que não seja baseada em critérios médicos.

⁹⁹ CICV, *Commentary on the Third Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, parágrafos 2230 e 2792; ver também CICV, *Commentary on the First Geneva Convention*, CICV, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, parágrafo 766.

¹⁰⁰ M. Bastick, K. Grimm e R. Kunz, *Sexual Violence in Armed Conflict. Global Overview and Implications for the Security Sector*, DCAF, Genebra, 2007, p. 14. Em relação ao impacto desproporcional da violência sexual para mulheres e meninas, ver CEDAW, *General Recommendation No. 30 on Women in Conflict Prevention, Conflict and Post-Conflict Situations*, CEDAW/C/GC/30, 1.º de novembro de 2013, parágrafos 34-35; OMS, *Violence against Women Prevalence Estimates, 2018: Global, Regional and National Prevalence Estimates for Intimate Partner Violence against Women and Global and Regional Prevalence Estimates for Non-Partner Sexual Violence against Women*, OMS, Genebra, 2021.

¹⁰¹ Consultar J. Klugman et al., *Can the Women, Peace and Security Agenda and International Humanitarian Law Join Forces? Emerging Findings and Promising Directions*, GIWPS, Washington, 2021, p. 13; G. Baldwin e T. Hynes, *The Securitization of Gender: A Primer*, *The Global Observatory*, 11 de outubro de 2022.

¹⁰² J. Klugman et al., *Can the Women, Peace and Security Agenda and International Humanitarian Law Join Forces? Emerging Findings and Promising Directions*, GIWPS, Washington, 2021, p. 14.

¹⁰³ Consultar o debate em G. Baldwin, *Considering the Future of Gender and Peace Operations: Strategic Debates and Operational Challenges*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Estocolmo, 2022.

ii. Assessores de gênero nas forças armadas

No âmbito das resoluções sobre MPS, a defesa geral de uma perspectiva de gênero em questões relacionadas à segurança e à paz incentivou alguns Estados a convocar assessores de gênero, referências de gênero ou outras funções ou cargos semelhantes nas forças armadas nacionais¹⁰⁴.

Quando treinados e em posições de influência, os assessores de gênero (ou outros profissionais afins) podem contribuir para o respeito pelo DIH pelas razões abordadas na seção G do capítulo 1. São necessários conhecimentos, competências e ferramentas práticas para integrar a análise de gênero ao planejamento, execução e avaliação de operações militares; por isso, profissionais especializados podem fazer a diferença em contextos em que as decisões são tomadas com rapidez e precisam ser analisadas individualmente.

Para explorar ao máximo a convergência entre o respeito pelo DIH e os conhecimentos sobre gênero, várias forças armadas estatais consideraram valioso oferecer formação em questões de gênero a seus assessores jurídicos e certa formação em DIH a seus assessores de gênero. Alguns assessores jurídicos das forças armadas da Austrália, por exemplo, também são referências de gênero. Nas forças armadas francesas, não existe o papel de “assessor de gênero” (há pessoal treinado em questões relacionadas a gênero, mas sem esse cargo específico), mas os assessores jurídicos das forças armadas podem ficar encarregados de garantir que uma perspectiva de gênero seja levada em conta, particularmente em questões relacionadas à responsabilização. Uma série de sinergias possíveis pode resultar dessa integração cruzada:

- Os assessores de gênero precisam conhecer os fundamentos jurídicos e os requisitos da agenda MPS, da qual o DIH é um componente importante, inclusive para poder assessorar sobre o que é uma obrigação legal e o que é uma recomendação menos vinculante em cooperação com o consultor jurídico.
- Medidas para prevenir e responder à violência sexual em conflitos são implementadas tanto por meio do DIH quanto por meio de diretivas ou políticas sobre MPS nas forças armadas; assessores jurídicos e de gênero podem se basear em ambas as estruturas e trabalhar juntos para maximizar o compartilhamento de informações sobre riscos e aumentar a eficiência para conseguir objetivos em comum.
- A resposta à exploração e ao abuso sexual costuma ser judicial, e, idealmente, ambos os assessores trabalham de modo coordenado para garantir que qualquer abuso seja investigado e que os cuidados adequados sejam prestados à vítima/sobrevivente.
- O tratamento lícito de pessoas detidas envolve a consideração da não discriminação com base em fatores como sexo, gênero, idade e quaisquer outros critérios semelhantes. Neste contexto, aproveitar os conhecimentos sobre gênero para fundamentar o tratamento de pessoas detidas pode fazer parte do respeito pelo DIH.

¹⁰⁴ Ver, por exemplo, os planos de ação nacionais de Austrália (p. 44); Paraguai (p. 8); Romênia (p. 15); Sérvia (pág. 12) e Sudão do Sul (p. 58). A respeito especificamente da inclusão de assessores de gênero nas operações de paz, consultar as seguintes resoluções sobre MPS do CSNU: resolução 1888 (2009), parágrafo operativo 12; resolução 1889 (2009), parágrafo operativo 7; resolução 1960 (2010), parágrafo operativo 10; resolução 2106 (2013), parágrafo operativo 8; resolução 2122 (2013), parágrafo operativo 4; resolução 2242 (2015), parágrafo operativo 7; resolução 2467 (2019), parágrafo operativo 23; e resolução 2493 (2019), parágrafo operativo 10b.

iii. Aplicação do DIH com perspectiva de gênero

A agenda MPS ajudou a integrar uma perspectiva de gênero à aplicação de políticas e programas. A resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU expressa “sua disposição de incorporar uma perspectiva de gênero às operações de manutenção da paz” (parágrafo 5) e pede que todos os atores envolvidos adotem uma perspectiva de gênero “ao negociar e implementar acordos de paz” (parágrafo 8). As resoluções subsequentes sobre MPS continuaram pedindo medidas a respeito do uso de uma perspectiva de gênero¹⁰⁵, mais recentemente incentivando a “continuar integrando uma perspectiva de gênero na Secretaria e nas organizações das Nações Unidas” (resolução 2493 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 2019, parágrafo 9(c)). Isso se baseia na Plataforma de Ação de Pequim de 1995, na qual 186 Estados concordaram que a integração de uma perspectiva de gênero deve ser defendida nas decisões sobre conflitos armados¹⁰⁶.

As resoluções não pediram expressamente a inclusão de uma perspectiva de gênero na aplicação do DIH. No entanto, é lógico que incorporar uma perspectiva de gênero à aplicação e interpretação do DIH pode facilitar os avanços para aliviar os danos provocados pelos conflitos armados¹⁰⁷. Isso não cria novas obrigações: na verdade, **uma perspectiva de gênero é um prisma interpretativo necessário para sintonizar a noção de “danos à população civil” e a exigência de não discriminação com a realidade da vida de homens, mulheres, meninas e meninos afetados pela guerra**. Ela pode ser entendida como uma abordagem metodológica para melhorar o respeito às obrigações pertinentes do DIH. Até o momento, a Noruega, a Suécia e a Suíça assumiram compromissos afins (Quadro 6).

Quadro 6. Boas práticas de planos de ação nacionais sobre MPS: incorporar uma perspectiva de gênero à aplicação e interpretação do DIH

Três planos de ação nacionais sobre MPS assumiram o compromisso de aplicar uma perspectiva de gênero em conexão com as obrigações do DIH:

1. O [plano de ação sobre mulheres, paz e segurança da Noruega](#) afirma que as forças armadas devem se esforçar para “se tornar mais competentes em usar o poder controlado para criar segurança em relação a **diferentes formas de vulnerabilidade que podem surgir entre mulheres, homens, meninas e meninos** nas áreas de operações, tanto a curto quanto a longo prazo. É importante continuar trabalhando para reduzir as consequências negativas das operações. **As mulheres, a paz e a segurança devem ser consideradas em conexão com** a proteção de civis, a cooperação civil-militar e **o respeito ao Direito Internacional Humanitário**” (capítulo 3).
2. O [plano de ação nacional para implementar as resoluções do CSNU sobre MPS](#) no período de 2016 a 2020, **da Suécia**, elencou como prioridade “empenhar-se para que o **Direito Internacional Humanitário** e o Direito Penal Internacional sejam interpretados e aplicados a partir de uma **perspectiva de gênero**, com o objetivo de garantir que a proteção, as obrigações e os direitos [de mulheres e meninas] sejam implementados de forma eficaz e sem discriminação” (prioridade 4.3). O plano de 2024 não repete esse compromisso.
3. O [quarto plano de ação nacional para implementar a resolução 1325 do CSNU, da Suíça](#), estabelece como um de seus objetivos “incentivar que uma **perspectiva de gênero** seja considerada de modo sistemático nas iniciativas políticas e operacionais para prevenir infrações graves dos direitos humanos e do **Direito Internacional Humanitário**” (objetivo 1.4).

