

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC THIAGO MENDES

**GUERRA AO TERROR:**

**Análise da Doutrina Bush perante o Direito Internacional**

Rio de Janeiro

2024

CC THIAGO MENDES FRANCO

**GUERRA AO TERROR:**

**Análise da Doutrina Bush perante o Direito Internacional**

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1) PINTO

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval

2024

## **DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR**

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, agradeço a Deus, por Sua proteção e por me guiar ao longo de todo o trabalho.

Agradeço também à minha esposa, Aline, e ao meu filho, Theo, por terem me dado a força e a coragem necessárias para superar os desafios e as dificuldades.

Aos meus colegas de turma, pela camaradagem e pelo apoio nos momentos mais difíceis.

E, por fim, ao Capitão de Mar e Guerra (RM1) Pinto, meu orientador, manifesto meu sincero agradecimento pelos valiosos ensinamentos e pelos convenientes conselhos durante toda a trajetória dedicada à pesquisa. Suas sugestões e críticas construtivas foram essenciais para melhorar meu desenvolvimento acadêmico.

“A calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade, mas do fato de já não pertencerem a qualquer comunidade”

(Arendt, 2010, p. 329).

## RESUMO

Esta dissertação examina a Doutrina Bush no contexto do Direito Internacional à luz do *Jus ad bellum* e do *Jus in bello*. Essa doutrina, implementada após os atentados de 11 de setembro de 2001, reconfigurou a abordagem dos Estados Unidos da América em relação ao uso da força e à detenção de prisioneiros de guerra, impactando significativamente o Direito Internacional. Sob a justificativa de “Guerra ao Terror”, os EUA empreenderam invasões no Afeganistão e no Iraque, alegando legítima defesa preventiva, tentando modificar a tradicional interpretação do *Jus ad bellum* da Carta da ONU (1945). Essa abordagem gerou controvérsias sobre a legalidade das intervenções e levantou questões sobre a soberania estatal e o respeito às normas internacionais. No âmbito do *Jus in bello*, a dissertação explora a detenção de prisioneiros de guerra, especialmente em Guantánamo, onde detidos foram classificados como “combatentes inimigos”. A Teoria do Estado de Exceção, de Schmitt (2006) e Agamben (2004), é utilizada como ferramenta para analisar a suspensão de direitos em nome da segurança nacional. A Doutrina Bush, ao tentar modificar preceitos consagrados do Direito Internacional, promoveu um debate contínuo sobre a legalidade e a ética das políticas antiterroristas no cenário global.

**Palavras-chave:** Direito Internacional Humanitário. Doutrina Bush. Guerra ao Terror. Terrorismo. Prisioneiro de Guerra. *Jus ad Bellum*. Estado de Exceção.

## ABSTRACT

### **War on terror: an analysis of the Bush Doctrine in the context of International Law**

This dissertation examines the Bush Doctrine within the context of International Law in light of *Jus ad bellum* and *Jus in bello*. Implemented after the September 11, 2001 attacks, this doctrine reconfigured the United States' approach to the use of force and the detention of prisoners of war, significantly impacting International Law. Under the justification of the "War on Terror", the U.S. undertook invasions in Afghanistan and Iraq, claiming preventive self-defense and attempting to modify the traditional interpretation of *Jus ad bellum* under the UN Charter (ONU, 1945). This approach sparked controversies over the legality of the interventions and raised questions about state sovereignty and adherence to international norms. Within the scope of *Jus in bello*, the dissertation explores the detention of prisoners of war, particularly in Guantanamo, where detainees were classified as "enemy combatants". The Theory of the State of Exception by Schmitt (2006) and Agamben (2004) is used as a tool to analyze the suspension of rights in the name of national security. The Bush Doctrine, in its attempt to modify established precepts of International Law, has promoted an ongoing debate about the legality and ethics of anti-terrorism policies on the global stage.

**Keywords:** International Humanitarian Law. Bush Doctrine. War on Terror. Terrorism. Prisoner of War. *Jus ad Bellum*. State of Exception.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAI	–	Conflito armado internacional
CANI	–	Conflito armado não internacional
CICV	–	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CS	–	Conselho de Segurança
DIDH	–	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	–	Direito Internacional Humanitário
EUA	–	Estados Unidos da América
NSS	–	<i>National Security Strategy of the United States</i>
NSC	–	<i>National Security Council</i>
ONU	–	Organização das Nações Unidas
USA	–	<i>United States of America</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 O FIM DA GUERRA FRIA E O INÍCIO DA DOCTRINA BUSH</b> .....	<b>12</b>
2.1 O INÍCIO DA UNIPOLARIDADE .....	13
2.2 DOCTRINA BUSH E A “DESCONSTRUÇÃO” DO INIMIGO .....	15
<b>3 TERRORISMO</b> .....	<b>20</b>
3.1 CONCEITO DE TERRORISMO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL .....	20
3.2 “NOVO TERRORISMO” .....	21
<b>4 O USO DA FORÇA CONTRA OUTRO ESTADO</b> .....	<b>24</b>
4.1 LEGÍTIMA DEFESA PREEMPTIVA .....	25
4.2 “LEGÍTIMA” DEFESA NA DOCTRINA BUSH .....	27
<b>5 AS IMPLICAÇÕES DA DOCTRINA BUSH NO <i>JUS IN BELLO</i></b> .....	<b>33</b>
5.1 CONFLITO ARMADO INTERNACIONAL E NÃO INTERNACIONAL .....	34
5.2 RELAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO .....	35
5.3 O ESTADO DE EXCEÇÃO .....	38
5.4 A EXCEÇÃO COMO REGRA .....	40
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto das relações internacionais, a administração de George W. Bush, que ocupou a presidência dos Estados Unidos da América (EUA) de 2001 a 2009, foi marcada por eventos significativos mundialmente. Durante esse período, ocorreram os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 às Torres Gêmeas do World Trade Center, que resultaram em milhares de mortos e feridos, provocando uma resposta imediata e contundente por parte dos EUA por meio da chamada Doutrina Bush. Essa doutrina apresentou mudanças significativas nas políticas de segurança norte-americanas e redefiniu o cenário geopolítico global.

A resposta dos EUA a esses ataques desencadeou uma série de eventos globais que ficaram marcados, principalmente, por tentativas norte-americanas de modificação interpretativa de consagradas normas do Direito Internacional, particularmente no que se refere ao uso da força, consoante ao *Jus ad bellum*, e à condução das hostilidades durante conflitos armados, a qual é regulamentada pelo *Jus in bello*. Esses fatos provocaram o debate, nos meios acadêmicos e políticos, acerca da necessidade ou não de adaptar o Direito Internacional em face da crescente ameaça do terrorismo internacional.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é analisar a Doutrina Bush perante o Direito Internacional sob os ramos do *Jus ad bellum* e *Jus in bello*, abrangendo, com isso, a licitude do uso da força contra a integridade territorial de outros Estados e a condução das hostilidades no contexto dos conflitos armados. Desse modo, busca-se responder à questão central desta pesquisa: a Doutrina Bush foi uma política de governo com amparo legal perante o Direito Internacional? Além disso, busca-se também identificar se suas práticas e seus preceitos modificaram a interpretação das normas internacionais.

Em que pese o *Jus ad bellum* e o *Jus in bello* serem divisões distintas do Direito Internacional Público, ambos estão relacionados ao emprego da força armada e, por isso, são fundamentais para uma análise completa e precisa da Doutrina Bush.

O presente estudo mostra-se relevante, pois a compreensão da existência ou não de amparo legal da Doutrina Bush e de seus preceitos em relação aos princípios e normas do Direito Internacional propiciará melhores condições para analisar a dicotomia ou o conflito às vezes existentes entre, por um lado, as normas jurídicas positivadas e, por outro, os ditames de ordem prática que circunstancialmente se

apresentam como indispensáveis para fazer frente a desafios modernos, como o terrorismo e os conflitos irregulares. Este estudo, em última análise, busca contribuir para que seja alcançada uma percepção equilibrada entre as exigências da segurança nacional e o respeito às normas internacionais, em particular, àquelas relacionadas à proteção da dignidade da pessoa humana.

Este trabalho tem como principal público-alvo militares e civis do Ministério da Defesa e das Forças singulares, assim como pesquisadores e acadêmicos de Direito Internacional, Ciência Política e Relações Internacionais.

A metodologia empregada neste estudo consistirá em uma abordagem descritiva e analítica, utilizando a Teoria do Estado de Exceção de Schmitt (2006) e Agamben (2004) como ferramenta de análise, além de normas e princípios do Direito Internacional. Com isso, pretende-se realizar uma investigação dos preceitos e práticas da Doutrina Bush, examinando como eles se alinham às normas do Direito Internacional ou as desafiam. A pesquisa se baseará em uma revisão bibliográfica e documental exploratória, incluindo fontes jurídicas pertinentes, documentos oficiais e literatura acadêmica, para fornecer uma análise crítica e detalhada sobre o nível de amparo da Doutrina Bush à luz do *Jus ad bellum* e *Jus in bello*.

Nessa perspectiva, a análise compreenderá os aspectos fáticos relativos aos mandatos da administração republicana de George W. Bush, de 2001 a 2009, período em que ocorreu a implementação e a execução da Doutrina Bush.

Para tal, o trabalho será estruturado em seis capítulos. Após esta introdução, serão contextualizados, no capítulo 2, os eventos que levaram aos ataques terroristas de 11 de setembro, em conexão com a resposta norte-americana. Essa abordagem histórica compreenderá o período desde o início da Guerra Fria até o início do mandato de George W. Bush em janeiro de 2001 e explicará a instabilidade do sistema internacional no momento do surgimento da Doutrina Bush e de que forma isso a influenciou.

Em seguida, no capítulo 3, serão exploradas algumas definições do conceito de terrorismo existentes entre os Estados, tanto à luz do Direito Internacional como sob o enfoque da Ciência Política. Com isso, procura-se permitir a identificação do conceito norte-americano utilizado durante a Doutrina Bush, o qual foi determinante na fundamentação de suas ações.

No capítulo 4, terá início a parte analítica do trabalho. A análise iniciará à luz do *Jus ad bellum*, através do estudo do uso da força pelos EUA contra grupos

terroristas e Estados que, supostamente, os apoiaram durante as intervenções no Afeganistão e no Iraque.

Posteriormente, no capítulo 5, será feita a análise da Doutrina Bush perante o *Jus in bello*, destacando como as ações e políticas implementadas durante esses conflitos influenciaram e desafiaram os princípios do Direito Internacional Humanitário (DIH), com foco nas práticas de detenção da prisão de Guantánamo. Nesse capítulo, será também estudada a crescente sobreposição do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), em particular no que tange às detenções de pessoas em Guantánamo.

Será ainda utilizada a Teoria do Estado de Exceção de Schmitt (2006) e Agamben (2004) como ferramenta de análise, para que possamos compreender de que modo a Doutrina Bush, diante de uma emergência, estabeleceu a exceção como parâmetro de justificação da atuação do Estado em face da ameaça do terrorismo internacional, por vezes por meio da reinterpretação de normas do *Jus ad bellum* e *Jus in bello*.

Por fim, no capítulo 6, será exposta a conclusão dos principais pontos abordados no estudo.

## 2 O FIM DA GUERRA FRIA E O INÍCIO DA DOUTRINA BUSH

O término da Segunda Guerra Mundial em 1945 sinalizou o começo de uma nova ordem mundial, caracterizada pela divisão do globo em dois blocos de poder distintos: o Ocidente, liderado pelos Estados Unidos, e o Oriente, sob a liderança da União Soviética. Essa ordem bipolar foi estabelecida em meio à destruição e reconstrução do pós-guerra, quando as nações buscaram estabilidade e segurança em alianças militares e econômicas. Os EUA promoveram a criação de instituições como as Nações Unidas e o Plano Marshall para a reconstrução da Europa Ocidental, enquanto a União Soviética consolidou seu controle sobre a Europa Oriental, resultando na formação do Pacto de Varsóvia. Essa divisão marcou o início da Guerra Fria, um período de intensa rivalidade geopolítica e ideológica entre as duas superpotências (Blainey, 2011).

Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética envolveram-se em uma série de disputas políticas, militares e econômicas que polarizaram o mundo. Ambos os países buscaram expandir suas esferas de influência, resultando em conflitos indiretos conhecidos como guerras por procuração. Exemplos notáveis incluem a Guerra da Coreia, a Guerra do Vietnã e a invasão soviética do Afeganistão. Em cada um desses conflitos, as superpotências apoiaram lados opostos, fornecendo armas, recursos e, às vezes, combatentes. Além disso, a corrida armamentista e a ameaça constante de uma guerra nuclear colocaram o mundo em um estado de tensão permanente. O mundo se viu dividido entre o bloco capitalista, liderado pelos EUA, e o bloco comunista, liderado pela União Soviética, com cada lado tentando impedir a expansão do outro (Blainey, 2011).