¹⁰⁵ Consultar CSNU, resolução 2106 (2013), parágrafo operativo 8; CSNU, resolução 2242 (2015), parágrafo operativo 4; CSNU, resolução 2493 (2019), parágrafos operativos 2 e 9.

¹⁰⁶ ONU, Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, adotada na IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, 27 de outubro de 1995, parágrafo 141.

¹⁰⁷ CICV, *Gendered Impacts of Armed Conflict and Implications for the Application of International Humanitarian Law*, CICV, Genebra, 2022, pp. 5, 7 e 39. Ver também A. Barrow, “UN Security Council Resolutions 1325 and 1820: Constructing gender in armed conflict and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, março de 2010, pp. 228-229, que contém a observação de que as resoluções sobre MPS “têm sido cada vez mais usadas como ferramentas de integração de gênero e podem ajudar a elaborar normas essenciais sobre mulheres e conflitos armados, aumentando assim a compreensão de gênero no Direito Internacional Humanitário”.

iv. Acelerar a implementação nacional

Os maiores desafios enfrentados pelo DIH e pela agenda MPS não são – como acontece com muitas áreas do direito e da política internacionais – lacunas consideráveis, mas o desconhecimento de suas normas e padrões, a implementação inadequada e o desrespeito. Quando se desmontam os silos entre os mecanismos e plataformas por meio dos quais se difunde o DIH e se integra a agenda MPS aos sistemas domésticos, seus respectivos sistemas podem amplificar-se mutuamente. Até certo ponto, tanto o DIH quanto a agenda MPS têm um público comum de profissionais militares, mas cada um também tem comunidades especializadas: assessores de gênero para a MPS e assessores jurídicos para o DIH.

As comissões nacionais de DIH e os exercícios e formações militares em DIH estão entre os atores e mecanismos de implementação do DIH com um potencial particular de aumentar a conscientização sobre as normas de MPS. Do mesmo modo, os planos de ação nacionais sobre MPS podem fazer compromissos mais claros e específicos em relação ao DIH. ***Os Estados devem considerar uma melhor integração cruzada da divulgação e do treinamento em DIH com uma perspectiva de gênero e elaborar planos de ação nacionais sobre MPS com elementos jurídicos mais concretos.***

v. Lutar pela paz

A prevenção de conflitos e a defesa da paz é um *leitmotiv* da agenda MPS e um dos seus quatro pilares¹⁰⁸. Seus defensores da sociedade civil contestam a militarização, pedem uma redução dos gastos militares e o desarmamento, e buscam aumentar o poder de barganha da sociedade civil feminina dentro dos processos relacionados¹⁰⁹.

Às vezes, o DIH – comumente chamado de “direito da guerra” – é mal interpretado, como se discrepasse da defesa da paz; pelo contrário, o objetivo do DIH de preservar a humanidade em tempos sombrios é mais alcançado quando a violência, as mortes e as lesões provocadas pelo conflito armado diminuem. Impedir que a guerra sequer ocorra é responsabilidade de todos os Estados signatários das Convenções de Genebra¹¹⁰. Portanto, embora o DIH não aborde como a paz pode ou deve ser alcançada, ele não impede a defesa da paz duradoura presente na agenda MPS – pelo contrário, compartilha esse objetivo.

¹⁰⁸ Um dos pilares da agenda MPS é a prevenção de conflitos. A defesa da paz é abordada em todo o texto da primeira resolução sobre MPS, a resolução 1325 (2000) do CSNU. O preâmbulo da CEDAW também identifica a paz como uma questão feminista ao afirmar que “o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o alívio da tensão internacional, a cooperação mútua entre todos os Estados, independentemente de seus sistemas econômicos e sociais, o desarmamento geral e completo, e em particular o desarmamento nuclear... contribuirão para a realização da plena igualdade entre o homem e a mulher” e que “a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, em todos os campos, é indispensável para... a causa da paz”.

¹⁰⁹ Consultar, por exemplo, Secretário-geral da ONU, *Women and Peace and Security: Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2021/827, 27 de setembro de 2021, parágrafos 6-16.

¹¹⁰ O preâmbulo do PA I proclama o “ardente desejo [dos Estados signatários] de ver reinar a paz entre os povos”, lembra o dever dos Estados de se absterem do uso da força incompatível com a Carta das Nações Unidas e expressa a convicção de que nenhuma disposição dos tratados do DIH “poderá ser interpretada como legitimando ou autorizando qualquer ato de agressão ou qualquer emprego da força incompatível com a Carta das Nações Unidas”. O CICV afirmou que “a igualdade de gênero é um marcador de paz e segurança” e que “quanto maior a desigualdade, maior a instabilidade e a probabilidade de o conflito irromper ou se intensificar”: Declaração sobre igualdade de gênero e guerra, discurso de Mirjana Spoljaric, presidente do CICV, na Faculdade de Direito da Universidade de Columbia, 2 de março de 2023: <https://www.icrc.org/pt/document/mulher-conflitos-armado-direito-internacional-humanitario>.

C. CAUTELA: CINCO ABORDAGENS À CONVERGÊNCIA ENTRE O DIH E A AGENDA MPS

Nas seções anteriores, este relatório abordou como estabelecer vínculos mais numerosos e melhores entre o DIH e a agenda MPS. Cinco aspectos devem ser considerados para orientar essa convergência.

- 1. Evitar a perpetuação de estereótipos de gênero.** Alguns indícios sugerem que o aumento da participação das mulheres pode, em alguns casos, ser pertinente para cumprir aspectos do DIH (seção B.i. deste capítulo), mas é necessária cautela para evitar que essa proposição se transforme numa generalização descontextualizada e excessivamente ampla que perpetua caracterizações simplistas das mulheres. Por um lado, a participação significativa de mulheres nas forças armadas é uma questão de direitos. Por outro, o posicionamento feminista sobre o aumento da participação de mulheres na condução de operações militares é complexo e diversificado, com muitos pedidos de cautela e nuances¹¹¹. Quando mulheres participam de estruturas projetadas para exercer violência militar, os receios em relação aos danos causados precisam de análises profundas e respostas políticas específicas. Mas isso deve e pode combinar-se com a condição *sine qua non* da escolha genuína: as mulheres devem ter a mesma possibilidade de participar de qualquer debate, inclusive do poder militar. O artigo 11 da CEDAW exige que os Estados eliminem a discriminação contra a mulher na esfera do emprego, e cumprir essa exigência nas forças armadas não é incompatível com a defesa da paz. Todos são necessários para alcançar a igualdade de gênero.
- 2. Adaptar a estratégia de influência ao objetivo e ao contexto.** Os principais documentos da agenda MPS – sejam resoluções ou planos de ação nacionais – nem sempre serão vetores de impacto para melhorar a perspectiva de gênero no DIH. É possível que existam planos de ação nacionais sobre MPS, por exemplo, de alto nível, claros, destinados ao público em geral e que envolvam entidades intergovernamentais, mas a implementação do DIH pode rapidamente se tornar técnica e obscura para pessoas leigas e de outras esferas. O capital político gasto para inserir o DIH nos planos de ação nacionais pode render mais com a integração de componentes de gênero adaptados e apropriados à doutrina, às políticas e a outros documentos militares (conforme descrito na seção D do capítulo 1). Eles serão necessariamente mais ajustados às operações militares e, portanto, mais práticos de usar para operadores e profissionais do DIH. Assim, apesar de fazer recomendações baseadas no DIH para os planos de ação nacionais sobre MPS, este relatório também reconhece que sua inclusão nos planos de ação nacionais talvez não seja uma prioridade em todos os contextos.

Na minha experiência pessoal, há uma diferença entre integrar uma perspectiva de gênero na segurança e realmente usar essa perspectiva para implementar a agenda MPS.

– Cori Fleiser, membro sênior não residente,
Iniciativa de Segurança Transatlântica
no Centro Scowcroft de Estratégia e Segurança do Atlantic Council

¹¹¹ Por exemplo, consultar S. von Hlatky, *Deploying Feminism: The Role of Gender in NATO Military Operations*, Oxford University Press, 2022; N. Berlatsky, “The feminist objection to women in combat”, *The Atlantic*, 25 de janeiro de 2013: www.theatlantic.com/sexes/archive/2013/01/the-feminist-objection-to-women-in-combat/272505/; S. Stachowitsch, “Feminism and the current debates on women in combat”, *E-International Relations*, 19 de fevereiro de 2013: www.e-ir.info/2013/02/19/feminism-and-the-current-debates-on-women-in-combat/#_edn1, observa que “celebrar sem senso crítico as novas oportunidades para mulheres nas forças armadas pode ter consequências imprevistas”; C. Enloe, “Combat: The zone of women’s liberation?”, *WILPF International*, 28 de janeiro de 2013: www.peacewomen.org/content/usa-combat-zone-womens-liberation.

- 3. Esclarecer o objetivo da perspectiva de gênero.** Este relatório incentiva a integração de uma perspectiva de gênero na aplicação e interpretação do DIH a fim de melhorar a proteção de todas as pessoas e, em particular, de mulheres e meninas nos conflitos armados. Ao mesmo tempo, as partes num conflito armado – e as operações militares em particular – não adotam uma perspectiva de gênero exclusivamente em prol de um maior respeito por suas obrigações com o DIH. Uma perspectiva de gênero e/ou a participação de mulheres também é aplicada para obter vantagem estratégica, em prol dos objetivos de segurança¹¹². Por exemplo, alguns assessores de gênero nas forças armadas não têm apenas a função de reduzir os danos de gênero; também trabalham para entender a dinâmica de gênero do adversário de acordo com seu objetivo estratégico militar. Ou seja, uma perspectiva de gênero pode ser utilizada para que o combate seja mais eficiente. Em contraste, este relatório recomenda que os planos de ação nacionais sobre MPS adotem uma perspectiva de gênero para melhorar o respeito às obrigações do DIH de não discriminar e de reduzir os danos causados à população civil, não para incrementar a eficiência militar como tal.
- 4. Consultar a sociedade civil e, em particular, as organizações locais de mulheres.** É importante que as opiniões das mulheres do contexto dado sejam representadas e refletidas. As implicações orçamentárias e os riscos de um maior envolvimento de ministérios ou departamentos de defesa no desenvolvimento nacional da agenda MPS devem ser avaliados em cada contexto. Muitos planos de ação nacionais sobre MPS são formulados com a colaboração interministerial e a participação ativa da sociedade civil. Se, num contexto particular, o envolvimento de ministérios ou departamentos de defesa desviar a influência ou o financiamento de MPS de instituições civis ou da sociedade civil, particularmente das organizações de mulheres, isso pode contrariar certos objetivos da agenda MPS (que variam de acordo com o contexto).

O envolvimento de ministérios ou departamentos de defesa no desenvolvimento e implementação de planos de ação nacionais é vantajoso porque eles são partes interessadas importantes, com um impacto considerável na proteção de mulheres e meninas em conflitos armados. Se ficarem de fora do debate, também ficarão menos propensos a serem influenciados. A ênfase nos textos das resoluções sobre MPS a respeito das obrigações aplicáveis no DIH e no DIDH também sugere que eles devem ser responsáveis por essas obrigações. No contexto da reunião de especialistas em que este relatório se baseia, os profissionais que trabalham com gênero nas forças armadas consideraram que um “gancho” da MPS ajudou a promover seu trabalho; vincular a aplicação de uma perspectiva de gênero em operações militares com compromissos estratégicos ou nacionais da agenda MPS pode ajudar a aumentar a disposição da liderança. Gerar adesão dentro das forças armadas pode fornecer uma nova plataforma para o diálogo, a supervisão das ações combinadas e criar pressão política e visibilidade em torno do desempenho das forças armadas nesses tópicos. No entanto, dependendo do contexto, dar mais espaço para ministérios da defesa e militares em fóruns, políticas e (potencialmente) orçamentos da agenda MPS pode desviar o foco do trabalho de construção da paz ou comprometer a segurança de indivíduos na sociedade civil¹¹³.

Portanto, quando um Estado estiver elaborando um plano de ação nacional sobre MPS e considerando defender uma perspectiva de gênero em relação às obrigações do DIH dentro do plano, é fundamental que a sociedade civil esteja envolvida para debater se esse compromisso deve constar do plano.

- 5. Planejar monitoramentos, relatórios e avaliações.** Por fim, a sinergia do DIH e da agenda MPS deve ser complementada com uma análise detalhada de como efetuar o monitoramento e a avaliação dos compromissos. Funções e responsabilidades bem definidas para a implementação e objetivos e cronogramas claros farão toda a diferença para colocar a teoria em prática. É muito comum que procedimentos burocráticos substituam análises qualitativas dos problemas, avaliações de necessidades e avaliações de progresso. Os Estados devem ser incentivados a divulgar relatórios periódicos sobre a implementação do DIH e o progresso da agenda MPS. Os relatórios nacionais voluntários do DIH e os boletins sobre MPS são ferramentas importantes que também podem fazer referências cruzadas entre si.

¹¹² Consultar uma visão geral desses incentivos e dinâmicas de segurança em J. Greenburg, *At War with Women: Military Humanitarianism and Imperial Feminism in an Era of Permanent War*, Cornell University Press, Ithaca, 2023.

¹¹³ Sobre a avaliação deste risco, consultar, entre outros, L. J. Shepherd, “Making war safe for women? National Action Plans and the militarisation of the Women, Peace and Security agenda”, *International Political Science Review*, vol. 37, n.º 3, junho de 2016, pp. 324-335.

D. RECOMENDAÇÕES DO DIH PARA OS PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS SOBRE MPS

Além das áreas de sobreposição existentes entre o DIH e a agenda MPS, há potencial para reforçar essa complementaridade. Com base nisso – e de acordo com o contexto nacional, os recursos e prioridades –, os Estados poderiam considerar a incorporação dos seguintes exemplos de compromissos a seus planos de ação nacionais sobre MPS ou outras políticas nacionais relacionadas à agenda MPS, inclusive em consulta com a sociedade civil envolvida na elaboração dos planos de ação nacionais:

- um compromisso curto e geral de aplicar e interpretar o DIH com uma perspectiva de gênero, que permita que as forças armadas o adaptem a operações específicas (consultar exemplos mais detalhados na seção K do capítulo 1);
- nomear assessores de gênero para cargos de influência nas forças armadas, com a responsabilidade de auxiliar a integração de uma perspectiva de gênero para aumentar a proteção de civis, por exemplo, com medidas para prevenir a violência sexual e mitigar riscos;
- fornecer formação cruzada a assessores militares de gênero e assessores jurídicos;
- incluir uma perspectiva de gênero no treinamento militar e em exercícios relacionados ao DIH (por exemplo, construir uma cooperação civil-militar com organizações de mulheres ou avaliar as consequências indiretas dos ataques pela perspectiva de gênero);
- inserir disposições fortes e claras para abordar a não discriminação e o gênero nos manuais militares (ver exemplos no Quadro 2);
- garantir que as leis nacionais reflitam as obrigações internacionais em relação à violência sexual e criar condições para que sobreviventes exponham a violência sexual com segurança e dignidade. O DIH exige que os Estados adotem e implementem leis para instituir sanções penais por crimes de guerra e tomem medidas para suprimir outras violações das Convenções de Genebra. A violência sexual deve, portanto, ser criminalizada na legislação interna de todos os Estados, já que todos os Estados são signatários das Convenções de Genebra¹¹⁴. O CICV recomenda que a violência sexual seja expressamente tipificada como crime de guerra;
- investigar crimes de guerra, inclusive crimes de guerra de violência sexual, supostamente cometidos por seus cidadãos ou forças armadas, ou em seu território, e, caso seja apropriado, julgar os suspeitos¹¹⁵.