A partir da década de 1980, a União Soviética começou a mostrar sinais de declínio, devido a problemas econômicos, políticos e sociais. Reformas internas, como a Perestroika e a Glasnost, introduzidas por Mikhail Gorbachev, tentaram modernizar a economia soviética e abrir a sociedade, mas acabaram exacerbando as tensões internas. A crescente insatisfação entre os Estados-satélite da Europa Oriental levou a uma série de revoluções que resultaram na queda dos governos comunistas. Em 1989, a Queda do Muro de Berlim simbolizou o colapso do bloco soviético. Em 1991, a União Soviética foi formalmente dissolvida, marcando o fim da Guerra Fria (Blainey, 2011).

## 2.1 O INÍCIO DA UNIPOLARIDADE

O fim da Guerra Fria estabeleceu o início de um novo mapa geopolítico mundial, identificado essencialmente por uma forte hegemonia norte-americana, caracterizada pela supremacia política e econômica dos Estados Unidos. A dissolução da União Soviética e o subsequente realinhamento geopolítico global geraram vácuos de poder, que foram rapidamente preenchidos por movimentos insurgentes e grupos terroristas, desencadeando um aumento perceptível nos atentados terroristas globais (Vizentini, 2004).

A Queda do Muro de Berlim, juntamente com as reformas internas implementadas nas repúblicas que formavam a União Soviética, revelou ao mundo o colapso do sistema comunista. A influência soviética foi se desintegrando à medida que os novos Estados, agora de economia capitalista, operavam sem a supervisão política ou militar de Moscou. Saraiva (2008, p. 266) explica esse colapso do sistema socialista:

Pode-se [...] identificar na absoluta irrelevância econômica internacional do socialismo uma de suas dificuldades congênitas em afirmar-se como modelo a ser seguido ou tão simplesmente em obter recursos financeiros ou tecnológicos para continuar existindo num mundo cada vez mais interdependente. O mais provável é que um conjunto de fatores econômicos, políticos, diplomáticos e mesmo militares, de peso variável ao longo dessa década, tenham atuado progressivamente no sentido de inviabilizar o pesado modelo de administração centralizada e de escassa legitimidade social representado pela gerontocracia do Partido Comunista da União Soviética.

Nesse novo cenário, a ordem mundial passou a ser definida pela diminuição da capacidade de negociação dos Estados. Anteriormente, as decisões eram tomadas com base em um alinhamento a Leste ou Oeste, dependendo dos incentivos oferecidos por cada lado, mas, com o fim desse conflito, veio a possibilidade de agir livre de pressões ideológicas e da intimidação, dividindo o mundo entre ricos e pobres, ou entre norte e sul. Além disso, o término da Guerra Fria aumentou a instabilidade do sistema, pois as tensões entre Estados eram antes mitigadas pelo conflito principal entre as duas superpotências (Vizentini, 2004).

O término da influência dos dois polos tradicionais reacendeu crises que anteriormente estavam ofuscadas pela Guerra Fria. Novos desafios, como o

desenvolvimento de armas de destruição em massa e o terrorismo transnacional, precisavam ser incluídos na lista de fatores de instabilidade. Somado a isso, modernas tecnologias começaram a reduzir as distâncias, tanto beneficiando a sociedade como acentuando tensões (Cameron, 2003).

Fukuyama (1992) e Huntington (1996) exploraram as incertezas das movimentações geopolíticas e suas implicações para os Estados Unidos. Segundo Fukuyama (1992), em seu controverso trabalho *O fim da história e o último homem*, o término do conflito significava também o fim da própria história, ou seja, a “vitória do Ocidente” representava o esgotamento de outras opções ao liberalismo, e o processo contínuo de democratização das sociedades resultaria no fim da rivalidade ideológica.

Por outro lado, Huntington (1996), em seu livro *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*, identificou oito civilizações, ou seja, grupos culturais, como os novos atores da divisão de poder mundial: ocidental, sínica, japonesa, islâmica, hindu, ortodoxa, latino-americana e africana. Esses grupos culturais tenderiam a rivalizar na geopolítica mundial, contestando a liderança ocidental e aumentando a instabilidade global devido às divergências culturais, o que poderia resultar em um choque de civilizações.

A discussão entre Huntington (1996) e Fukuyama (1992) ilustra o nível de incerteza experimentado pelos EUA no período. Cameron (2003, p. 11, tradução nossa) explica essa época:

Muitos se perguntaram como os EUA reagiriam após serem subitamente privados do inimigo que havia dominado o pensamento e as estruturas da política externa dos EUA por mais de 40 anos. Talvez porque o presidente George H. W. Bush fosse uma figura tão estabelecida, não houve questionamento sobre a continuidade da lógica das estruturas de segurança nacional da Guerra Fria, que haviam sido estabelecidas em 1947. Não houve mudanças substanciais nem nas forças armadas nem nos serviços de inteligência. Não houve reorganização do Conselho de Segurança Nacional (NSC), do Departamento de Estado, nem de outras agências do poder executivo. Também não houve pressão real do Congresso ou do público para que isso ocorresse. Segundo um membro do governo Bush, “havia muitos interesses estabelecidos em manter o *status quo*”. Até mesmo os *think tanks* tiveram dificuldade em se ajustar ao novo mundo que não era mais preto e branco, mas sim de diferentes tons de cinza. Os EUA haviam estabelecido um pequeno exército de especialistas na Guerra Fria, linguistas russos, analistas do Exército Vermelho, teóricos da dissuasão nuclear, professores de comunismo, agentes e duplos agentes. Eles haviam dedicado suas vidas à Guerra Fria. O que eles deveriam fazer agora?<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Do original: “Many wondered how the US would react after it was suddenly deprived of the enemy that had dominated US foreign policy thinking and structures for over forty years. Perhaps because

A manutenção da ordem democrática capitalista defendida pelo Ocidente não impediu a reconfiguração das dinâmicas de poder no mundo pós-Guerra Fria. Apesar do *status* hegemônico dos EUA, manter essa posição exigia a formulação de uma estratégia adaptada à nova realidade.

No contexto da segurança nacional dos EUA, a estratégia de dissuasão, que foi eficaz durante a Guerra Fria, não se mostrou adequada para enfrentar as novas ameaças assimétricas provenientes dos grupos terroristas e expôs a necessidade de os Estados Unidos desenvolverem um plano de contenção que abordasse não apenas o combate ao terrorismo, mas também a prevenção da erosão de seu poder de influência não coercitiva no mundo (Mead, 2006).

## 2.2 DOCTRINA BUSH E A “DESCONSTRUÇÃO” DO INIMIGO

Essa necessidade de uma nova estratégia de segurança norte-americana surgiu num período singular da história global, no qual os EUA, após a “vitória” na Guerra Fria, puderam finalmente promover seus valores sem restrições, buscando espalhar ideais democráticos e liberais (Pecequillo, 2005).

Os Estados Unidos passaram a ter o dever de sustentar o equilíbrio mundial. Suas “funções” foram descritas como a defesa e promoção da democracia, a independência em relação a organismos internacionais multilaterais e um maior investimento nas Forças Armadas, que deveriam estar na dianteira do desenvolvimento tecnológico e ser capazes de dissuadir qualquer ameaça (Teixeira, 2007).

Em seus discursos, George Bush enfatiza que a paz e o equilíbrio do planeta dependiam dos EUA, conferindo ao país o “dever” de agir nessa direção. Assim, os

---

*the collapse of communism came so quickly, and perhaps because President George H. W. Bush was such an establishment figure, there was no questioning of the continuing rationale for the Cold War national security structures that had been established back in 1947. There were no substantial changes either to the military or to the intelligence services. There was no re-organization of the NSC, the State Department, and other executive branch agencies. Nor was there any real pressure from Congress or the public to do so. According to one member of the Bush administration, ‘there were too many vested interests in maintaining the status quo’. Even the think tanks found it difficult to adjust to the new world that was no longer black and white but different shades of grey. The US had established a small army of Cold War specialists, Russian linguists, Red Army analysts, nuclear deterrence theorists, professors of communism, agents and double-agents. They had devoted their life to the Cold War. What would they do now?’.*

Estados Unidos tinham a obrigação de defender os ideais de civilização, democracia e liberdade (Leite, 2009).

Nessa “nova era”, os EUA se posicionaram como líderes de uma transformação intensa, visando expandir os ideais democráticos. A construção da “nação indispensável” estava em andamento, com o país assumindo o papel de protetor das instituições e dos valores democráticos, características essenciais da civilização. Segundo Bush, a história demonstraria que os EUA tinham a maior chance de assegurar sua hegemonia e promover seus ideais (Leite, 2009).

Diante dessa percepção norte-americana de defesa dos ideais de civilização, ocorreram os ataques terroristas de 11 de setembro, que induziram a rápida intervenção no Afeganistão, delineada não simplesmente como uma maneira de promover bons princípios e valores, mas também como um assunto de segurança nacional, tornando-se um fator fundamental na declarada “Guerra ao Terror”<sup>2</sup>. Em seu pronunciamento após os ataques, o presidente Bush procurou destacar as qualidades da população norte-americana, contrapondo-as às características negativas dos terroristas. Os atentados foram descritos como ações irracionais e bárbaras, destinadas a arrasar os princípios estadunidenses. Esses discursos frequentemente destacavam elementos considerados constituintes da “civilização” norte-americana, com a imagem de civilidade sendo recorrente nessas construções (Leite, 2009).

Teixeira (2007) explica em seu livro que, ao contrário da ameaça estatal típica da Guerra Fria, o novo adversário é o terrorismo transnacional, que não se associa a nenhum Estado específico, não possui território próprio e não mantém nenhuma relação econômica complementar com seu oponente. Segundo a autora, essa situação permite que os EUA definam, de maneira conveniente e contínua, quem é o inimigo e onde ele está, perpetuando uma guerra cada vez mais ampla e indefinida.

A expressão “Guerra ao Terror” é mais um eufemismo, semelhante ao usado em administrações anteriores dos Estados Unidos, como na “guerra contra as drogas”. Embora a administração Bush tenha retratado a guerra ao terrorismo como exclusiva e sem antecedentes, o governo Ronald Reagan, entre 1981 e 1989, já tinha

---

<sup>2</sup> A “Guerra ao Terror” é uma expressão cunhada pelo governo dos Estados Unidos após os ataques de 11 de setembro de 2001, com o objetivo de justificar uma série de ações militares e políticas destinadas a combater o terrorismo global. Essa campanha abrange uma ampla gama de operações militares, reformas de segurança interna e políticas externas voltadas para dismantlar organizações terroristas e prevenir novos ataques. A Guerra ao Terror também envolve a cooperação internacional para combater o financiamento do terrorismo e reforçar a segurança global (Souza; Nasser; Moraes, 2014).

empregado expressões semelhantes, mas, por estarem em contextos estratégicos diferentes, eles visavam objetivos distintos (Pecequilo, 2005).

As implicações diretas dos ataques terroristas de 11 de setembro incluíram a declaração instantânea de guerra, a formação de uma aliança nacional e a identificação e punição dos responsáveis. Assim, os norte-americanos se mobilizaram em várias manifestações de repúdio, exibindo um nacionalismo intenso, caracterizado por emoções e ações patrióticas (Pecequilo, 2005).

De acordo com Pecequilo (2005, p. 384):

A aprovação da operação no Afeganistão contou com um amplo apoio da comunidade internacional. [...] Dado o caráter do 11 de Setembro, essa guerra era tida como “justa”, sendo um movimento de resposta a um inimigo que atingira e continuava ameaçando os norte-americanos.

Nessa perspectiva, a dicotomia bem/mal é ao mesmo tempo expressa como amigo/inimigo. Os aliados são os que compartilham dos valores americanos e entendem a importância de intervir para assegurar um sistema mundial mais justo e pacífico, valores esses considerados universais e “corretos”. Outra característica recorrente nos pronunciamentos do presidente norte-americano é a compaixão, vista como um atributo inerente ao seu povo. A compaixão é usada para enfatizar a postura benevolente dos Estados Unidos, mesmo quando isso se manifesta militarmente em intervenções (Leite, 2009).

O maniqueísmo bem/mal nos discursos do presidente Bush reforça a contraposição entre americanos e terroristas exposta na Doutrina Bush. Os americanos são apresentados como um povo compassivo, que sente piedade por aqueles que não são livres ou capazes de se guiar sozinhos. Por outro lado, os terroristas são retratados como a personificação do mal, uma ameaça abrangente que inclui Estados e seus líderes. Terrorista é qualquer um visto como inimigo e que tenha a capacidade de ameaçar os Estados Unidos e seus aliados. Essa é a distinção essencial entre o “mundo aliado” dos norte-americanos, que inclui os países “democráticos”, e o mundo “opressor”, caracterizado por valores como “tirania” e “barbárie” (Leite, 2009).

O período após os atentados terroristas foi caracterizado, portanto, por uma redefinição dos objetivos norte-americanos no cenário global. Valores como dignidade humana, liberdade e justiça passaram a inspirar a nova estratégia estadunidense.

Esse momento foi visto como uma oportunidade para implementar diversas ações, culminando na elaboração de importantes documentos pelo Conselho de Segurança Nacional da Casa Branca (Froelich, 2005).