114 Está bem estabelecido no direito internacional que o estupro e outras formas de violência sexual são infrações graves do DIH e constituem crimes de guerra em conflitos armados internacionais e não internacionais. CICV, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, comentário sobre o artigo 2, parágrafo 199; CG I, artigo 49(3); CG II, artigo 50(3); CG III, artigo 129(3); CG IV, artigo 146(3); PA I, artigos 85(1) e 86(1); consultar mais detalhes em CICV, *Commentary on the First Geneva Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, comentário sobre o artigo 49, parágrafos 2896-2898. Consultar também as ferramentas jurídicas do CICV para apoiar essa implementação: CICV, *Implementação nacional do Direito Internacional Humanitário que proíbe a violência sexual: lista de verificação para os Estados e o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho*, CICV, Genebra, 2020: <https://www.icrc.org/pt/document/checklist-domestic-implementation-international-humanitarian-law-prohibiting-sexual>; CICV, *Prevention and Criminal Repression of Rape and other Forms of Sexual Violence during Armed Conflicts* (ficha jurídica), CICV, Genebra, 2015: <https://www.icrc.org/en/document/prevention-and-criminal-repression-rape-and-other-forms-sexual-violence-during-armed>.

115 Norma 158 do estudo do CICV sobre o DIH consuetudinário. Consultar também a prática relacionada. De acordo com as normas 157 e 158, os Estados devem exercer a jurisdição penal que sua legislação nacional confere a seus tribunais.



A cidade de Montepuez, na província de Cabo Delgado, Moçambique. Mulheres que fugiram de Palma depois da crise de março de 2021 buscam água na periferia da cidade. As pessoas deslocadas internamente em Montepuez têm acesso limitado à água potável.

CAPÍTULO 3

INCORPORAR UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO A OPERAÇÕES MILITARES EM PARCERIA NOS CONFLITOS ARMADOS

A. POR QUE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO É IMPORTANTE EM OPERAÇÕES MILITARES EM PARCERIA

A incorporação de uma perspectiva de gênero na condução das operações militares em parceria precisa ser considerada atentamente, porque em muitos conflitos contemporâneos há redes de aliados, parceiros e representantes que influem ou definem o comportamento das partes em conflito. Isso apresenta riscos e oportunidades para saber se uma perspectiva de gênero pode ser usada para reduzir os danos à população civil.

Com base na leitura jurídica do CICV, aproximadamente 100 conflitos armados estão sendo travados em todo o mundo, em que participam cerca de 60 Estados e mais de 100 grupos armados não estatais. A constante multiplicação e fragmentação das partes e a crescente prevalência de combates em parceria contribuíram para que muitos dos conflitos atuais se prolongassem cada vez mais¹¹⁶. Em muitos casos, a responsabilidade de respeitar o DIH está sendo diluída, com consequências humanitárias devastadoras.

Como coadjuvante, um Estado pode fornecer diferentes tipos de apoio a outro Estado, ou a um ator não estatal, para aumentar sua capacidade de operar em um conflito armado. Mais especificamente, as operações militares em parceria são acordos formais entre parceiros para alcançar um objetivo militar específico em um conflito. Podem incluir treinamento e assessoramento de forças parceiras, fornecimento de inteligência ou apoio logístico, oferta de apoio a ataques cinéticos, como apoio aéreo, ou atividades de detenção em parceria. Tais vínculos de apoio podem representar uma oportunidade para reduzir o custo humano de gênero da guerra. Aliados, parceiros e representantes podem exercer uma influência positiva sobre seus parceiros e tomar medidas para garantir que seu apoio ajude a aumentar a proteção de civis e outras pessoas protegidas pelo DIH. Incorporar uma perspectiva de gênero nas operações militares em parceria é um desses fatores que podem melhorar a proteção das pessoas afetadas.

Aqueles que dão ou recebem apoio podem precisar explicar ao parceiro por que uma perspectiva de gênero precisa ser incorporada à sua abordagem de proteção de civis. Para isso, podem se basear nos argumentos jurídicos, estratégicos e éticos apresentados na seção A do capítulo 1. É possível apresentar uma perspectiva de gênero como um facilitador para alcançar o objetivo estratégico comum, usar uma linguagem sobre gênero adaptada aos valores do parceiro e transmitir que a parceria estará em risco se o outro infringir o DIH.

B. GESTÃO DE PARCERIAS: UMA ESTRUTURA DE MEDIDAS PRÁTICAS DO CICV

Aqueles que se preparam para fornecer ou receber esse apoio devem se empenhar na análise dos riscos de suas decisões para as pessoas afetadas pelas operações militares. As partes em operações militares em parceria podem tomar diversas medidas práticas para maximizar o respeito ao DIH e reduzir as consequências humanitárias negativas.

O CICV usa uma estrutura que divide essas medidas práticas em dez grupos funcionais¹¹⁷. Esta seção apresenta um panorama dessa estrutura e de como aplicá-la para tomar decisões em relações de apoio. As seções seguintes abordam mais especificamente como integrar uma perspectiva de gênero em cada estágio.

¹¹⁶ CICV, *Allies, Partners and Proxies: Managing Support Relationships in Armed Conflict to Reduce the Human Cost of War*, CICV, Genebra, 2021, p. 19.

¹¹⁷ Consultar mais informações no site do CICV sobre a Iniciativa de Relações de Apoio em Conflitos Armados: <https://sri.icrc.org>. Ver também CICV, *Preventing Civilian Harm in Partnered Military Operations: A Commander's Handbook*, CICV, Genebra, 2022, pp. 15-17, 19-23 e 36-41: <https://shop.icrc.org/preventing-civilian-harm-in-partnered-military-operations-a-commander-s-handbook-pdf-en.html>.

Etapa	Medida	Exemplo de atividades
Preparação para se envolver em uma parceria	1. Prontidão interna para se envolver: melhorar as funções internas antes de se envolver numa relação de apoio.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura • Sistemas e processos • Pessoal • Cultura e intenção
	2. Engajamento normativo: conversar com parceiros existentes ou potenciais para esclarecer e incentivar comportamentos que respeitem as normas relativas a conflitos armados (jurídicas ou não).	<ul style="list-style-type: none"> • Argumentação estratégica • Ajuda para elaborar normas e orientação prática • Engajamento e influência • Socialização • Divulgação • Mobilização
	3. Avaliação e enquadramento da relação: garantir o alinhamento de intenção, capacidade e liderança de potenciais parceiros.	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação do apoio • Acordos (por exemplo, acordos sobre o estatuto das forças, memorandos de entendimento ou acordos técnicos) • Prontidão operacional específica • Estratégia de transição
Implementação da parceria	4. Capacitação institucional: preparar as autoridades da parte que recebe apoio para proteger e auxiliar as pessoas durante um conflito armado e ajudá-las a lidar com as consequências.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura • Sistemas e processos • Pessoal • Cultura e intenção
	5. Treinamento e formação: ajudar as forças parceiras a entender e operacionalizar o DIH e outras normas pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Treinamento • Mentoria • Monitoramento e avaliação de treinamentos e mentorias
	6. Assistência no cumprimento do DIH: ajudar um parceiro a cumprir seus deveres de acordo com o DIH ou melhorar a proteção de pessoas civis e outras que não participam do combate.	<ul style="list-style-type: none"> • Multiplicação de capacidade • Recursos • Substituição de funções
	7. Monitoramento e avaliação: monitorar as ações de um parceiro e, quando necessário, intimá-lo a responder por qualquer conduta problemática.	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento e avaliação • Registros • Investigações (ou apoio às investigações do parceiro) • Supervisão • Responsabilização
	8. Supervisão interna: garantir que as próprias forças armadas e outros órgãos governamentais respeitem a lei e prestem contas a seu próprio governo e constituintes.	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisão interna • Investigações

Transição para encerrar a parceria	9. Desvinculação estruturada: planejar adequadamente o processo de finalização do apoio – por exemplo, reduzindo-o gradativamente – a fim de minimizar a interrupção da proteção de pessoas civis e outras que não participam do combate.	<ul style="list-style-type: none"> • Sustentabilidade do sistema • Proteção contínua de pessoas civis e outras que não participam do combate • Desvinculação responsável de recursos • Gerenciamento das consequências
	10. Aprendizagem: identificar e incorporar as lições aprendidas com a relação de apoio, ou seja, os conhecimentos e percepções obtidos com a experiência.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizagem sistemática para garantir que as pessoas afetadas sejam melhor protegidas • Aprender juntos • Incorporar lições à doutrina e às práticas futuras



Diferentes etapas de planejamento durante uma operação militar para proteger pessoas civis e outras que não participam do combate.

C. PERSPECTIVA DE GÊNERO AO SE PREPARAR PARA UMA PARCERIA

i. Prontidão interna

Ao se preparar para fazer parcerias com outros atores em operações militares, primeiro é preciso definir as condições internas necessárias para gerenciar essa relação. Uma perspectiva de gênero deve ser considerada desde o início, na estrutura, nos sistemas e nos processos que regem a parceria, o pessoal envolvido e a cultura e a intenção internas.

No que diz respeito ao pessoal, é preciso definir os cargos da equipe que estarão envolvidos nas relações de apoio e selecionar e treinar indivíduos para esses cargos. Os Estados devem considerar se, e como, os assessores de gênero vão participar, por exemplo, na gestão de parcerias ou por meio de opções para incorporar pessoal (como destacamento). Se um parceiro em potencial tiver um histórico ruim de igualdade de gênero e violência, os Estados também podem considerar a melhor forma de que colegas do sexo masculino transmitam mensagens que poderão ter mais peso se vierem de líderes seniores do sexo masculino.

A cultura e a intenção de um Estado em relação ao parceiro para a operação militar também vão moldar a conduta no relacionamento. Dar o exemplo é crucial, inclusive no que diz respeito à conformidade com o direito internacional, os códigos de conduta internos e o posicionamento do alto-comando sobre questões de gênero. Os Estados também devem implementar mecanismos para monitorar as ações de suas próprias forças no contexto da parceria.

É importante que nossas forças sejam exemplares em não cometer nenhuma infração e em ter boas práticas quando se trata de violência sexual. Isso é fundamental para poder dizer a nossos parceiros que não cometam infrações – temos que ser exemplares.

– Coronel Nathalie Durhin, chefe de direito operacional,
Escritório de Assuntos Jurídicos OTAN/SHAPE

ii. Engajamento normativo

Para chegar a um consenso com o parceiro sobre a estrutura normativa, talvez seja preciso avaliar se, e até que ponto, a igualdade de gênero e a prevenção de danos relativos ao gênero é uma norma que ambos vão considerar no trabalho conjunto. As normas pertinentes podem derivar da prática ou ser encontradas no direito internacional (consuetudinário e de tratados), na legislação nacional, no direito indicativo (soft law) ou em outras orientações¹¹⁸.

Os parceiros devem identificar sua compreensão e sua implementação do DIH a fim de garantir o cumprimento de suas obrigações durante a parceria. A respeito da perspectiva de gênero, a agenda MPS é uma estrutura pronta que aborda expressamente os conflitos armados e pode aumentar a interoperabilidade entre parceiros. Os planos de ação ou políticas nacionais sobre MPS dos parceiros podem ser analisados e servir de base para identificar abordagens existentes e comuns sobre gênero na forma como os parceiros conversam, treinam e combatem. Alguns atores militares afirmaram explicitamente que a inclusão de uma perspectiva de gênero e a implementação dos compromissos da agenda MPS devem ser consideradas em seus esforços cooperativos de segurança¹¹⁹.

Nesse sentido, alguns Estados definiram objetivos para aumentar a participação de mulheres nas forças armadas parceiras e têm compromissos correspondentes em seus planos de ação nacionais sobre MPS¹²⁰. Isso envolve ser transparente e explícito com um parceiro em potencial, determinar se há vontade política, trabalhar de forma colaborativa para identificar e remover obstáculos à participação das mulheres em seus sistemas e avaliar possíveis impactos adversos que isso possa ter sobre as mulheres num contexto específico.

De modo mais geral, os atores devem considerar os sistemas de recompensa e reconhecimento do parceiro em potencial, assim como suas estruturas sociais e culturais, para conseguir influir de forma mais eficaz no respeito às normas em comum.

118 CICV, *Support Relationships in Armed Conflict*: <https://sri.icrc.org/practical-measures/preparation/normative-engagement>.

119 Consultar, por exemplo: Comandos Estratégicos da Aliança do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), *Directive 040-001: Integrating Gender Perspective into the NATO Command Structure*, revisão mais recente de 2021; a primeira versão foi adotada em 2009, p. 5: https://natolibguides.info/ld.php?content_id=33969175.

120 Os seguintes Estados assumiram compromissos em seus planos de ação nacionais sobre MPS para promover uma participação significativa das mulheres ou para integrar questões relacionadas com o gênero à cooperação técnica com governos parceiros: Portugal (plano de ação nacional, p. 40) e Estados Unidos (estratégia nacional, p. 6).

iii. Avaliar e enquadrar o relacionamento

Conhecer seu parceiro faz parte dos preparativos de qualquer operação militar em parceria. Os atores devem analisar cuidadosamente os parceiros em potencial e planejar o apoio de uma maneira que os alinhe mais estreitamente, a fim de reduzir o risco de provocar danos às pessoas afetadas pelo conflito armado. Com uma avaliação completa do apoio, os atores podem identificar riscos e oportunidades em relação ao cumprimento do DIH e de outras normas, inclusive a proteção de pessoas civis e outras que não participam do combate. Assim, é possível identificar e abordar quaisquer preocupações – e reconsiderar o relacionamento em si – antes da implementação. Com base nessa avaliação, os atores podem combinar os parâmetros da relação de apoio e incluir medidas para abordar os riscos e oportunidades identificados na avaliação.

É possível integrar uma perspectiva de gênero nesta avaliação com perguntas como as seguintes:

- Quais são os regulamentos das forças armadas em relação à participação de mulheres? Há restrições para as mulheres em determinadas funções ou patentes?
- O parceiro tem um código de conduta e/ou outros códigos de ética militar que proíbam o assédio, a exploração e o abuso sexuais, e que fomentem a igualdade de tratamento em suas próprias forças?
- Existem normas culturais ou sociais em relação ao gênero diferentes das próprias? Quais são as implicações disso para as mulheres de ambos os lados da parceria?
- O alto-comando do parceiro está aberto ao diálogo sobre DIH e/ou DIDH? E sobre gênero e MPS?
- Foram cometidos atos graves de violência de gênero contra mulheres, homens, meninos ou meninas, como atos graves de violência contra mulheres e crianças no contexto de um conflito armado, no país do parceiro e/ou pelo parceiro? Caso infrações tenham sido cometidas, o parceiro tomou medidas para prevenir, responsabilizar e impedir tais violações por parte de seus cidadãos, de pessoas sob seu comando ou em seu território?
- O parceiro aceitou formas externas ou outras de monitoramento e/ou investigações independentes de supostas violações do DIH, inclusive de violações de gênero?
- O parceiro cometeu infrações graves do DIH ou do DIDH? Qual é a natureza das infrações ou dos danos sofridos por diferentes grupos de mulheres, homens, meninas e meninos? Qual é a magnitude das infrações? Certos grupos são afetados de forma desproporcional?

Além disso, em relação à estrutura da parceria, os atores devem considerar se é possível incorporar a acordos referências expressas ao cumprimento do DIH e do DIDH aplicáveis, como proteções relacionadas a gênero e direitos das mulheres (inclusive a acordos internacionais, como os acordos sobre o estatuto das forças, acordos não vinculantes ou outros). Isso serviria para lembrar as obrigações jurídicas do parceiro e estabelecer uma condição para encerrar ou alterar o apoio financeiro ou de outro tipo caso um parceiro cometa danos ilegais de gênero ou outras violações. Por exemplo, ao fornecer equipamentos para parceiros que conduzem operações militares, alguns Estados incluem no contrato ou acordo uma cláusula para especificar que o uso desses equipamentos deve estar em conformidade com o DIH/DIDH, ou que a continuidade do relacionamento depende do respeito ao DIH/DIDH.

Também é possível incorporar uma perspectiva de gênero a outros documentos usados entre parceiros: por exemplo, os modelos de denúncia podem incluir campos sobre violência sexual e, quando viável, o compartilhamento de informações pode ser padronizado para que os dados sejam desagregados por sexo, idade e deficiência.

D. PERSPECTIVA DE GÊNERO NA IMPLEMENTAÇÃO DE OPERAÇÕES MILITARES EM PARCERIA

i. Estabelecimento e verificação da capacidade institucional

Estabelecer a capacidade institucional é uma das atividades possíveis na implementação de uma operação militar em parceria. Esse conjunto de medidas prepara as instituições da parte apoiada para realizar atividades associadas à condução e às consequências de um conflito armado. Uma das principais preocupações nas relações de apoio é a capacidade institucional da parte apoiada de gerir e utilizar o apoio que recebe para proteger e prestar assistência às pessoas durante e após o conflito armado.