Entre os documentos elaborados, um em particular é frequentemente mencionado por pesquisadores como a origem da Doutrina Bush: a *National Security Strategy of the United States* (NSS), divulgada em 2002 (USA, 2002b). Esse documento explorava várias maneiras de os EUA intervirem em outros países (Leite, 2009).

As principais características do documento destacam a reafirmação do conceito de “eixo do mal” e a inclusão de certos países nessa categoria, a obrigação de impedir que terroristas e os governos que os abrigam ou patrocinam adquiram armas nucleares e a promoção dos valores liberais democráticos em Estados explorados por regimes “déspotas” e “tirânicos” (Jervis, 2003).

Em 2003, o presidente George W. Bush associou ainda a “Guerra ao Terror” à presença de Estados “fora da lei”. Essa analogia parece evocar, na imaginação pública, a ideia de mocinho/bandido, contrastando diretamente os EUA com seus inimigos (Leite, 2009).

Em meio a essa movimentação estratégica norte-americana de combate ao terrorismo, a criação da prisão de Guantánamo, localizada em Cuba e administrada pelos EUA, tornou-se um símbolo poderoso das complexidades e dos desafios enfrentados no contexto da “Guerra ao Terror”, bem como um dos aspectos mais controversos da Doutrina Bush. Instituída para deter suspeitos de terrorismo, Guantánamo estabeleceu uma zona de exceção legal, onde as normas habituais do Direito Internacional e dos Direitos Humanos pareciam redefinidas sob justificativas de segurança nacional (Ratner, 2004).

A prisão lançou, portanto, um desafio sem precedentes ao Direito Internacional, que se viu pressionado a responder à ameaça de grupos terroristas não estatais e transnacionais, cujas operações escapavam às abordagens convencionais de conflito. Esse debate intensificado sobre o Direito Internacional Humanitário e os Direitos Humanos demonstrou a dicotomia entre ética e legalidade, revelando, com isso, profundas divisões e incertezas jurídicas.

Após essa contextualização, concluímos, portanto, que o fim da Guerra Fria expôs a fragilidade das estruturas de segurança que dependiam da rivalidade entre superpotências para manter a ordem. O vácuo de poder e o subsequente surgimento

de novas ameaças, como o terrorismo internacional, exigiu uma reformulação das estratégias de segurança e defesa, levando à implementação de políticas que visavam prevenir ataques e dismantelar redes terroristas. A Doutrina Bush, com sua ênfase em ações preventivas e na promoção da democracia através da força, refletiu uma tentativa de adaptar-se a essas novas realidades, muitas vezes à custa de atitudes controversas perante o Direito Internacional.

A diferenciação entre “Estados fora da lei” e o restante do mundo desempenhou um papel crucial na tentativa de convencer o público de que os objetivos sugeridos eram “essenciais” para a segurança dos EUA. O governo norte-americano não apenas desconstruiu a imagem do inimigo, mas o fez em contraposição aos atributos que ele considerava positivos em sua própria população, aquela que receberia o recado.

A securitização desses Estados visava criar uma imagem negativa, vinculando-os ao terrorismo. As ideias em questão delimitavam o âmbito da política externa dos EUA e buscavam explicar intervenções em outros territórios como uma medida indispensável.

A desconstrução do inimigo é um elemento-chave da Doutrina Bush e fator essencial para este estudo. Através disso, foi possível, por exemplo, a criação da prisão de Guantánamo, que exemplificou as tensões entre segurança nacional e direitos humanos, questionando os limites e a aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário em um mundo pós-Guerra Fria.

Em face do exposto, o fim da Guerra Fria e a ascensão da Doutrina Bush transformaram profundamente o cenário geopolítico e as políticas de segurança internacional. A nova ordem unipolar, dominada pelos Estados Unidos, trouxe à tona a necessidade de novas estratégias para lidar com ameaças assimétricas, como o terrorismo, revelando tensões entre segurança e direitos humanos.

### 3 TERRORISMO

Realizada a contextualização do surgimento da Doutrina Bush, percebemos a importância de estudar o conceito de terrorismo utilizado pelos diversos Estados. Entre eles, a definição norte-americana se reveste de especial atenção para este trabalho, pois a forma como os Estados Unidos definiram e combateram o terrorismo influenciou a percepção e a legitimidade de suas ações no cenário internacional diante da declarada “Guerra ao Terror”.

Ressaltamos que a ausência de definição unânime de terrorismo, no âmbito internacional, reflete as complexidades políticas e ideológicas envolvidas, complicando a tarefa de estabelecer normas universais e coerentes para o enfrentamento desse fenômeno global.

Considerando o que foi apresentado, iremos agora entender a divergência de opinião acerca do termo “terrorismo”, tanto à luz do Direito Internacional como sob o enfoque da Ciência Política, e identificar qual foi a percepção utilizada pela administração Bush, visando, assim, apontar exatamente contra quem essa guerra foi declarada.

#### 3.1 CONCEITO DE TERRORISMO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

O Direito Internacional, através de diversos tratados e convenções, buscou estabelecer um entendimento comum sobre o terrorismo. Com isso, o terrorismo foi frequentemente abordado em instrumentos jurídicos específicos que tratam desse fenômeno; entre eles, destaca-se a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999 (UN, 1999).

De acordo com essa convenção, terrorismo é definido como qualquer ato destinado a causar morte ou ferimentos graves a civis ou a não combatentes, quando a intenção de tal ato, por sua natureza ou contexto, é intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a realizar ou abster-se de realizar qualquer ato. Essa definição ressalta a intenção de causar terror como um elemento central para a caracterização de atos terroristas (UN, 1999).

A Assembleia Geral das Nações Unidas também trabalhou em uma definição abrangente de terrorismo, conforme refletido na Resolução 49/60 (UN, 1994), que

definiu atos de terrorismo como ações criminosas destinadas ou calculadas para provocar um estado de terror no público em geral, em um grupo de pessoas ou em indivíduos para fins políticos. A importância dessa definição residiu na tentativa de criar uma base comum para a cooperação internacional na luta contra o terrorismo (UN, 1994).

O Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas, através da Resolução 1373 de 2001 (UN, 2001), adotada em resposta aos ataques de 11 de setembro, não forneceu uma definição precisa de terrorismo, mas enfatizou a necessidade de medidas abrangentes para prevenir e combater o terrorismo, incluindo a criminalização da assistência financeira aos terroristas, a cooperação internacional e o fortalecimento dos mecanismos legais nacionais e internacionais para lidar com o terrorismo.

Esses esforços refletem uma tentativa contínua de harmonizar a abordagem global ao terrorismo perante o Direito Internacional. No entanto, a falta de uma definição consensual de terrorismo permaneceu, originada pelas diferentes prioridades políticas e legais dos Estados-membros.

Portanto, diante da ausência de uma definição única de terrorismo à luz do Direito Internacional, a interpretação sob o enfoque da Ciência Política se tornou preponderante para embasar as ações norte-americanas no pós-11 de Setembro. Com isso, estudaremos agora a definição de “novo terrorismo” adotada pelos EUA, a qual foi essencial para a tentativa de legitimação de suas ações. A abordagem da Ciência Política fornece, portanto, um contexto vital para entender as estratégias de combate ao terrorismo adotadas pelos EUA e sua influência global.

### 3.2 “NOVO TERRORISMO”

O terrorismo não é um acontecimento exclusivo da era contemporânea. Ele tem sido empregado, ao longo da história, como um meio para alcançar determinados objetivos. A utilização do medo como ferramenta tem se mostrado eficaz nesse contexto. Pode-se afirmar que o terrorismo é uma estratégia usada por indivíduos com metas econômicas, ideológicas ou políticas, que, através de atos violentos, buscam aterrorizar a população (Souza; Nasser; Moraes, 2014).

Gonçalves e Reis (2017) definem o terrorismo como um método de ação, uma tática ou um estratagema elaborado e executado por organizações estruturadas ou por indivíduos simpatizantes da causa e guiados ideologicamente. Esse conceito envolve o uso ou a ameaça de uso da violência contra pessoas e propriedades, principalmente civis, com o objetivo de forçar sociedades e Estados a alcançarem certos objetivos políticos, sejam eles ideológicos, religiosos, sociais, entre outros.

Percebemos com isso algumas semelhanças entre definições de variados autores. Entretanto, embora o terrorismo seja um fenômeno histórico, a comunidade acadêmica internacional ainda enfrenta problemas em defini-lo de maneira clara e uniforme. Há múltiplas definições que variam conforme o Estado ou a instituição internacional (Brant, 2003).

A complexidade do tema decorre, sobretudo, do uso abusivo do termo, que, frequentemente, serve a agendas políticas específicas. Governos podem rotular como terrorismo qualquer ato violento perpetrado por opositores, enquanto grupos antigovernamentais podem se autodenominar vítimas de um “terror estatal”. Essa flexibilidade no uso do termo complica a criação de um conceito universalmente aceito (Gonçalves; Reis, 2017).

As definições adotadas pelos EUA, particularmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, têm exercido uma influência significativa na política internacional. Elas enfatizam a violência com motivações políticas, ideológicas ou religiosas, destinada a induzir terror ou coerção. Essa abordagem ampliou o espectro de ações consideradas terroristas, aumentando o escopo de resposta militar norte-americana (Gonçalves; Reis, 2017).

Conforme Nasser (2014), essas definições políticas norte-americanas tornaram evidente o ressurgimento do conceito de “novo terrorismo” ou “terrorismo religioso”, conceito esse que já havia sido proposto por autores na década de 1980. O autor ressalta que, de acordo com a teoria do “novo terrorismo”, aconteceu um aumento de grupos terroristas religiosos desde a década de 1980, com a motivação religiosa se tornando a principal razão para os atentados, diferentemente da motivação política, que predominava no terrorismo anterior. Dessa forma, a cultura ocidental é vista como responsável pela destruição do povo islâmico e, portanto, uma inimiga e um mal a ser eliminado, sem qualquer possibilidade de reconciliação, uma vez que os objetivos são considerados exclusivamente através do viés religioso. Assim, os “novos terroristas” almejam causar o máximo de mortes possível, sem discriminação, na crença de que

estão erradicando forças malignas, independentemente das consequências para uma população ou um país (Nasser, 2014).

Além disso, de acordo com os “novos terroristas”, o uso da violência como método de atuação é justificável devido a fatores religiosos e à falta de uma estratégia política. De acordo com Nasser (2014), esses novos terroristas exaltam seus crimes em folhetos e vídeos, especialmente os terroristas suicidas, que glorificam seus ataques como atos de martírio, mostrando seu completo fanatismo e extremismo religioso.

O problema relacionado ao ressurgimento do “novo terrorismo” reside no fato de que, ao se envolver em uma guerra convencional, sabe-se exatamente quem será o oponente (como, por exemplo, na Segunda Guerra Mundial, quando se enfrentava uma coluna de tanques do exército alemão), mas, ao lidar com o “novo terrorismo”, adentra-se em um terreno incerto e dissimulado, semelhante a um vírus que se aloja no corpo e ataca de maneira interna e descentralizada. É importante, portanto, desenvolver novas estratégias para enfrentar esse adversário, pois a ameaça terrorista é imprevisível, podendo se manifestar a qualquer instante, sobretudo sem qualquer aviso prévio (Talbot; Chanda, 2002).

Conclui-se, com isso, que diante da variedade de definições e abordagens acerca do termo “terrorismo” e da consequente ausência de um consenso global, é necessário estabelecer uma definição e abordagem conclusivas, que permitam uma análise embasada acerca de tão controverso assunto. Para nosso estudo, é de especial importância a perspectiva norte-americana após o atentado de 11 de setembro, na qual destacamos o uso do conceito de “novo terrorismo” abarcando todo ato de violência premeditada contra civis ou militares, destinado a promover um cenário de terror em uma agenda essencialmente ideológica ou religiosa. Com isso, surgiu a necessidade do desenvolvimento de uma estratégia de segurança que fosse capaz de se contrapor a esse novo desafio.

Nesse contexto, foi em oposição ao fenômeno do “novo terrorismo” que a guerra foi declarada, justificando o uso da força contra os grupos não estatais que ameaçavam a segurança norte-americana e contra os Estados que os apoiavam, assim como justificando a detenção de suspeitos na prisão de Guantánamo, categorizando-os como combatentes ilegais. Além disso, essa definição norte-americana de terrorismo influenciou outros países a adotarem medidas semelhantes, o que afetou a abordagem antiterrorista global.

#### 4 O USO DA FORÇA CONTRA OUTRO ESTADO

Estabelecido o contexto histórico e o dinamismo geopolítico no período de implementação da Doutrina Bush, além do entendimento do conceito de terrorismo utilizado pelos EUA, faremos agora o estudo da legalidade do uso da força nesse período de emergência nacional, ou seja, analisaremos os preceitos legais da Doutrina Bush e sua legalidade à luz do *Jus ad bellum*.