Um aspecto relevante para o gênero é a capacidade do parceiro em relação ao pessoal. Cada ator tem a responsabilidade primária de selecionar e avaliar seu próprio pessoal. Se esses processos ainda não existem, os atores de apoio podem ajudar a definir e implementar sistematicamente processos sólidos e padronizados para selecionar e examinar os membros das forças armadas da parte que apoiam. Esses processos podem ajudar a excluir pessoas condenadas por violações do DIH ou por comportamentos criminosos graves, como violência sexual, quando os dados estiverem disponíveis. Uma coalizão estatal ou militar pode implementar políticas que a impeçam de fazer parceria ou prestar apoio a atores que se envolvam em condutas proscritas, como violência sexual relacionada a conflitos¹²¹.

ii. Treinamento e formação

O treinamento e a formação são uma área comum – e fundamental – em que os parceiros podem influir na conduta uns dos outros em operações militares. O apoio aos parceiros pode incluir formação e treinamento pertinentes de indivíduos, treinamento antes da implementação, treinamento no teatro de operações e a integração de considerações de gênero a treinamentos e exercícios coletivos. Programas específicos de treinamento e formação para que líderes institucionais e pessoas no nível de comando se tornem agentes de mudança podem ser particularmente valiosos.

Os atores devem considerar incorporar uma perspectiva de gênero em todos os aspectos desse treinamento¹²². Um treinamento que ignore as questões de gênero pode ter um impacto negativo tanto na missão militar quanto na capacidade de proteger as pessoas afetadas. Por outro lado, incorporar uma perspectiva de gênero ao treinamento pode aumentar o conhecimento da situação e aprimorar a proteção das pessoas afetadas. Quando incluída no treinamento, uma perspectiva de gênero deve ter como objetivo específico identificar e abordar os riscos específicos enfrentados por homens, mulheres, meninos e meninas em situações de conflito armado e violência. Exercícios conjuntos no nível tático também prometem construir tanto o conhecimento quanto a confiança para poder levantar questões difíceis relacionadas a gênero – como alegações de violência sexual – com maior transparência e com a mesma compreensão.

Incorporar uma perspectiva de gênero a exercícios conjuntos de treinamento militar com parceiros poderia implicar em boas práticas, tais como:

- treinar as implicações de que civis sejam homens, mulheres, meninos e meninas, e de que haja combatentes de ambos os sexos, em hipóteses de captura, busca, detenção e entrega a um parceiro (como separar homens e mulheres, como identificar e cuidar de crianças desacompanhadas, etc.), ou em hipóteses de ataque, com o objetivo de avaliar as possíveis consequências (inclusive indiretas) de um ataque cinético para a população civil;
- incluir nas hipóteses requisitos culturais distintos e combinados com as necessidades de gênero;
- incluir no treinamento um incidente hipotético de violência sexual; testar procedimentos para responder e denunciar uma alegação de assédio ou violência sexual;
- treinar especificamente assessores de gênero e assessores jurídicos das forças parceiras para que esses profissionais possam melhorar a implementação.

121 NATO Policy on Preventing and Responding to Conflict-Related Sexual Violence (2021), item [21]: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_184570.htm.

122 De acordo com o Georgetown Institute for Women, Peace and Security, “deve-se incentivar exercícios conjuntos de treinamento militar entre forças armadas parceiras para facilitar a difusão/adoção de normas que incentivem o respeito ao DIH e incitem as forças armadas parceiras a adotar políticas e planos que promovam a participação significativa de mulheres em todos os processos de paz e segurança e no processo de tomar decisões”. Consultar J. Klugman *et al.*, *Can the Women, Peace and Security Agenda and International Humanitarian Law Join Forces?*, GIWPS, Washington DC, 2021, p. 26: <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/01/Can-WPS-and-IHL-Join-Forces.pdf>.

iii. Assessores e referências de gênero

Os Estados devem considerar o envolvimento de um assessor de gênero na implementação de uma operação militar em parceria, seja para ajudar a estabelecer a capacidade institucional, para oferecer treinamento e formação ou para assessorar sobre o respeito ao DIH.

iv. Monitoramento, denúncias e investigação

O monitoramento das ações de um parceiro deve incluir uma perspectiva de gênero e, quando necessário, esse parceiro deve ser intimado a responder por condutas problemáticas. Isso tende a ser mais fácil quando a parceria gira em torno do treinamento: assessores de gênero e assessores jurídicos podem inserir indicadores sobre as competências de gênero e DIH nos processos de avaliação da missão. A parceria ativa na condução das operações pode representar desafios maiores para fazer de forma eficaz o monitoramento, as denúncias e as investigações, mas há muito em jogo: violência contra civis, perda de credibilidade da missão e descumprimento dos objetivos estratégicos conectados.

Desde o começo, os parceiros devem definir procedimentos de denúncia mútua por supostas violações da lei ou dos códigos de conduta e devem deixar claro quais leis e códigos serão monitorados. Isso pode ajudar a lidar com os danos à confiança que tendem a surgir no contexto de acusações. Os parceiros devem estar preparados para denunciar possíveis violações uns aos outros de forma neutra. Recomenda-se criar um canal de denúncia com foco em questões de segurança e violência sexual para a população civil e tomar medidas de modo proativo para que mulheres e meninas tenham acesso a ele. Pode ser apropriado implementar um sistema duplo de denúncia, pelo qual possíveis violações sejam denunciadas dentro da cadeia de comando de cada ator no relacionamento.

Os militares de ambos os lados devem ser instruídos de que possíveis violações têm que ser denunciadas. Para isso, o pessoal em cargos de supervisão ou comando deve ser treinado para reconhecer violações dos conjuntos de leis aplicáveis e entender sua responsabilidade. Também é crucial que esse pessoal seja autorizado a responder a alegações feitas por pessoas ou organizações externas.

Diante de alegações ou informações sobre a possibilidade de que um parceiro tenha cometido violações – inclusive violações relacionadas ao gênero, como a violência sexual –, é importante determinar o dever de denunciar, de conduzir uma investigação, de coletar provas em primeira mão e de realizar os procedimentos disciplinares ou penais adequados. Muitas vezes, é fundamental determinar os fatos por conta própria: confiar no parceiro, mas verificar as informações providas por ele. Usar informações de partes interessadas e atores locais para “fundamentar a verdade” pode ajudar a garantir a precisão das provas. Oferecer apoio e experiência (por meio de investigadores e equipe médica com treinamento em responder à violência sexual) na condução das investigações do parceiro – o que, idealmente, levaria a uma investigação conjunta – também pode ser uma opção.

É claro que pode haver limites para a influência de um parceiro. Quando existem problemas, mas a influência percebida é limitada, os parceiros podem avaliar se é relevante e apropriado apontar para críticas de terceiros (quando existirem), particularmente onde essas críticas serão consideradas mais legítimas ou confiáveis (por exemplo, relatórios de ONGs nacionais), ou levar a questão para o âmbito político.

v. Equipamentos e logística

Quando uma operação militar em parceria envolver equipar um parceiro para conduzir operações militares, por exemplo, para deter e/ou prestar assistência médica como parte da operação, os atores devem considerar se o equipamento e o apoio logístico que fornecem facilitarão a detenção e o acesso à assistência médica que levem em consideração as diferentes necessidades de acordo com a idade e o gênero. Isso pode envolver, por exemplo:

- equipar parceiros com kits de PEP;
- avaliar o treinamento da equipe médica, inclusive sobre triagem de violência sexual e respostas específicas a ela (como apoio psicológico);
- garantir que a conscientização ou o treinamento adequados acompanhem o equipamento, se necessário;
- verificar se são fornecidos kits de higiene feminina, fórmula para crianças e instalações adequadamente separadas nos casos de apoio a operações de detenção.

E. PERSPECTIVA DE GÊNERO NA TRANSIÇÃO PARA ENCERRAR UMA OPERAÇÃO MILITAR EM PARCERIA

É importante identificar as lições aprendidas com a operação militar em parceria e incorporá-las à doutrina e às práticas futuras, isso tem sido um vetor para o avanço de uma perspectiva de gênero dentro das forças armadas no contexto das operações de paz. A agenda MPS define requisitos claros para a integração de gênero nos destacamentos de operações de paz, e isso repercute quando as tropas voltam para casa.