É importante ressaltar que essa análise inicial é imprescindível para a posterior compreensão dessa doutrina à luz do *Jus in bello*. Em que pese o *Jus ad bellum* e o *Jus in bello* serem domínios distintos do Direito Internacional, sendo o primeiro referente às justificativas legais para o início de um conflito armado, ou seja, o direito de ir à guerra, e o segundo referente às regras que governam a conduta durante o conflito armado, eles abordam aspectos indispensáveis para a compreensão da licitude da chamada “Guerra ao Terror”, tornando o estudo sequencial de ambos o ramo vital para o trabalho. A análise da legalidade do uso da força durante a condução das hostilidades nos permite entender o contexto e as premissas que moldaram as subsequentes práticas de guerra. Este capítulo enfocará o *Jus ad bellum*, ao passo que as considerações sobre o *Jus in bello* serão tecidas no capítulo que se segue.

O *Jus ad bellum*, durante o governo Bush, apresentou uma redefinição significativa das bases para a intervenção militar, especialmente com a adoção de uma interpretação expandida do conceito de legítima defesa em comparação ao adotado pelos demais Estados.

Ao explorar essa nova interpretação do conceito de legítima defesa, destacamos a justificativa para o emprego da força contra grupos não estatais e suas implicações legais e morais. O governo Bush, com isso, criou um cenário onde as regras do Direito Internacional foram testadas e, em alguns casos, sofreram tentativas de redefinição. Assim, ao compreendermos as motivações e justificativas do uso da força, podemos avaliar com maior precisão como as práticas de guerra e a aplicação das normas humanitárias evoluíram durante esse período.

#### 4.1 LEGÍTIMA DEFESA PREEMPTIVA

Compreender o conceito de legítima defesa preemptiva, assim como os preceitos da Carta das Nações Unidas sobre o assunto, é fundamental para este estudo. Esse entendimento permitirá a comparação e a validação do proposto pela Doutrina Bush acerca do uso da força.

Por um longo período na história, a legítima defesa foi amplamente aceita como uma justificativa política para ações estatais. Contudo, após o incidente do Vapor *Caroline*<sup>3</sup>, Daniel Webster, então Secretário de Estado dos EUA, começou a estabelecer que o uso da força em legítima defesa seria aceitável apenas se fosse motivado por uma necessidade urgente. De acordo com Webster, qualquer ação que fosse “injustificada ou excessiva” não poderia ser considerada como legítima defesa. Com isso, após o caso *Caroline*, foi firmado um novo entendimento no contexto internacional sobre o direito à legítima defesa, sendo ele a imprescindível observância dos critérios de necessidade e proporcionalidade (Byers, 2007).

Seguindo a evolução histórica do conceito de legítima defesa, o Pacto da Liga das Nações, firmado na cidade de Versalhes em 1919, determinava que o Conselho da Liga poderia sugerir soluções aos países que estivessem próximos de iniciar uma guerra. No entanto, se os integrantes do Conselho não conseguissem chegar a um acordo, o pacto autorizava que os países em conflito adotassem as ações que considerassem necessárias para a manutenção do direito e a imposição da justiça (Byers, 2007).

Por outro lado, o Pacto Kellogg-Briand, assinado em 1928, vetava o artifício da guerra para a solução de crises internacionais. No entanto, o pacto carecia de mecanismos de aplicação, tendo, portanto, efeitos práticos limitados. Diversos Estados contornavam as obrigações impostas pelo pacto ao não declararem guerra oficialmente (Byers, 2007).

---

<sup>3</sup> O caso do navio a vapor *Caroline* é um exemplo clássico de legítima defesa no Direito Internacional. O incidente ocorreu em 1837, no rio Niágara, que delimita a fronteira entre os Estados Unidos, que estavam em paz com a Grã-Bretanha na época, e o Canadá, então sob jurisdição britânica. Durante uma insurreição de moradores canadenses, o navio americano *Caroline* foi acusado de apoiar os rebeldes no Canadá. Em dezembro de 1837, enquanto o navio estava ancorado no lado americano, tropas britânicas cruzaram o rio, embarcaram no navio e mataram vários tripulantes americanos. Em seguida, incendiaram o *Caroline* e o lançaram nas Cataratas do Niágara. Os britânicos justificaram suas ações como uma legítima defesa preventiva. Esse incidente desencadeou um debate diplomático que levou ao pedido de desculpas do governo britânico e à formulação de uma doutrina sobre intervenção preventiva (Platiau; Vieira, 2006).

Nesse contexto, o Senado norte-americano, ao ratificar o Pacto Kellogg-Briand, acreditava que não colocava em risco a Doutrina Monroe<sup>4</sup>. Vale mencionar que, assim como o Pacto da Liga das Nações, o Pacto Kellogg-Briand utilizava o termo “guerra” em vez de “uso da força”, uma distinção que só foi introduzida mais tarde pela Carta das Nações Unidas. Dessa forma, embora tanto a Liga das Nações quanto o Pacto Kellogg-Briand abordassem a possibilidade da guerra, os critérios do direito consuetudinário internacional determinados pelo incidente do *Caroline* permaneceram como as únicas limitações ao uso da força nos conflitos entre Estados, ou seja, a necessidade e a proporcionalidade (Byers, 2007).

Em 1945, um novo paradigma foi definido na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), estabelecendo que todos os Estados devem resolver qualquer controvérsia por meios pacíficos. Além disso, foi determinado que todos os Estados devem evitar a ameaça ou o uso da força contra a integridade ou independência política de qualquer outro Estado. Com a adoção da proibição do uso da força, a Carta da ONU expandiu a proibição da guerra, abarcando conflitos armados não declarados. Isso difere do Pacto da Liga das Nações e do Pacto Kellogg-Briand, que tratavam apenas da guerra formalmente declarada (Byers, 2007).

Adicionalmente, a Carta da ONU inovou ao definir claramente as exceções ao uso da força, diferentemente do Pacto da Liga das Nações e do Pacto Kellogg-Briand. Além de manter os critérios de “necessidade e proporcionalidade” do direito consuetudinário internacional, a Carta (ONU, 1945) estabeleceu as hipóteses lícitas para iniciar uma guerra ao introduzir três novas restrições: o direito à legítima defesa só poderia ser exercido em resposta a um “ataque armado”; todos os atos de legítima defesa deveriam ser imediatamente reportados ao Conselho de Segurança; e o direito de reagir cessaria assim que o Conselho tomasse medidas apropriadas (Byers, 2007).

Em que pese a Carta da ONU ter inovado ao proibir o uso da força em Direito Internacional, permitindo exceções para casos de legítima defesa no seu artigo 51, há um debate contínuo sobre as situações cobertas pela redação desse artigo. Discutem-se o alcance e os limites do uso da força em legítima defesa, especialmente no contexto internacional que se seguiu aos ataques de 11 de setembro de 2001. Os atentados terroristas parecem ter estabelecido uma nova perspectiva global sobre o

---

<sup>4</sup> Política estabelecida em 1823 pelo presidente James Monroe, que definia qualquer interferência europeia no hemisfério ocidental como uma ameaça à segurança dos EUA (Byers, 2007).

uso da força em Direito Internacional, surgindo, assim, o conceito de legítima defesa preventiva.

De acordo com Gray (2007), preempção, no que se refere à segurança nacional, significa utilizar-se inicialmente de força militar quando um ataque inimigo está se iniciando ou, pelo menos, é flagrantemente iminente. Além disso, o autor expande esse conceito ao explicar que a preempção envolve atacar uma ofensiva iminente e comprovada. Ele argumenta ainda que, nessa perspectiva, a principal questão política e estratégica é se deve-se tentar atacar primeiro para minimizar o dano ou esperar para contra-atacar após ser atacado. Com isso, Gray (2007) defende que a preempção é, em essência, uma forma de legítima defesa e ressalta que, se definida corretamente como uma última medida desesperada antes de um ataque iminente, não há realmente controvérsia sobre sua legitimidade.

Em que pese a ação preemptiva ser interpretada como uma ação imediata, ou seja, como uma reação a um ataque de outro Estado configurando a preconizada legítima defesa na Carta da ONU, a discussão se inicia quando essa ação ocorre sem que haja uma óbvia iminência de ataque.

#### 4.2 “LEGÍTIMA” DEFESA NA DOCTRINA BUSH

Estabelecida a origem e o conceito de legítima defesa preemptiva, analisaremos agora a Doutrina Bush no contexto de legitimidade do uso da força nos conflitos subsequentes aos atentados terroristas de 2001, essencialmente no Afeganistão e no Iraque.

A posição dos Estados Unidos como a nação mais poderosa no cenário global foi abalada quando sua vulnerabilidade foi revelada em 11 de setembro de 2001. Ataques terroristas cuidadosamente planejados tocaram o solo americano, resultando na morte de quase 3 mil pessoas. Integrantes do grupo Al Qaeda<sup>5</sup> sequestraram quatro aviões nos Estados Unidos, dos quais dois colidiram com as torres gêmeas do World Trade Center, um terceiro atingiu o Pentágono, e um quarto avião colidiu em

---

<sup>5</sup> Al Qaeda é um grupo fundamentalista islâmico da vertente sunita. A organização emergiu durante a invasão soviética no Afeganistão. Seu objetivo central é a criação de um califado governado pela sharia, a lei religiosa islâmica, sob a liderança de um califa. A organização acredita que a sociedade islâmica enfrenta, no mundo todo, opressão e submissão, uma situação que necessita ser solucionada por meio de suas ações (Gonçalves; Reis, 2017).

um campo na Pensilvânia após os passageiros se revoltarem contra os sequestradores (Byers, 2007).

Verificada essa vulnerabilidade norte-americana e com base na justificativa da “Guerra ao Terror”, os EUA invadiram o Afeganistão. Em uma carta ao presidente do Conselho de Segurança das Nações Unidas datada de 7 de outubro de 2001, o embaixador americano John Negroponte afirmou que os atentados de 11 de setembro e a contínua ameaça representada pela Al Qaeda foram possíveis devido à decisão dos talibãs, grupo que governava o Afeganistão no momento dos ataques, de permitir que as áreas sob seu controle fossem usadas como bases de operações pela organização terrorista. Apesar dos repetidos esforços dos EUA e da comunidade internacional, os talibãs se recusaram a modificar essa postura, permitindo que a Al Qaeda continuasse a treinar e apoiar terroristas que atentam contra civis inocentes no mundo todo e visam cidadãos e interesses americanos tanto nos EUA quanto no exterior (Byers, 2007).

A “Guerra ao Terror”, conduzida pelos EUA, não se limitou à intervenção no Afeganistão. Posteriormente, os EUA atacaram o Iraque, utilizando a alegação de que Saddam Hussein armazenava armas químicas de destruição em massa, além de manter estreitos laços com grupos terroristas. Entretanto, as forças de ocupação americanas não encontraram as supostas armas, nem conseguiram comprovar as conexões do governo de Saddam com os radicais islâmicos (Pinheiro, 2009).

Pinheiro (2009) aponta que, em relação à invasão do Iraque em 2003, os EUA frequentemente apresentaram diversas justificativas legais, permitindo que fossem analisadas individualmente ou em conjunto. Essa abordagem, segundo o autor, tendia a enfraquecer a interpretação legal em prol de considerações de poder e interesse.

Para justificar o ataque ao Iraque, uma das principais alegações dos EUA foi a possibilidade de exercer a legítima defesa, como descrito no documento de *Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos*, publicado em 20 de setembro de 2002 (USA, 2002b). Diante disso, o presidente George W. Bush utilizou o conceito de “legítima defesa preventiva”. No entanto, essa interpretação da legítima defesa proposta pelos EUA expandia a interpretação tradicional de legítima defesa prevista no artigo 51 da Carta da ONU (1945), a qual permitia aos Estados usarem força em legítima defesa unicamente se fossem alvo de um ataque armado.

De acordo com Pinheiro (2009), os Estados Unidos argumentaram que a legítima defesa não precisava ser limitada a casos de ataques armados, mas também

poderia ser aplicada a situações em que um Estado representasse uma ameaça à paz e à segurança internacional. Nesse contexto, o governo norte-americano argumentava que o financiamento do terrorismo pelo Iraque, direta ou indiretamente, bem como a possibilidade de possuir armas de destruição em massa, seriam justificativas suficientes para o uso da força.

No entanto, cabe ressaltar que, quando as armas de destruição em massa não foram encontradas no Iraque, a narrativa usada pelos EUA mudou, e o país passou a justificar a invasão com base em questões humanitárias, devido ao desrespeito constante aos direitos humanos pelo regime de Saddam Hussein. Também serviram de justificativa resoluções passadas<sup>6</sup> do Conselho de Segurança relacionadas ao Iraque, que, segundo os EUA, proporcionavam permissão jurídica legal para o uso da força (Pinheiro, 2009).

Além disso, a decisão dos EUA de realizar ações militares no Afeganistão sem uma autorização clara do CS também representou perigos às regras do Direito Internacional e alterou a perspectiva sobre o direito à legítima defesa.

Segundo Ramminger (2007, p. 5), a legítima defesa preventiva é praticada “para evitar um risco futuro plausível, porém hipotético”, enquanto o ataque preemptivo é uma “ação com base na prova, isto é, ameaça implícita, iminente e reconhecida de que um inimigo está prestes a atacar”.

A Doutrina Bush, portanto, permitia que a administração norte-americana agisse preventivamente contra inimigos potenciais, mesmo na ausência de uma agressão real, e sem precisar de autorização de organismos internacionais. Em 2002, foi emitida a Diretiva Presidencial sobre Segurança Nacional número 17 (USA, 2002a), na qual os EUA declararam um direito legítimo “autoatribuído” a utilização de todos os meios necessários para um ataque preventivo (Ramminger, 2007).

A ação preventiva, diferentemente da ação preemptiva, não é precedida de ataque iminente. Gray (2007), ao estabelecer os motivos do ataque preventivo, afirma que os mandantes do ataque acreditam ser preferível lutar hoje a amanhã, porém também ressalta que várias guerras previstas nunca ocorreram.

---

<sup>6</sup> As resoluções citadas incluem a Resolução 678, de 1990 (UN, 1990), que autorizou os Estados-membros a usarem “todos os meios necessários” para restaurar a paz e a segurança após a invasão do Kuwait pelo Iraque, e a Resolução 1441, de 2002 (UN, 2002), que deu ao Iraque uma última oportunidade de cumprir suas obrigações de desarmamento, advertindo que enfrentaria “graves consequências” em caso de não cooperação (Byers, 2007)

Observa-se que a prevenção em âmbito internacional não se fundamenta em um estado de emergência. Não há uma ameaça concreta a ser combatida. O Estado que opta por uma guerra preventiva age com o intuito de preservar o *status quo*, buscando manter o controle político que detém no momento. Gray (2007, p. 5, tradução nossa) faz a seguinte afirmação acerca desse tópico:

Em contrapartida, uma guerra preventiva é uma guerra discricionária. Ela difere da guerra preemptiva no momento em que se desencadeia e em sua motivação. Quem age preemptivamente não tem outra escolha que não seja contra-atacar rapidamente; inclusive, provavelmente será tarde demais até mesmo para se render. Quem age preventivamente, por outro lado, escolhe travar guerra, ou ao menos iniciar uma ofensiva militar, receoso pelo futuro caso não aja agora. Em outras palavras, quem decide agir preventivamente ataca com o objetivo de prevenir que um inimigo-alvo altere o equilíbrio de poder ou se comporte de uma forma considerada intolerável. Naturalmente, quanto mais distante for prevista a ameaça, maior será o grau de adivinhação quanto à efetividade e ao momento em que o perigo materializar-se-á<sup>7</sup>.

A incerteza, portanto, é inerente a todas as ações preventivas, pois qualquer previsão está sujeita a erros. A opção por uma guerra ou um ataque preventivo baseia-se na suposição de que uma guerra ou uma grande mudança política desfavorável ocorrerá no futuro. A escolha preventiva implica em decidir entre tolerar a mudança prevista ou tentar reduzir o risco crescente por meio de ações diplomáticas, econômicas, subversivas e militares. Quanto mais longe o perigo estiver, maior é a incerteza associada a ele. Um exemplo é a situação dos anos 1990, quando os americanos temiam que a superpotência japonesa se tornasse o grande inimigo futuro, mas, menos de uma década depois, as ameaças passaram a ser o fundamentalismo islâmico e a política expansionista chinesa (Gray, 2007).

Outra questão é que a prevenção, como política de segurança nacional, fornece uma base teórica para promover uma visão expansionista. Muitas guerras foram justificadas em nome da prevenção, mas, na realidade, representavam atos de agressão (Flynn, 2008).

---

<sup>7</sup> Do original: “By way of the sharpest contrast, a preventive war is a war of discretion. It differs from preemptive war both in its timing and in its motivation. The preemptor has no choice other than to strike back rapidly; it will probably be too late even to surrender. The preventor, however, chooses to wage war, at least to launch military action, because of its fears for the future should it fail to act now. In other words, the preventor strikes in order to prevent a predicted enemy from changing the balance of power or otherwise behaving in a manner that the preventor would judge to be intolerable. Naturally, the more distant the anticipated menace, the greater the degree of guesswork as to the severity and timing of the danger”.

A implementação da guerra preventiva pelos Estados Unidos contra o Iraque, conforme delineada na Doutrina Bush, resultou em uma expansão significativa do poder americano. No entanto, esse aumento de influência veio acompanhado de um afastamento dos princípios tradicionais de legítima defesa. Se a prática da guerra preventiva em vez da preemptiva, como prevista por essa doutrina, se tornar amplamente aceita, ela poderá servir como uma justificativa para atos de agressão por outros Estados (Flynn, 2008).

Gray (2007, p. 35, tradução nossa) resume a distinção entre guerra preventiva e guerra preemptiva:

Resumindo: (1) preempção é inquestionavelmente legal, ela é uma legítima defesa diante da revelação de uma ameaça iminente; (2) guerra preventiva é legal enquanto movimento preventivo para legítima defesa, mas enquanto comportamento é indistinguível de uma guerra de agressão<sup>8</sup>.

Outrossim, os Estados Unidos conduziram a invasão do Iraque sem o respaldo das Nações Unidas, uma vez que não submeteram qualquer solicitação de autorização para a sua intervenção. Conforme observado por Flynn (2008), os EUA nem sequer apresentaram uma resolução para votação, cientes de que enfrentariam uma derrota certa.

Na época, o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, afirmou em uma conferência no dia 10 de março de 2003 que, caso os EUA decidissem atuar fora do CS e realizar uma ação militar, não estariam agindo de acordo com a Carta da ONU. Essa declaração deixa claro que a ONU não concordava com a invasão do Iraque em 2003 (Pinheiro, 2009).

Em face do exposto, conclui-se que a legítima defesa preventiva se caracteriza mais como agressão do que defesa, pois se distancia das situações autorizadas estabelecidas pela ONU. A Carta (ONU, 1945) proíbe todos os Estados de iniciarem uma guerra, independentemente do motivo. Embora existam exceções a essa regra, conforme visto, a guerra preventiva não se enquadra nelas. Além disso, a prevenção baseia-se em suposições e incertezas sobre possíveis ameaças futuras, o que abre margem para abusos e agressões injustificadas sob o pretexto de segurança nacional.

---

<sup>8</sup> Do original: “*To summarize: (1) preemption is unquestionably legal, it is self-defense in the face of an unfolding and self-evidently imminent threat; (2) preventive war is legal as forestalling move for self-defense, but, as behavior, it is indistinguishable from the waging of aggressive war*”.

A implementação da guerra preventiva, exemplificada pela invasão do Iraque em 2003 sem a devida autorização da ONU, demonstra um desvio preocupante dos princípios internacionais estabelecidos para a manutenção da paz e da segurança globais. A ação unilateral dos Estados Unidos, além de ser ilegal, compromete a estabilidade internacional, uma vez que, se todos os Estados seguissem essa prática, qualquer ameaça potencial, real ou fictícia, poderia ser usada como justificativa para ataques preventivos.

Portanto, a adoção de medidas preventivas, assim como o uso da força contra Estados sem uma autorização clara do CS, não só viola a Carta das Nações Unidas, mas também subverte o Direito Internacional, tornando ainda mais difícil a resolução pacífica de conflitos. A guerra preventiva mascara-se como legítima defesa preemptiva, mas, na realidade, representa uma agressão injustificada.

Diante dos fatos expostos, conclui-se também que a comunidade internacional não aceitou a expansão do conceito de legítima defesa, conforme a interpretação norte-americana, e condenou a legitimidade da defesa preventiva como justificativa válida para a guerra. A reação global à invasão do Iraque evidenciou uma ampla desaprovação dessa prática, reafirmando que ações preventivas não se coadunam com os princípios do Direito Internacional e da Carta das Nações Unidas, fazendo com que a tentativa norte-americana de expansão do conceito de legítima defesa preemptiva não modificasse o que já era preconizado perante o *Jus ad bellum*.

## 5 AS IMPLICAÇÕES DA DOCTRINA BUSH NO *JUS IN BELLO*

Abordamos no último capítulo como a prática da guerra preventiva, prevista na Doutrina Bush, diverge dos princípios estabelecidos pela Carta das Nações Unidas e demonstramos, em que pesem as tentativas estadunidenses de reconhecimento dessa prática, que houve uma forte reprovação internacional e a impossibilidade de alteração do entendimento global acerca do *Jus ad bellum*. Feita essa verificação inicial acerca da autorização do uso da força, passaremos agora à subsequente análise da doutrina à luz do *Jus in bello*, ou seja, examinaremos de que forma essa força foi empregada, permitindo, assim, avaliar se a Doutrina Bush violou esse ramo do Direito Internacional e se influenciou a reinterpretação de normas internacionais.

Inicialmente, para uma compreensão clara e precisa da análise que se seguirá, é fundamental definir o conceito de *Jus in bello*. O termo *Jus in bello*, que significa “direito na guerra”, refere-se aos princípios que governam a conduta das hostilidades durante os conflitos armados. O Direito Internacional Humanitário, por sua vez, é o conjunto de normas e tratados, incluindo as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais<sup>9</sup>, que concretizam esses princípios, limitando os efeitos dos conflitos armados e protegendo aqueles que não participam diretamente das hostilidades. Portanto, apesar da equivalência dos dois conceitos, este trabalho utilizará o termo *Jus in bello* ao se referir ao ramo do Direito Internacional que regula os conflitos armados e usará o termo DIH ao se referir diretamente às normas e regras específicas aplicáveis durante as hostilidades.

Neste capítulo, será estudado essencialmente o estabelecimento de um regime de exceção nos EUA com um sistema jurídico diferenciado para os “inimigos” detidos na “Guerra ao Terror” em nome da segurança nacional. Além disso, a prisão de Guantánamo será empregada como um estudo de caso central para essa análise. As justificativas para a detenção de terroristas serão, com isso, analisadas, utilizando a teoria contemporânea do Estado de Exceção de Schmitt (2006) e Agamben (2004), como ferramenta para compreendermos as diversas implicações no DIH da postura norte-americana de imposição de exceções legais e de detenção de prisioneiros.

---

<sup>9</sup> O texto completo das Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais pode ser lido em: INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). **Geneva Conventions and their Additional Protocols**. Genebra: ICRC, 1949. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/geneva-conventions-1949additional-protocols-and-their-commentaries>. Acesso em: 5 jun. 2024.

Com isso, pretende-se compreender e delinear as exceções estabelecidas num contexto de emergência nacional, além dos efeitos concretos da doutrina nas práticas internacionais referentes aos direitos humanitários, o que permite constatar se ocorreram violações ao DIH nas práticas adotadas e se elas foram suficientes para modificar a interpretação de suas normas.

Para alcançar esse objetivo, iremos inicialmente estudar os tipos de conflito armado previstos no Direito Internacional, estabelecendo em qual deles os conflitos travados na “Guerra ao Terror”, prevista na Doutrina Bush, se enquadram, a fim de compreender, assim, a aplicabilidade do DIH na referida categoria.

## 5.1 CONFLITO ARMADO INTERNACIONAL E NÃO INTERNACIONAL

O *Jus in bello* é a vertente especializada do Direito Internacional que regula a conduta das partes envolvidas em conflitos armados. Diferente do *Jus ad bellum* estudado no último capítulo, ele não trata da legalidade do uso da força e se aplica igualmente a todas as partes envolvidas em um conflito armado, independentemente da legalidade ou ilegalidade de seu recurso à força, ou do reconhecimento formal de um estado de guerra (Salmón, 2012).

O DIH foi projetado para equilibrar a preservação de valores humanitários com as considerações de necessidade militar durante os conflitos armados. Nesse sentido, suas normas estabelecem limites sobre os meios e métodos de condução das hostilidades (conhecido como Direito da Haia) e dispõem sobre a proteção de soldados feridos, detidos e civis (conhecido como Direito de Genebra). A principal finalidade do DIH é mitigar o sofrimento humano e limitar as consequências dos conflitos armados, protegendo aqueles que não participam ou deixaram de participar diretamente das hostilidades e restringindo o uso da força armada apenas ao necessário para enfraquecer o potencial militar do inimigo. Além das normas de direito costumeiro, uma parte substancial do DIH foi codificada nas quatro Convenções de Genebra de 1949 (ICRC, 1949) e em seus Protocolos Adicionais, que foram assinados e ratificados por quase todos os Estados do mundo (Salmón, 2012).

Além disso, no Direito Internacional, há dois tipos principais de conflitos armados: conflito armado internacional (CAI) e conflito armado não internacional (CANI). O CAI ocorre entre dois ou mais Estados, enquanto o CANI ocorre dentro de

um único Estado. A distinção entre esses tipos de conflitos é fundamental, pois as regras aplicáveis variam conforme a natureza do conflito (Salmón, 2012).

No caso dos CAIs, o conjunto completo de normas do Direito Internacional Humanitário se aplica, incluindo as disposições das Convenções de Genebra e de seus Protocolos Adicionais. Já nos CANIs, embora existam normas específicas e relevantes, como o artigo 3 comum às Convenções de Genebra e o Protocolo Adicional II (ICRC, 1949), o escopo de aplicação é mais restrito e está sujeito a diferentes interpretações e implementações (Salmón, 2012).