As forças armadas parceiras devem aproveitar as capacidades e habilidades de gênero adquiridas durante as operações militares em parceria. As boas práticas devem ser disseminadas, padronizadas e normalizadas. Os destacamentos de operações de paz com aspectos de MPS podem servir de base para adaptar políticas e procedimentos no âmbito nacional. Isso inclui habilidades de gênero aprendidas no treinamento de operações de paz; tirar lições do campo, como quando as tropas encontram sobreviventes de violência sexual (treinadas para reconhecer, responder e encaminhar); denunciar possíveis violações; e mapear atores da sociedade civil que podem ajudar a mitigar os danos à população civil.

De modo mais geral, a credibilidade, a confiança e a sustentabilidade das operações militares em parceria tendem a depender do compromisso de longo prazo, da presença e da construção do relacionamento entre os parceiros. Um desafio a este respeito é que as rotações de pessoal tendem a ser curtas – por exemplo, seis meses ou um ano. É possível mitigar isso, por exemplo, com rotações escalonadas, para que sempre haja alguma memória institucional no pessoal presente, embora a questão central continue sendo que as parcerias exigem um investimento contínuo para ter impacto. As forças parceiras que estão encerrando uma determinada operação militar devem considerar cuidadosamente a transição e planejá-la, inclusive com relação a quais organizações, como as da sociedade civil, podem preencher lacunas e atender às necessidades relacionadas ao gênero.



Cabul, hospital distrital da Sociedade do Crescente Vermelho do Afeganistão. Instrutoras preparam o quarto para a sessão de treinamento sobre Covid-19.

ANEXOS

ANEXO 1**LISTA DE PARTICIPANTES**

Os seguintes especialistas participaram da reunião realizada nos dias 13 e 14 de outubro de 2022:

1. Brigadeiro-General Fadzillah binti Abdullah, Força Aérea Real da Malásia, diretora-geral do Departamento de Treinamento de Defesa, QG das Forças Armadas da Malásia, Divisão de Operações e Treinamento de Defesa, Ministério da Defesa, Malásia (*participação virtual*).
2. Maj. Sander Agterhuis, assessor de gênero, Ministério da Defesa, Holanda.
3. Joanne Crouch, chefe de política de segurança humana, Ministério da Defesa, Reino Unido.
4. Coronel Nathalie Durhin, chefe de direito operacional, Escritório de Assuntos Jurídicos OTAN/SHAPE.
5. Cori Fleser, membro sênior não residente, Iniciativa de Segurança Transatlântica no Centro Scowcroft de Estratégia e Segurança do Atlantic Council.
6. Comandante Heather Fogo, diretora de direito estratégico e operacional, Gabinete do Procurador-Geral da Justiça Militar, Forças Armadas Canadenses.
7. Tenente-Coronel Lausanne Nsengimana Ingabire, Escritório de Assuntos Militares, referência militar de gênero, Departamento de Operações de Paz da ONU (*participação virtual*).
8. Coronel sênior Liang Jie, professora adjunta, Departamento de Direito Militar, Academia Política, Universidade de Defesa Nacional do Exército de Libertação Popular da China (*participação virtual*).
9. Tenente-Coronel Tambudzai Kanengoni, oficial militar sênior, Forças de Defesa do Zimbábue (*participação virtual*).
10. Dr.^a Maike Kuhn, assessora jurídica, Ministério Federal da Defesa, Alemanha.
11. Coronel Deng Mabior, assessor jurídico, Gabinete do Chefe das Forças de Defesa, Forças de Defesa do Povo do Sudão do Sul.
12. Elin Malmsköld, assessora de gênero, Comando das Forças Conjuntas, Forças Armadas da Suécia.
13. Tenente sênior Sa Minh Ngoc, oficial de estado-maior, Departamento de Operações de Manutenção da Paz do Vietnã, Ministério da Defesa Nacional, Vietnã.
14. Comandante Tyson Nicholas, oficial de estado-maior de Gênero, Paz e Segurança, Marinha Real Australiana.
15. Major Irini Pantzou, assessora jurídica, chefe adjunta do Departamento de Direito Internacional, Estado-Maior da Defesa Nacional Helênica, Grécia (*participação virtual*).
16. Jody M. Prescott, professor, Universidade de Vermont (*participação virtual*).
17. Major Rawan Hasan Moh'd Rashaideh, coordenadora de manutenção da paz, Diretório de Operações Militares, Forças Armadas da Jordânia.

18. Tenente-Comandante Gustavo Schneider, coordenador da Seção de Organismos Globais, Ministério da Defesa, Brasil (*participação virtual*).
19. Major Tavga Ibrahim Hama Sharif, vice-chefe da unidade de gênero, Ministério de Peshmerga, Região do Curdistão Iraquiano, Iraque.
20. Tenente Comandante Lisa Steel, assessora militar de gênero e proteção, Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul.
21. Tenente-Coronel Khadessa Sy, chefe do Departamento de Gênero e Coordenadora de DIH, Forças Armadas do Senegal.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha

- Dr.^a Lindsey Cameron, chefe da Unidade de Assessoria Jurídica Temática.
- Dr.^a Cordula Droege, diretora jurídica e chefe da divisão jurídica.
- Carin Naïke Kohl, assessora de assuntos globais.
- Vanessa Murphy, assessora jurídica.
- Abby Zeith, assessora jurídica.

Centro Nórdico de Gênero em Operações Militares

- Tenente-Coronel Olov Kesselmark, comandante.
- Major Linda Johansson, oficial em comando do Departamento de Capacidade e Cooperação.
- Paula Iwanowska, especialista jurídica.
- Julia Dalman, analista jurídica.

Cruz Vermelha Sueca

- Kristina Lindvall, assessora jurídica sênior.
- Angelica Widström, assessora jurídica.

ANEXO 2

CENÁRIOS HIPOTÉTICOS DEBATIDOS NA REUNIÃO DE ESPECIALISTAS

CONTEXTO PARA OS CENÁRIOS HIPOTÉTICOS

Nepi, um país costeiro com uma população de dez milhões, tem sido há muitos anos um centro regional movimentado. Existe um conflito armado entre um grupo armado não estatal e o governo de Nepi. A riqueza e o poder de Nepi se concentram em Agul, uma cidade portuária com uma população de 2,5 milhões de pessoas. Em Agul encontram-se o principal hospital e maternidade e a maior universidade da região, além de inúmeras ONGs locais, inclusive organizações de mulheres.

Atualmente, Agul está sob o controle de um grupo armado não estatal. As forças armadas de Nepi estão posicionadas para iniciar uma operação militar com o objetivo de retomar o controle da cidade.

Os dados demográficos do censo mais recente da cidade de Agul, datados de 2015, indicam que aproximadamente 51% da população é do sexo feminino, o que significa cerca de 1,25 milhão de pessoas; aproximadamente 57% da população tem menos de 18 anos – ou seja, 1,425 milhão de crianças e, destas, 726.750 são meninas.

De acordo com fontes do governo, antes da ocupação, havia diversos mercados em Agul frequentados principalmente por mulheres, e, de modo geral, a frequência escolar de meninos e meninas era alta. Desde que o grupo armado assumiu o controle de Agul, sabe-se que a maioria das escolas está fechada e o governo supõe que as mulheres também permanecem em casa para cuidar delas, devido aos receios pela segurança. Há poucos dados governamentais a respeito de outras variações de gênero ou idade no uso do espaço urbano. As organizações de mulheres, por outro lado, têm muitos conhecimentos e informações sobre as necessidades e os padrões de circulação de mulheres e meninas em Agul, e existe uma rede informal de comunicação que conecta as organizações de mulheres.

Nepi é signatário dos seguintes tratados: as Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais de 1977, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC).

CENÁRIO HIPOTÉTICO 1

Como parte das operações militares para retomar Agul, as forças de Nepi planejam primeiro ataques aéreos a alvos estratégicos específicos dentro da cidade, como uma ponte que liga os distritos norte e sul. Quando a ponte for destruída, as opções de evacuação ficarão limitadas a estradas irregulares e terrenos inóspitos.

Antes dos ataques aéreos e das operações terrestres, e cumprindo suas obrigações de acordo com o DIH, as forças militares de Nepi começaram a espalhar panfletos e enviar mensagens de texto SMS para os telefones celulares dos habitantes a fim de alertar sobre o ataque iminente. Os folhetos e mensagens de texto SMS contêm os lugares, horários e instruções para chegar às rotas de fuga para civis. Dentro da cidade de Agul, as autoridades civis pré-existentes criaram alguns abrigos para aqueles indivíduos que não desejam ou não podem sair.

Atualmente, não há coordenação entre as autoridades civis em Agul e as forças armadas de Nepi para fornecer transporte para chegar às rotas de fuga e percorrê-las, embora essa comunicação seja possível. Além disso, não houve nenhum planejamento ou tentativa por parte de nenhuma das autoridades de definir processos de evacuação específicos para pessoas com menor mobilidade física, como crianças pequenas e pessoas idosas ou com deficiência.

À medida que a população civil começa a evacuar a cidade, as forças armadas de Nepi montaram locais fora da cidade para abrigar as pessoas deslocadas internamente. Ao preparar esses campos, o governo de Nepi não

consultou as organizações de mulheres nem as autoridades civis para determinar as necessidades específicas e os dados demográficos da população que receberão. Além disso, o processo de registro nos campos de pessoas deslocadas internamente exige um documento de identificação formal e o preenchimento de formulários longos, e não pergunta aos indivíduos se eles precisam de alguma assistência específica.

No planejamento e preparação, as forças armadas de Nepi não procuraram especificamente atender às necessidades distintas de gênero. No entanto, as forças armadas de Nepi afirmam que estão cumprindo todos os requisitos do DIH.

CENÁRIO HIPOTÉTICO 2

As forças de Nepi se preparam para os ataques aéreos e terrestres na cidade de Agul, então os comandantes militares convocaram seus assessores jurídicos para garantir o cumprimento das obrigações do DIH e, em particular, para garantir que todas as precauções viáveis sejam tomadas pelos comandantes em campo. Os militares de Nepi empregam uma série de plataformas e sistemas de armas, inclusive alguns drones e diversos tipos de munições.

É prática padrão dos militares de Nepi avaliar os alvos antes de fazer ataques aéreos ou ataques de artilharia, especialmente em ambientes urbanos, para minimizar os danos à população e aos bens de caráter civil. Para definir as áreas que serão evitadas no ataque, os militares de Nepi se baseiam nos dados demográficos do último censo, realizado em 2015, nos conhecimentos pessoais e informações da área providos pelos comandantes e por seus assessores, e no Google Earth. Apesar de haver certa capacidade limitada de inteligência tecnológica e humana, não há planos de vigiar ou observar a presença de pessoas civis nas áreas de operação a fim de avaliar suas atividades cotidianas e seus padrões de circulação atuais, nem para determinar suas reações e as dificuldades causadas por uma operação militar. É importante ressaltar que, em geral, mulheres, homens, meninos e meninas não têm as mesmas atividades diárias nem os mesmos padrões de circulação em Agul.

Antes do conflito, as mulheres enfrentavam vários obstáculos para ter acesso ao transporte e à assistência à saúde. Em geral, as mulheres não têm carteira de motorista, têm menos recursos financeiros e são as principais responsáveis por garantir que as crianças sejam alimentadas. Além disso, as normas sociais ditam que as mulheres devem ser atendidas por profissionais de saúde do sexo feminino. Com a iminência do ataque, os serviços à população civil deixaram de funcionar ou foram severamente prejudicados. O abastecimento de eletricidade e água tornou-se intermitente devido aos combates perto da subestação de energia e da estação de água perto da cidade. A interrupção desses serviços fez com que mulheres e crianças passassem a buscar água em pontos de coleta específicos da cidade uma vez por dia. Além disso, por causa da falta de serviços básicos, a maternidade do hospital e a ala pediátrica estão operando com uma capacidade bastante reduzida.

As forças armadas de Nepi planejam usar armas explosivas com uma ampla área de impacto para atacar Agul, baseando-se principalmente no pressuposto de que a população civil terá evacuado a cidade ou se refugiado nas áreas designadas. No entanto, o grupo armado não estatal divulgou uma diretiva em que afirma que todos os homens entre 18 e 60 anos não devem sair de Agul, e impediu que alguns o fizessem. Muitos deste grupo foram forçados a desempenhar funções de apoio ao grupo armado não estatal, como servir de mensageiros e preparar posições defensivas. Além disso, devido à falta de acesso ao transporte e aos avisos que não foram recebidos, algumas mulheres e crianças ainda não conseguiram chegar a um lugar seguro. Portanto, alguns civis estão no caminho do iminente ataque terrestre, embora uma parte considerável da população civil tenha saído e esteja esperando para se registrar nos campos para pessoas deslocadas internamente.

As forças armadas de Nepi começaram a atacar a cidade de Agul. Embora a principal força do grupo armado não estatal tenha sido expulsa do distrito norte da cidade, os ataques aéreos e os combates pesados continuam, e cerca de 400 mil pessoas civis continuam na cidade. Num esforço para assegurar a periferia norte, as forças armadas de Nepi iniciaram uma operação de evacuação de porta em porta. À medida que fazem isso, uma realidade se torna clara para os comandantes: homens, mulheres, meninos e meninas civis somam um número maior do que o esperado de pessoas feridas. Em vários casos, a situação se torna violenta, porque a população teme que os soldados estejam sequestrando as mulheres feridas, quando, na verdade, tentam levá-las para que recebam assistência médica. Sem orientação ou treinamento, os comandantes não sabem o que fazer.

CENÁRIO HIPOTÉTICO 3

Passaram-se seis meses da batalha de Agul, quando as forças militares de Nepi conseguiram retomar a cidade portuária do grupo armado não estatal. Desde que se retirou de Agul, o grupo armado não estatal se reagrupou nas zonas rurais de Nepi. As forças guerrilheiras do grupo continuam tendo uma forte presença nessas áreas, onde atacam com frequência instalações militares de Nepi.

Enfrentando dificuldades para manter o controle territorial nas zonas rurais, o governo de Nepi solicita apoio de Ipen, um Estado parceiro. Você é o comandante ou um planejador sênior da unidade militar que foi destacada de Ipen para assessorar e ajudar as forças armadas de Nepi. Ipen está fornecendo treinamento militar, assessoramento e equipamentos, como armas portáteis, às forças armadas de Nepi no conflito armado contra o grupo armado não estatal. Nepi é parte no conflito armado, com as obrigações correspondentes do DIH, mas Ipen não é parte no conflito armado.

A grande maioria dos soldados de Nepi são recrutas, e o corpo de suboficiais é fraco. Muitos dos oficiais superiores de Nepi frequentaram escolas estrangeiras de comando e estado-maior e, portanto, seguem abordagens iguais ou semelhantes às de seus próprios oficiais.

Começam a surgir denúncias na imprensa e de organizações de direitos humanos sobre a violência sexual cometida por soldados de Nepi nas zonas rurais. A imprensa local e internacional também começou a criticar o alto número de vítimas civis resultantes dos confrontos entre as forças de Nepi e o grupo armado não estatal em aldeias. Embora você esteja preocupado com essas denúncias, já que os soldados de Nepi passaram por treinamentos conduzidos por Ipen, seu governo não quer encerrar o relacionamento com as forças armadas de Nepi, porque essa parceria tem valor estratégico e contribui para os objetivos de segurança nacional de Ipen. Além disso, as acusações indicam que a violência sexual ocorre esporadicamente, não como uma estratégia coordenada de guerra. No entanto, você deseja implementar medidas mitigadoras para abordar o comportamento problemático de seu parceiro Nepi e evitar mais problemas.

MISSÃO

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é uma organização imparcial, neutra e independente cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas dos conflitos armados e de outras situações de violência, assim como de prestar-lhes assistência. O CICV também se esforça para evitar o sofrimento por meio da promoção e do fortalecimento do direito e dos princípios humanitários universais. Fundado em 1863, o CICV deu origem às Convenções de Genebra e ao Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. A organização dirige e coordena as atividades internacionais que o Movimento conduz nos conflitos armados e em outras situações de violência.

 facebook.com/cicv
 x.com/cicv_pt
 instagram.com/cicv_oficial

Comitê Internacional da Cruz Vermelha
19, avenue de la Paix
1202 Genebra, Suíça
T +41 22 734 60 01
shop.icrc.org
www.icrc.org/pt
© CICV, setembro de 2024