Portanto, para estabelecermos as normas aplicáveis às intervenções norte-americanas iniciadas durante a vigência da Doutrina Bush, devemos, inicialmente, classificá-las com base nos dois tipos de conflito armado previstos no Direito Internacional. A intervenção no Afeganistão, justificada pela necessidade de combater a Al-Qaeda, organização terrorista abrigada pelo regime Talibã, que, apesar de não ser reconhecido internacionalmente, exercia controle efetivo sobre o território, foi um conflito entre os EUA e o Afeganistão. Similarmente, a invasão do Iraque, fundamentada na acusação de que o regime de Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa e apoiava o terrorismo internacional, foi travada entre os EUA e o Iraque. Ambas as intervenções, em que pese o objetivo primário ser o combate ao terrorismo e abranger grupos não estatais, envolveram o uso de força militar entre Estados, sendo enquadradas, portanto, na categoria de CAI.

Nesse contexto, verificamos que o Direito Internacional Humanitário se aplica integralmente, estabelecendo as normas para a condução das hostilidades e a proteção de civis e combatentes feridos ou detidos. Com isso, as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais fornecem o arcabouço jurídico primário e essencial para regular essas ações.

## 5.2 RELAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

A Doutrina Bush, com suas práticas de detenção e interrogatório, operou em uma zona cinzenta entre tempos de paz e guerra. Além disso, Sassòli (2019) aponta que atualmente é inviável dividir plenamente o Direito Internacional em direito da guerra e direito da paz. Os conflitos armados atuais caracterizam-se por uma redução

da formalidade no seu começo e fim, e, por isso, dividi-los apenas em categorias de antes (*ad bellum*), durante (*in bello*) e depois (*post bellum*) não proporciona o correto entendimento da situação.

Portanto, a despeito da integralidade na aplicação do DIH nos conflitos da “Guerra ao Terror”, analisar plenamente a Doutrina Bush à luz do *Jus in bello* requer também uma compreensão de como as normas de direitos humanos continuam, atualmente, a se aplicar durante conflitos armados, garantindo que detenções e tratamentos sejam realizados com respeito às obrigações internacionais. A correta relação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário assegura que todas as situações e todos os indivíduos sejam cobertos pelo Direito Internacional.

Essa relação só pode ser compreendida através de uma análise histórica, já que os vínculos mais próximos observados hoje entre esses dois ramos são resultado de forças, interesses e mudanças ideológicas profundas (Kolb; Kilibarda, 2022).

O DIDH e o DIH são tradicionalmente considerados ramos distintos do direito, uma vez que o Direito Internacional Público clássico separava o direito da paz do direito da guerra. Historicamente, esses regimes surgiram e evoluíram de forma independente, baseados em fundamentos teóricos e estruturas de obrigação internacional diferentes. Enquanto o DIDH foi projetado para proteger as pessoas contra o poder abusivo do Estado, o DIH foi criado para regular a conduta das partes em um conflito armado (Kolb; Kilibarda, 2022).

Assim, os direitos humanos emergiram como uma questão interna entre o governo e seus cidadãos, conforme demonstrado nas revoluções liberais. Já o DIH, anteriormente conhecido como direito da guerra, focava nos interesses estratégicos militares e na reciprocidade entre os Estados envolvidos em um conflito armado (Kolb; Kilibarda, 2022).

Portanto, durante o período de 1948 e 1949, a percepção dominante era de que o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos eram blocos excludentes entre si; ou seja, os direitos humanos aplicavam-se em tempos de paz, enquanto o DIH era relevante em situações de conflito armado. No entanto, entre o final dos anos 1950 e 1990, essa dinâmica mudou. O avanço do DIDH e o processo de humanização do Direito Internacional Público, juntamente com outros fenômenos, contribuíram para a aproximação desses dois ramos do Direito (Kolb; Kilibarda, 2022).

Pode-se afirmar que, atualmente, o entendimento mais aceito sobre essa relação é de complementaridade entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário. A noção de que DIH e DIDH são complementares representa uma mudança paradigmática no discurso internacional, substituindo a visão anterior de que esses dois regimes eram alternativos e mutuamente excludentes (Kolb; Kilibarda, 2022).

Jinks (2014) afirma que a compatibilidade e a complementaridade entre o DIDH e o DIH integram um projeto jurídico internacional mais amplo, voltado para a humanização da guerra. O autor também propõe que hoje há um novo entendimento de que direitos humanos continuam sendo aplicados em situações de conflitos armados.

Sassòli (2019) destaca que, mesmo em conflitos armados, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) frequentemente se refere de modo explícito ao Direito Internacional dos Direitos Humanos em questões nas quais o Direito Internacional Humanitário não fornece regras ou elas são insuficientes. Isso ocorre, por exemplo, em relação aos princípios procedimentais e às salvaguardas para internação ou detenção em conflitos armados.

Defende-se a busca por uma interpretação em que todas as normas aplicáveis possam ser implementadas simultaneamente e compreendidas de maneira harmoniosa, evitando conflitos. Tanto as normas de DIH quanto as de DIDH podem ser a norma primária, ou mais específica, em determinadas situações de conflito armado. Por exemplo, em um determinado contexto em que duas normas são aplicadas concomitantemente, um regime pode fornecer um “ponto de partida” e ter mais peso no tratamento legal da situação. Essa posição defende que a norma não prioritária não é excluída e continua presente em segundo plano, para ser potencialmente considerada na prática hermenêutica. Em situações de conflito armado em que a norma de DIH seja considerada prioritária, as normas de DIDH não são totalmente afastadas. Elas operam em conjunto, buscando harmonia e minimização de conflitos (Porto, 2022).

Com base no exposto, podemos concluir que a análise da Doutrina Bush à luz do *Jus in bello* exige uma compreensão aprofundada da interseção entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Hoje, a ideia de complementaridade entre o DIH e o DIDH representa um paradigma aceito no discurso internacional, substituindo a antiga visão de que eram

regimes alternativos e mutuamente excludentes. Essa complementaridade é fundamental para garantir que as normas de direitos humanos continuem a ser aplicadas mesmo em tempos de conflito armado, assegurando que detenções e tratamentos sejam conduzidos com respeito às obrigações internacionais. A integração dessas normas permite uma interpretação harmoniosa e simultânea das regras aplicáveis, evitando conflitos normativos e promovendo a proteção das pessoas envolvidas em conflitos armados.

Essa compreensão é essencial para estudarmos a seguir o Estado de Exceção, examinando as práticas da Doutrina Bush, especialmente no contexto das suspensões de direitos individuais. Essa análise buscará entender como a aplicação das normas de DIH e DIDH se manifesta na prática e como a Doutrina Bush operou na zona cinzenta entre tempos de paz e guerra, justificando medidas extraordinárias sob a alegação de segurança nacional.

### 5.3 O ESTADO DE EXCEÇÃO

A Teoria do Estado de Exceção, formulada pelo teórico Schmitt (2006) e mais tarde expandida por Agamben (2004), nos fornece um sólido embasamento acerca desse regime jurídico estabelecido nos EUA. A teoria propõe a ideia de que certas crises, como uma emergência de segurança nacional, permitem a suspensão de leis e direitos constitucionais, operando fora do ordenamento jurídico normal (Agamben, 2004).

Essa teoria surgiu nos anos 1920 como uma crítica às formas tradicionais da política liberal, baseadas no Estado de Direito, e propõe um Estado de Exceção que rompe com a teoria normativista consagrada pelo positivismo do início do século XX e introduz o decisionismo (Schmitt, 2006).

A fonte do direito, com isso, passa a ser a autoridade do soberano, a qual está associada a uma nova realidade, que é o avanço da esfera política sobre todas as relações sociais. Portanto, para Schmitt (2006), o soberano é aquele que toma a decisão sobre o Estado de Exceção.

Nessa condição política, as regras normais e as leis são suspensas, geralmente em resposta a uma crise ou emergência, o que faz da lei um aspecto situacional e

posiciona o soberano como detentor da decisão final, ou seja, o governo exerce poderes absolutos (Schmitt, 2006).

Além disso, os direitos individuais podem ser limitados e as instituições democráticas podem ser temporariamente suprimidas ou modificadas para lidar com essa situação emergencial. Trata-se de uma medida extrema, que visa garantir a segurança ou a estabilidade em circunstâncias extraordinárias, mas também pode representar um desafio aos princípios democráticos e aos direitos humanos (Agamben, 2004).

No início do século XXI, a teoria de Schmitt (2006) foi reinterpretada por Agamben (2004), que expandiu seu conceito para o contexto contemporâneo e fez importantes considerações acerca da “Guerra ao Terror”. Agamben (2004) argumenta que o Estado de Exceção, em vez de ser uma medida temporária, tornou-se uma prática permanente e normalizada por alguns Estados, especialmente em resposta a crises como terrorismo, com sérias implicações para a democracia e os direitos humanos.

A relevância dessa teoria para a “Guerra ao Terror” é evidente, por justificar medidas extraordinárias sob o pretexto de segurança nacional, sendo que as normas habituais do direito e da moralidade são suspensas, ou seja, indetermina-se até que ponto um Estado pode ir quanto à supressão dos direitos humanos fundamentais em nome da proteção estatal (Agamben, 2004).

Nesse Estado de Exceção contemporâneo, o controle biopolítico é utilizado como uma ferramenta que permite ao soberano decidir quem vive e quem morre, colocando certos indivíduos ou grupos fora da proteção da lei (Agamben, 2004).

A biopolítica representa uma forma de poder que vai além da mera administração política, envolvendo a gestão e o controle da vida biológica das pessoas. Esse poder é exercido frequentemente através do Estado de Exceção, no qual a norma jurídica é suspensa e a soberania assume controle direto sobre a vida dos indivíduos, muitas vezes despojando-os de seus direitos e dignidade (Agamben, 2004).

Ainda segundo Agamben (2004), a guerra ao terrorismo é um exemplo de transformação da segurança nacional em uma questão biopolítica, na qual a proteção do corpo político do Estado se sobrepõe à proteção dos direitos individuais. O Estado assume o controle direto sobre a vida dos cidadãos, justificando a vigilância massiva, detenções e outras formas de controle biopolítico. Observa-se, portanto, que medidas

de emergência se tornam práticas regulares. A constante ameaça de terrorismo é usada para manter um estado de vigilância e controle que afeta todos os aspectos da vida social e política.

Com isso, uma medida excepcional, que deveria ser situacional e momentânea em resposta a uma emergência, conforme previsto no início do século XX por Schmitt (2006), tornou-se permanente e normalizada. Veremos a seguir como a Doutrina Bush transformou a exceção em regra em nome da segurança nacional e como isso impactou o DIH e o DIDH.

#### 5.4 A EXCEÇÃO COMO REGRA

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, conforme visto na contextualização da Doutrina Bush, o terrorista se tornou o inimigo exemplar, destacando a transformação do poder militar em um instrumento de punição (Arantes, 2007).

Em resposta a esses ataques, George W. Bush promulgou, em 13 de novembro de 2001, a Ordem Militar Presidencial, que regulamenta a detenção, o tratamento e o julgamento de certos não cidadãos na guerra contra o terrorismo. Essa ordem se aplica a pessoas suspeitas de fazer parte de organizações terroristas, de praticar, planejar ou conspirar para cometer atos terroristas, ou ainda de dar abrigo a terroristas. Esses indivíduos são julgados por comissões militares, que são diferentes dos tribunais militares tradicionais e cujos membros são nomeados diretamente pelo Secretário de Defesa (Agamben, 2004).

Com base nessa ordem, o Secretário de Defesa dos EUA, em 21 de março de 2002, emitiu a *Military Commission Order*, definindo os procedimentos a serem seguidos e estabelecendo algumas garantias (USA, 2002a). No entanto, essas garantias são majoritariamente formais, como o direito à defesa técnica, dado que os defensores dos acusados são obrigatoriamente designados pelo Conselho Geral do Departamento de Defesa, escolhidos entre os oficiais das Forças Armadas que servem na Justiça Militar (Malan, 2005).

O *USA Patriot Act*<sup>10</sup>, aprovado pelo Senado em 26 de outubro de 2001, é uma lei que autorizava a prisão de estrangeiros suspeitos de atividades que ameaçassem a segurança nacional dos Estados Unidos sem qualquer processo legal, eliminando todo o estatuto jurídico desses indivíduos, que não eram tratados como prisioneiros de guerra nem acusados segundo as leis norte-americanas, resultando em detenções indefinidas e sem supervisão legal ou judicial (Zaffaroni, 2007).

Os considerados terroristas eram confinados na Prisão de Guantánamo, situada em uma base naval com o mesmo nome em Cuba, criada em 11 de janeiro de 2002. Os detentos capturados pelas forças americanas no Afeganistão após os atentados, juntamente com outros suspeitos de terrorismo durante todo o período de vigência da Doutrina Bush, foram enviados para lá sem acusação formal, processo ou julgamento. Alguns prisioneiros estão detidos nessas condições desde a fundação da prisão (Bouchard, 2004).

O governo americano utilizou dois argumentos principais para justificar a detenção de prisioneiros em Guantánamo. Primeiro, os EUA não reconheciam o governo dos talibãs nem a legitimidade da Al Qaeda. Além disso, os EUA, ao classificar os detidos de Guantánamo como prisioneiros de guerra, dificultariam sua condenação por crimes cometidos, exigindo sua repatriação imediata ao fim das hostilidades e impedindo interrogatórios sobre atividades terroristas (Sassòli, 2002).

No entanto, a III Convenção de Genebra (ICRC, 1949) estipula que membros das forças armadas regulares que obedecem a um governo ou uma autoridade não reconhecidos pela potência detentora devem ser tratados como prisioneiros de guerra. Além disso, qualquer indivíduo capturado em conflito armado internacional é considerado combatente, protegido pela III Convenção, ou civil, protegido pela IV Convenção. Não existe um *status* intermediário, o que garante que ninguém capturado fique fora do escopo do Direito Internacional Humanitário (Sassòli, 2002).

A III Convenção de Genebra (ICRC, 1949) determina também que, em situações de incerteza, indivíduos que tenham participado de atos de beligerância e caído nas mãos do inimigo devem receber a proteção da III Convenção de Genebra até que seu *status* seja definido por um tribunal competente. No entanto, não

---

<sup>10</sup> O texto completo do documento pode ser lido em: UNITED STATES OF AMERICA. **Public law 107-56, 26 oct. 2001**. To deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes. Washington: Congress, 2001. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024

especifica a composição desse tribunal nem orienta sobre os procedimentos a serem seguidos em caso de dúvida, conforme explica Naqvi (2002, p. 571, tradução nossa):

A redação aberta do artigo 5(2) da Terceira Convenção de Genebra levanta a questão sobre o que exatamente constitui um Tribunal competente e quais garantias judiciais devem ser concedidas àqueles que comparecem perante ele. Também levanta a questão de como surge a dúvida sobre o *status* de prisioneiro de guerra<sup>11</sup>.

Adicionalmente, a IV Convenção de Genebra (ICRC, 1949) exige que pessoas detidas por razões de segurança permaneçam no país ocupado, que, nesse caso, seria o país onde o terrorista foi detido. Assim, se esse princípio fosse seguido, os detidos na “Guerra ao Terror” que não se qualificam como prisioneiros de guerra não deveriam estar em Guantánamo (Sassòli, 2002).

Percebemos, portanto, o limbo jurídico estabelecido pela Doutrina Bush. Essa situação foi possível graças à retórica que desumanizou os terroristas, apresentando-os como ameaças existenciais que justificavam medidas extraordinárias e a suspensão de normas jurídicas. Esse processo de demonização facilitou a aceitação pública e institucional de práticas que, de outra forma, seriam inaceitáveis, entre elas a não aceitação do *status* de prisioneiros de guerra aos detidos na “Guerra ao Terror”.

Nesse contexto, Jakobs e Meliá (2008), em sua obra *Direito penal do inimigo*, fornecem uma lente teórica valiosa para compreender essa dinâmica. Os autores argumentam que, em situações de extrema ameaça, o Estado pode criar um regime jurídico separado para lidar com os “inimigos”, aqueles que são percebidos como uma ameaça à ordem legal e social. Ao tratar os terroristas não como cidadãos com direitos, mas como inimigos fora da proteção das leis convencionais, os EUA puderam justificar detenções indefinidas, interrogatórios coercitivos e outras medidas que desafiaram os princípios do Direito Internacional Humanitário, principalmente acerca do *status* e do tratamento de prisioneiros de guerra.

Para Jakobs e Meliá (2008, p. 36), o terrorista é “quem rechaça, por princípio, a legitimidade do ordenamento jurídico, e por isso persegue a destruição dessa ordem”. Nesse contexto, as pessoas que praticam terrorismo são o principal inimigo do Estado, e a intervenção do Estado contra esse inimigo é necessária.

---

<sup>11</sup> Do original: “*The open-ended wording of the Third Geneva Convention’s Article 5(2) begs the question of what exactly a competent Tribunal consists of, and what judicial guarantees must be accorded to those who come before one. It also raises the question as to how doubt over prisoner-of-war status arises*”.

Jakobs e Meliá (2008, p. 36) concluem sua premissa ao afirmar que “um indivíduo que não admite ser obrigado a entrar em um estado de cidadania não pode participar dos benefícios do conceito de pessoa”.

Seguindo essa linha de pensamento, os EUA estabeleceram seus preceitos acerca do tratamento e das garantias dados aos prisioneiros no contexto da Doutrina Bush. Os terroristas foram considerados “foras da lei” para justificar um tratamento igualmente fora da lei, devido à natureza de sua violência. O fato de esses prisioneiros serem vistos como meras fontes de violência – conforme afirmou Donald Rumsfeld, que foi Secretário de Defesa dos Estados Unidos durante a administração do presidente George W. Bush – sugere que eles não se tornam violentos pelos mesmos motivos que outros indivíduos politizados. Sua violência não tem um significado histórico comparável ao das guerras convencionais; é percebida como uma violência sem fundamento e infinita, se não inata ou constitutiva. Se isso é considerado “terrorismo” em vez de violência, trata-se de uma ação sem objetivo político, incompreensível politicamente, praticada por fanáticos ou extremistas que não defendem um ponto de vista e não são vistos como parte da comunidade humana (Butler, 2007).

No entanto, mesmo que Rumsfeld identifique os detidos em Guantánamo como pessoas que matariam novamente se não permanecessem presas, assumindo que são capazes de uma violência sem fim, a guerra dos EUA também estabelece sua própria ligação com a infinitude. A “guerra contra o terrorismo”, com toda a sua imprecisão, não parece ter um fim claro. A associação da violência dos prisioneiros com o extremismo islâmico indica que esses detidos já estão excluídos dos limites da civilização. A desumanização promovida pelo orientalismo é agora levada ao extremo, de modo que a singularidade desse tipo de guerra justifica a exclusão do tratamento humano de prisioneiros, conforme estipulado por acordos internacionais e pelos princípios da civilização (Butler, 2007).

Butler (2007) expõe ainda a excepcionalidade constante na Doutrina Bush de combate ao terror ao mencionar a declaração à imprensa do presidente da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, Dennis Hastert, sobre os detidos na prisão de Guantánamo, na qual ele afirma que os terroristas não são um contingente militar, não pertencem a um país, não vestem um uniforme e não fazem parte de um exército, ou seja, é uma situação peculiar e que, por isso, deve ser tratada de um modo peculiar.

Estando fora dos parâmetros da guerra convencional, parece que também estamos além da jurisdição legal internacional. A Baía de Guantánamo exemplifica isso claramente, porque, embora seja uma área arrendada pelos Estados Unidos, não é considerada “território norte-americano”, o que, constitucionalmente, garantiria aos prisioneiros direitos de apelação legal. Quando Rumsfeld afirma que esta não é uma situação comum, pois os Estados Unidos estão combatendo uma organização terrorista e não um país, ele sugere que a natureza excepcional do terrorismo justifica a suspensão da lei ao reagir ao terror. Em sua perspectiva, o encarceramento desses combatentes violentos se justifica porque eles estão em combate permanente e não representam nenhum país, ou seja, são considerados fontes incontroláveis de violência incivilizada. Eles estão fora da lei, fora do contexto dos países em guerra previstos pela lei, e, portanto, fora dos protocolos que regulam os conflitos civilizados (Butler, 2007).

Essa política norte-americana revela a presença inevitável da biopolítica do Estado de Exceção, na qual o corpo humano é capturado na forma de sua exclusão. Em Guantánamo, os detentos talibãs capturados no Afeganistão exemplificam o máximo da indeterminação da “vida nua”<sup>12</sup>, visto que não são tratados como prisioneiros nem acusados, mas simplesmente como detidos, sendo objeto de dominação pura e uma detenção indefinida, fora da lei e do controle judicial (Agamben, 2004).

De acordo com Gómez (2008, p. 268), a prisão de Guantánamo é traduzida como o “símbolo mais emblemático de violações e desprezo ao regime internacional de direitos humanos e de direito humanitário construído nos últimos 60 anos”.

Alves (2004), em seu artigo *Fragmentação ou recuperação*, ao analisar a Doutrina Bush à luz do *Jus in bello*, argumenta que o terrorismo tem sido usado como justificativa para muitas ações, e que novas doutrinas de segurança nacional têm proliferado, priorizando o poder sobre a ética, a repressão sobre a justiça e a força sobre o direito. O autor observa, ainda, que os direitos humanos, e em particular o Direito Internacional Humanitário, têm sido negligenciados pelas preocupações dos

---

<sup>12</sup> O conceito de “vida nua” refere-se a uma forma de existência humana reduzida às suas características biológicas mais básicas, desprovida de direitos e proteções políticas ou sociais. Agamben (2004) argumenta que, em um Estado de Exceção, certas pessoas ou certos grupos são colocados fora do âmbito da lei e da proteção estatal, sendo tratados apenas como corpos biológicos sem dignidade ou direitos.

governos na luta contra o terrorismo, que não pode ser apenas uma guerra de natureza militar.

Concluimos, portanto, que a implementação da “Guerra ao Terror” após os ataques de 11 de setembro de 2001 revelou um estado permanente de exceção, conforme teorizado por Agamben (2004). A Ordem Militar Presidencial (USA, 2002a) e o *USA Patriot Act* (USA, 2001) ilustram como os Estados Unidos suspenderam direitos fundamentais e o devido processo legal sob o pretexto de segurança nacional. A detenção indefinida de indivíduos em Guantánamo, sem acusação formal ou julgamento, destaca a transgressão das normas internacionais que protegem os direitos humanos. Esses detentos são colocados em um limbo jurídico, ficam privados de proteção legal e sujeitos a uma dominação absoluta, exemplificando o Estado de Exceção de Agamben (2004), no qual a norma é suspensa e a biopolítica assume o controle direto sobre a vida dos indivíduos.

Essas práticas representam uma violação clara das garantias estabelecidas pelo *Jus in bello*, o ramo do Direito Internacional que regula a conduta em conflitos armados. A suspensão das leis em nome do combate ao terror, como defendido por figuras como Donald Rumsfeld, contraria os princípios fundamentais do DIH e do DIDH, que exigem a proteção de todos os detidos contra tratamentos desumanos e arbitrários. O permanente regime de exceção minou a credibilidade e a eficácia das normas internacionais destinadas a proteger os direitos humanos e a dignidade dos prisioneiros, e vem desafiando os valores essenciais da justiça e da humanidade em tempos de guerra.

A transformação da exceção em regra tornou-se evidente na política norte-americana após os ataques de 11 de setembro, com a perpetuação de medidas extraordinárias que deveriam ser temporárias. O Estado de Exceção, em vez de ser uma resposta momentânea a crises, tornou-se uma prática institucionalizada e normalizada. A detenção arbitrária e indefinida em Guantánamo, juntamente com a expansão dos poderes executivos para além dos limites constitucionais, mostra como a exceção se tornou parte do funcionamento regular do Estado. Esse cenário estabelece um perigoso precedente para outros Estados, que podem adotar práticas similares sob o pretexto de segurança nacional, subvertendo o DIH, o DIDH e a ordem jurídica internacional construída ao longo de décadas.

## 6 CONCLUSÃO

O objetivo do trabalho foi analisar a Doutrina Bush perante o Direito Internacional sob os ramos do *Jus ad bellum* e do *Jus in bello* e, desse modo, determinar se essa doutrina foi uma política de governo com amparo no Direito Internacional, além de identificar se suas práticas e seus preceitos modificaram a interpretação de normas internacionais.

Inicialmente, no capítulo 2, buscamos identificar dados e fatos históricos que nos permitissem estabelecer o contexto geopolítico mundial por ocasião do surgimento da Doutrina Bush e, com isso, entender os fenômenos que permeavam o entorno estratégico norte-americano e que influenciaram a formulação de sua política de segurança. Constatamos, nessa parte, que a mudança de polaridade do Sistema Internacional de um sistema bipolar, com EUA e União Soviética dividindo o poder, para um sistema unipolar com predominância estadunidense, após o fim da Guerra Fria, gerou um vácuo de poder, que foi rapidamente preenchido pelo terrorismo internacional, expondo a vulnerabilidade das estruturas de segurança globais. Vimos, portanto, que foi nesse contexto que ocorreram os atentados de 11 de setembro.

Por conseguinte, observamos que a “Guerra ao Terror” foi declarada e a Doutrina Bush implementada como a nova estratégia de segurança e defesa norte-americana, tendo como alicerce para justificar suas ações o estabelecimento da imagem do terrorista como um inimigo sem valores e extremistas, tornando-o alheio à civilidade. Observamos, assim, uma forte tentativa de “desconstrução” da imagem do inimigo, peça-chave da Doutrina Bush.

Em seguida, estudamos a problemática acerca da definição de terrorismo. Iniciamos apontando que interesses políticos e ideológicos impediam uma definição clara e única do termo perante o Direito Internacional. Nos debruçamos, então, na abordagem política estadunidense do conceito, pois ela fundamentou as ações norte-americanas na Doutrina Bush e influenciou os demais Estados a adotar entendimentos semelhantes. Nessa abordagem, destacamos a ideia predominante utilizada pelos EUA de “novo terrorismo”, fenômeno terrorista em que as motivações políticas foram substituídas pelas religiosas ou ideológicas e os ataques caracterizados por uma violência premeditada essencialmente contra civis e militares. Essa percepção foi utilizada para justificar o uso da força contra esses grupos não estatais e contra os Estados que os apoiavam e para legitimar a detenção dos

terroristas na prisão de Guantánamo, classificando-os como combatentes ilegais fora das normas tradicionais do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos.

Concluída essa fundamentação inicial, passamos à parte analítica do trabalho. Fizemos uma análise à luz do *Jus ad bellum*, comparando a legítima defesa preemptiva, prevista na Carta das Nações Unidas, com a legítima defesa preventiva, adotada pela Doutrina Bush, e depreendemos que a legítima defesa preventiva se caracterizou como um ato mais de agressão do que de defesa, uma vez que se desviava das situações permitidas pelo Direito Internacional.

Além disso, destacamos que a prevenção, fundamentada em suposições sobre ameaças futuras, abria espaço para abusos de direito sob a justificativa de segurança nacional. Adicionalmente, observamos no estudo que a comunidade acadêmica e política internacional não aceitou a reinterpretação do conceito de legítima defesa proposta pela Doutrina Bush, pois ainda não reconhece a defesa preventiva como hipótese lícita para iniciar uma guerra, mantendo assim inalterado o regime do *Jus ad bellum*.

Enfim, no capítulo 5, analisamos a Doutrina Bush à luz do *Jus in bello*. Para tal, verificamos primeiro que tanto a intervenção no Afeganistão como a invasão do Iraque pertenciam à categoria de CAI perante o Direito Internacional e teriam a plenitude de aplicabilidade do DIH, visto que envolveram o uso de força militar entre Estados.

Mais adiante, estudamos a interseção entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em particular quanto a Guantánamo. Dessa interseção, concluímos que, atualmente, existe um entendimento de complementaridade entre o DIH e o DIDH, representando um paradigma aceito internacionalmente e assegurando que normas de direitos humanos continuem aplicáveis mesmo em tempos de conflito armado. Vimos que essa abordagem é de grande relevância para o trabalho, visto que a Doutrina Bush operou numa zona cinzenta entre tempos de paz e guerra, com seus conflitos caracterizados por uma redução de formalidade no seu começo e fim.

Apontamos, com isso, que essa evolução do DIH permitiu uma integração normativa, promovendo uma interpretação harmoniosa e simultânea das regras aplicáveis, o que evita conflitos normativos e garante a proteção das pessoas envolvidas em conflitos armados.

Por último, destacamos que a Doutrina Bush implementou um estado permanente de exceção, conforme teorizado por Agamben (2004). A suspensão de

direitos fundamentais e do devido processo legal, exemplificada pela Ordem Militar Presidencial (USA, 2002a) e pelo *USA Patriot Act* (USA, 2001), demonstrou como os EUA transgrediram normas internacionais em nome da segurança nacional. A detenção indefinida de indivíduos em Guantánamo, sem acusação formal ou julgamento, destacou essa violação, colocando os detentos em um limbo jurídico, no qual estão sujeitos a uma dominação absoluta, o que ilustra o conceito de Estado de Exceção. A suspensão das leis em nome do combate ao terror contrariou os princípios fundamentais do DIH e do DIDH, que exigem a proteção de todos os detidos contra tratamentos desumanos e arbitrários. Essas práticas estabeleceram precedentes perigosos e subverteram a ordem jurídica internacional construída ao longo de décadas. Concluímos, portanto, que a institucionalização do Estado de Exceção minou a credibilidade e a eficácia das normas internacionais, desafiando valores essenciais de justiça e humanidade em tempos de guerra.

Dessa forma, com base nos argumentos apresentados sobre a Doutrina Bush perante o Direito Internacional, podemos afirmar que o objetivo do trabalho foi alcançado. Por meio do desenvolvimento analítico à luz do *Jus ad bellum* e do *Jus in bello*, a questão central foi respondida. A Doutrina Bush não foi uma política de governo com amparo perante o Direito Internacional e não foi capaz de alterar a interpretação das normas internacionais acerca do uso da força contra outros Estados e da condução das hostilidades durante conflitos armados.

Como consideração final, voltamos à reflexão inicial referente à relevância em compreender a Doutrina Bush perante o Direito Internacional. A partir dos ensinamentos obtidos neste trabalho, adquirimos um melhor entendimento sobre a dicotomia entre legalidade e ética e o grande desafio de equilibrar a segurança nacional e o respeito às normas internacionais, o que nos permite aprimorar abordagens e estratégias para garantir que as respostas às ameaças contemporâneas sejam firmemente ancoradas nos princípios do Direito Internacional e na proteção dos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALVES, José Augusto Lindgren Alves. Fragmentação ou recuperação. **Política Externa**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 9-19, set./nov. 2004.

ARANTES, Paulo Eduardo. **Extinção**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

BLAINEY, Geoffrey. **Uma breve história do mundo**. 2. ed. São Paulo: Fundamento Educacional, 2011.

BOUCHARD, Marco. Guantánamo: morte do processo penal e início do apocalipse. **Revista do Ministério Público**, Lisboa, n. 97, p. 61-72, 2004. Disponível em: [https://rmp.smmp.pt/ermp/rmp\\_97/files/basic-html/page29.html](https://rmp.smmp.pt/ermp/rmp_97/files/basic-html/page29.html). Acesso em: 31 jul. 2024.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord.). **Terrorismo e direito**: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BUTLER, Judith. O limbo de Guantánamo. **Novos estudos CEBRAP**, n. 77, p. 223-231, mar. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000100011>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BYERS, Michael. **War law**: understanding international law and armed conflicts. Nova Iorque: Grove Press, 2007.

CAMERON, Fraser. **US foreign policy after the Cold War**: global hegemon or reluctant sheriff? Nova Iorque: Routledge, 2003.

FLYNN, Matthew J. **First strike**: preemptive war in modern history. Abingdon: Routledge, 2008.

FROELICH, Ivani Vassoler. A política externa americana e seus críticos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 205-215, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000200011>. Acesso em: 29 jul. 2024.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Tradução de Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GÓMEZ, José María. Soberania imperial, espaços de exceção e o campo de Guantánamo: desterritorialização e confinamento na “guerra contra o terror”. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 267-308, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292008000200002>. Acesso em: 29 jul. 2024.

GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. **Terrorismo: conhecimento e combate**. Niterói: Impetus, 2017.

GRAY, Colin S. **The implications of preemptive and preventive war doctrines: a reconsideration**. Carlisle: US Army War College, 2007. Disponível em: <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1676&context=monographs>. Acesso em: 31 jul. 2024.

HUNTINGTON, Samuel P. **The clash of civilizations and the remaking of world order**. Nova York: Simon & Schuster, 1996.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). **Geneva Conventions and their Additional Protocols**. Genebra: ICRC, 1949. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/geneva-conventions-1949additional-protocols-and-their-commentaries>. Acesso em: 5 jun. 2024.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

JERVIS, Robert. Understanding the Bush doctrine. **Political Science Quarterly**, Oxônia, v. 118, n. 3, p. 365-388, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30035780>. Acesso em: 29 jul. 2024.

JINKS, Derek. International human rights law in time of armed conflict. *In*: CLAPHAM, Andrew; GAETA, Paola (ed.). **The Oxford handbook of international law in armed conflict**. Oxford: Oxford University, 2014. p. 1-19.

KOLB, Robert; KILIBARDA, Pavle. Human rights and humanitarian law. **Oxford Public International Law**, Oxônia, dez. 2022. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e811>. Acesso em: 31 jul. 2024.

LEITE, Lucas Amaral Batista. George W. Bush e a construção do inimigo na guerra ao terror. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 27-59, 2009. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/3861>. Acesso em: 31 jul. 2024.

MALAN, Diogo Rudge. Processo penal do inimigo. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 14, n. 59, p. 223-259, mar./abr. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/86796>. Acesso em: 31 jul. 2024.

MEAD, Walter Russel. **Poder, terror, paz e guerra: os Estados Unidos e o mundo contemporâneo sob ameaça**. Tradução de Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

NAQVI, Yasmin. Doubtful prisoner-of-war status. **International Review of the Red Cross**, Genebra, v. 84, n. 847, p. 571-595, set. 2002. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S1560775500090374a.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

NASSER, Reginaldo M. As falácias do conceito de “terrorismo religioso”. *In*: SOUZA, André de M.; NASSER, Reginaldo M.; MORAES, Rodrigo F. de (org.). **Do 11 de setembro à guerra ao terror**: reflexões sobre o terrorismo no século XXI. Brasília: IPEA, 2014. p. 65-87.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. Nova Iorque: ONU, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

PINHEIRO, Leandro Guerreiro C. **Guerra do Iraque: análise de sua legalidade frente ao direito internacional contemporâneo**. Soleis, Rio de Janeiro, maio 2009. Disponível em: [http://www.soleis.com.br/artigos\\_guerra\\_iraque.htm](http://www.soleis.com.br/artigos_guerra_iraque.htm). Acesso em: 31 jul. 2024.

PLATIAU, Ana Flávia Granja e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. **A legalidade da intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 49, n. 1, p. 179-193, jun. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292006000100010>. Acesso em: 29 jul. 2024.

PORTO, Gabriela Hühne. **A relação entre direito internacional humanitário e direito internacional dos direitos humanos**: o papel dos direitos humanos na proteção de indivíduos em conflitos armados urbanos. 2022. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/19199/2/Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20-%20Gabriela%20Huhne%20Porto%20-%202022%20-%20Completa.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

RAMMINGER, Erica. O Conceito de auto-defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: guerra preventiva ou preemptiva? **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Brasília, v. 1, p. 81-109, 2007.

RATNER, Michael; RAY, Ellen. **Guantânamo: What the world should know**. Canadá: Chelsea Green Publishing Company, 2004.

SALMÓN, Elizabeth. **Introducción al derecho internacional humanitario**. 3. ed. Peru: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **História das relações internacionais contemporâneas**: do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

SASSÒLI, Marco. **International humanitarian law**: rules, controversies and solutions to problems arising in warfare. Cheltenham: E. Elgar, 2019.

SASSÒLI, Marco. State responsibility for violations of international humanitarian law. **International Review of the Red Cross**, Genebra, v. 84, n. 846, p. 401-434, jun.

2002. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S1560775500097753a.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SCHMITT, Carl. **A ditadura**. Tradução de Elisa Jardim. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

SOUZA, André de Melo e; NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (org.). **Do 11 de setembro à guerra ao terror**: reflexões sobre o terrorismo no século XXI. Brasília: IPEA, 2014.

TALBOTT, Strobe; CHANDA, Nayan (org.). **A era do terror**: o mundo depois de 11 de setembro. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

TEIXEIRA, Tatiane. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

UNITED NATIONS (UN). **International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism**: draft resolution. Nova Iorque: UN, 1999. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/340292?ln=en&v=pdf#files>. Acesso em: 5 jun. 2024.

UNITED NATIONS (UN). Security Council. **Resolution 1373 (2001)**. Decides that all States shall: (a) prevent and suppress the financing of terrorist acts; (b) criminalize the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts [...]. Nova Iorque: UN, 2001. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/449020?v=pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

UNITED NATIONS (UN). Security Council. **Resolution 1441 (2002)**. Decides to afford Iraq, by this resolution, a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the Council; and accordingly decides to set up an enhanced inspection regime with the aim of bringing to full and verified completion the disarmament process established by resolution 687 (1991) [...]. Nova Iorque: UN, 2002. Disponível em: <https://www.un.org/depts/unmovic/documents/1441.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2024.

UNITED NATIONS (UN). Security Council. **Resolution 678 (1990)**. Demands that Iraq comply fully with resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions, and decides, while maintaining all its decisions, to allow Iraq one final opportunity, as a pause of goodwill, to do so; authorizes Member States cooperating with the Government of Kuwait, unless Iraq on or before 15 Jan [...]. Nova Iorque: UN, 1990. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/102245?ln=en&v=pdf>. Acesso em: 1 ago. 2024.

UNITED NATIONS (UN). **UNGA Resolution 49/60**. Measures to eliminate international terrorism. Nova Iorque: General Assembly, 1994. Disponível em: <https://www.legal-tools.org/doc/32083e/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. National Security Presidential Directives (NSPDs). **Military Commission Order nº 1. 21 mar. 2002.** Washington: NSPDs, 2002a. Disponível em: <https://irp.fas.org/offdocs/nspd/nspd-17.html>. Acesso em: 7 jun. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. **Public law 107-56, 26 oct. 2001.** To deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools, and for other purposes. Washington: Congress, 2001. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. **The national security strategy of the United States of America.** Washington: The White House, 2002b. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **O descompasso entre as nações.** Rio de Janeiro: Record, 2004. (Coleção Os Porquês da Desordem Mundial).

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal.** Rio de Janeiro: Revan, 2007. v. 14.