

Universidades Lusíada

Tavares, João António de Mendonça Vieira Lopes,
1991-

**Vinculativa ou não? : uma perspetiva realista
sobre a Resolução 2728 do Conselho de
Segurança das Nações Unidas**

<http://hdl.handle.net/11067/8405>

<https://doi.org/10.34628/B12Q-NE96>

Metadados

Data de Publicação

2025

Resumo

A nossa investigação analisa a Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 25 de março de 2024, que determina um cessar-fogo imediato na Faixa de Gaza durante o período do Ramadão, numa abordagem interdisciplinar do Direito e das Relações Internacionais, sob a lente teórica do paradigma realista das Relações Internacionais. Apesar da resolução ser juridicamente vinculativa sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, verificamos que a sua aplicação enfrentou ...

Our research analyses United Nations Security Council Resolution 2728, adopted on March 25, 2024, which determines an immediate ceasefire in the Gaza Strip during the Ramadan period, in an interdisciplinary approach to Law and International Relations, under the theoretical lens of the realist paradigm of International Relations. Although the resolution is legally binding under the aegis of Chapter VII of the United Nations Charter, we see that its application faced obstacles due to the national ...

Editor

Universidade Lusíada Editora

Palavras Chave

Organização das Nações Unidas - Resoluções, Relações internacionais, Direito internacional

Tipo

article

Revisão de Pares

yes

Coleções

[ILID-CEJEIA] Polis, s. 2, n. 12 (Julho-Dezembro 2025)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-30T04:54:53Z com
informação proveniente do Repositório

Vinculativa ou não? - Uma perspectiva realista sobre a Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Binding or not? - A realist perspective on United Nations Security Council Resolution 2728

João Tavares

Doutorando em Relações Internacionais pela NOVA FCSH

Email: a2022117390@campis.fcsh.unl.pt

ORCID: 0000-0002-3764-8797

DOI: <https://doi.org/10.34628/B12Q-NE96>

Sumário

Introdução; 1. O Conselho de Segurança das Nações Unidas e o paradigma realista das Relações Internacionais; 2. O contexto e a natureza da Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas; 3. A Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as suas implicações; Conclusão; Referências bibliográficas.

Resumo: A nossa investigação analisa a Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 25 de março de 2024, que determina um cessar-fogo imediato na Faixa de Gaza durante o período do Ramadão, numa abordagem interdisciplinar do Direito e das Relações Internacionais, sob a lente teórica do paradigma realista das Relações Internacionais. Apesar da resolução ser juridicamente vinculativa sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, verificamos que a sua aplicação enfrentou obstáculos devido aos interesses nacionais dos Estados envolvidos e à anarquia do sistema internacional, conforme previsto pelo paradigma realista das Relações Internacionais. Com recurso à análise documental neste estudo de caso, a nossa investigação vai analisar a votação, as reações estatais e a ausência de mecanismos coercivos para a aplicação da resolução. Iremos concluir que a eficácia da resolução é limitada pela primazia do po-

der estatal e pela resistência dos principais atores estatais, como Israel e os EUA.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Direito Internacional; Realismo, Conselho de Segurança, Nações Unidas.

Abstract: Our research analyses United Nations Security Council Resolution 2728, adopted on March 25, 2024, which determines an immediate ceasefire in the Gaza Strip during the Ramadan period, in an interdisciplinary approach to Law and International Relations, under the theoretical lens of the realist paradigm of International Relations. Although the resolution is legally binding under the aegis of Chapter VII of the United Nations Charter, we see that its application faced obstacles due to the national interests of the States involved and the anarchy of the international system, as foreseen by the realist paradigm of International Relations. Using documentary analysis in this case study, our investigation will analyze the vote, state reactions, and the absence of coercive mechanisms for the implementation of the resolution. We will conclude that the effectiveness of the resolution is limited by the primacy of state power and the resistance of key state actors such as Israel and the USA.

Keywords: International Relations; International Law; Realism, Security Council, United Nations.

Introdução

Em 25 de março de 2024, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 2728, no qual determinou um cessar-fogo, com efeitos imediatos no conflito armado na região da Faixa de Gaza durante o mês do Ramadão, assim como exigiu a libertação de todos os reféns mantidos pelo Hamas, e o acesso humanitário irrestrito à região da Faixa de Gaza (United Nations, 2024). A resolução em questão, foi aprovada com 14 votos a favor, e contou com a abstenção dos Estados Unidos da América (EUA), o que viabilizou a sua aprovação.

A necessidade desta resolução surgiu na sequência de a uma das maiores crises humanitárias da História mundial, tendo contabilizado mais de 32.000 mortes reportadas e uma deterioração significativa das condições de vida na Faixa de Gaza (Human Rights Watch, 2024). Este conflito armado, que é parte de uma longa disputa entre Israel e o grupo terrorista palestino Hamas, que por sua vez, domina a Faixa de Gaza, à revelia da Autoridade Palestiniana, é um reflexo das tensões geopolíticas profundas que existem no sistema internacional, com especial atenção para a região do Médio Oriente, e que desafiam a capacidade das organizações internacionais de promover a paz nesta região. No entanto, minutos depois da aprovação da Resolução, vários responsáveis dos EUA, desde Matthew Miller, porta-voz do Departamento de Esta-

do, a Linda Thomas-Greenfield, embaixadora dos EUA na ONU assumiram a posição oficial do Governo dos EUA de que a Resolução aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, com a abstenção dos EUA, não era vinculativa.

A Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas veio a reacender os debates académicos e políticos sobre a natureza vinculativa das decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, assim como a sua eficácia prática em cenários de alta complexidade, o que revela que “the problem of uncertainty lies at the core of International Law” (Mitchell, 2017, p. 421). Sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a resolução em questão é teoricamente obrigatória para os Estados-Membros que fazem parte da organização internacional, porém, a sua implementação enfrenta obstáculos significativos, nomeadamente a resistência do Estado de Israel, que rejeitou imediatamente o cessar-fogo como uma ameaça à sua segurança, e a abstenção dos EUA, que sinalizou uma postura ambígua em relação à pressão sobre seu aliado estratégico no Médio Oriente (Al Jazeera, 2024; U.S. Mission to the UN, 2024). Estas dinâmicas de poder no sistema internacional vêm a evidenciar as limitações do Direito Internacional num sistema internacional caracterizado pela primazia da soberania estatal e rivalidades de poder entre as grandes potências. O que estava em causa era o facto de a resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Gaza ser vinculativa, sendo o verdadeiro problema em questão como obrigar o Estado de Israel a cumprir a resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A escola realista das Relações Internacionais oferece uma lente teórica analítica robusta para compreender as limitações do cumprimento das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas na arena da política internacional. O paradigma realista, fundamentado nas monografias dos seus principais teóricos, tais como Hans J. Morgenthau (1948) e Kenneth N. Waltz (1979), defende a premissa de que o sistema internacional é anárquico perante a ausência de uma autoridade central com poder coercivo, com os Estados soberanos a priorizar os seus respetivos interesses nacionais, e o seu poder em detrimento de normas jurídicas internacionais que coloquem em causa a sua sobrevivência

no sistema internacional. Nesse contexto em particular, as resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU), mesmo quando são juridicamente vinculativas, são frequentemente subordinadas aos interesses nacionais e às grandes estratégias das grandes potências que atuam no sistema internacional, assim como à relutância dos Estados soberanos em ceder soberania sobre este tipo de matérias (Mearsheimer, 2001). Portanto, a Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas serve como um estudo de caso paradigmático, neste artigo, para avaliar até que ponto o Conselho de Segurança das Nações Unidas é capaz de impor suas decisões em conflitos com implicações para as dinâmicas de poder no sistema internacional.

A ideia de sistema “means no more than na interrelationship among component parts” (Buzan & Little, 2010, p. 35), o que leva a nossa investigação assumir como propósito analisar a Resolução 2728 sob a ótica do paradigma realista, e questionar sobre a sua natureza vinculativa e a sua eficácia prática. Procuramos responder à seguinte questão de partida: Até que ponto a Resolução 2728 é vinculativa e eficaz à luz de uma perspetiva realista das Relações Internacionais? A nossa hipótese inicial sugere que, embora a resolução seja juridicamente obrigatória, sua implementação é severamente limitada pelos interesses nacionais dos Estados envolvidos, pela ausência de mecanismos coercivos eficazes e pelas dinâmicas de poder presentes na configuração vigente do sistema internacional de cariz anárquico.

A nossa abordagem interdisciplinar, que envolve o Direito e as Relações Internacionais, versa sobre a interpretação do texto da Resolução 2728 e sua base jurídica presente na Carta das Nações Unidas, sem descartar a devida comparação histórica sobre as resoluções do Conselho de Segurança anteriores para contextualizar a implementação, e a aplicação teórica do paradigma realista para avaliar a (in)eficácia da resolução, com foco nos interesses estratégicos dos Estados e dinâmicas de poder presentes no sistema internacional. O nosso estudo de caso adota abordagem qualitativa, onde vai recorrer à análise documental, para analisar a relevância da Resolução 2728 para o conflito Israel-Palestina, e Israel-Hamas, assim como às tensões geopolíticas que a cercam.

Ao mesmo tempo, iremos apurar de que forma a eficácia da Resolução 2728 pode trazer uma luz realista sobre as tensões geopolíticas existentes e a sua relação com normas jurídicas internacionais, de forma a contribuir para uma melhor compreensão sobre a governação mundial no século XXI, perante o advento do mundo pós-americano (Zakaria, 2008).

A nossa investigação visa contribuir para o grande debate sobre a interação entre Direito Internacional e o paradigma realista das Teorias das Relações Internacionais, nomeadamente no que diz respeito à eficácia do Direito Internacional emanado das organizações internacionais sobre o sistema internacional, perante os desafios da gestão de crises humanitárias em contextos de polarização geopolítica.

1. O Conselho de Segurança das Nações Unidas e o paradigma realista das Relações Internacionais

O Realismo é um dos principais paradigmas das Relações Internacionais, centrada na ideia de que o sistema internacional é anárquico, sem uma autoridade supranacional capaz de impor regras (Morgenthau, 1948). Hans J. Morgenthau (1998, p. 5), fundador da corrente teórica do Realismo Clássico, defende que “the assumption that international politics is of necessity a struggle for power; that the balance of power (...) is the inevitable result of a multiplicity of nations living with each other, competing with each other for power,”. Já a corrente teórica do realismo estrutural de Kenneth N. Waltz (1979), defende que os Estados são os principais atores, agindo para maximizar poder e segurança. Tendo em consideração essas duas premissas do paradigma realista, o Direito Internacional, cujo espólio normativo integra as resoluções da ONU, é visto como um instrumento subordinado aos interesses nacionais dos Estados soberanos, especialmente das grandes potências que dominam a agenda do sistema internacional.

Todavia, desde o fim da Guerra Fria e o colapso do império soviético, o mundo ocidental sob a liderança dos EUA passou a acreditar que o que se passa na arena da política internacional “rests on the belief that institutions are a key means of promoting world peace” (Mearsheimer, 1994, p. 5), perante a falência

do modelo político e ideológico da Rússia soviética, cuja crença contribuiu para o aparecimento da tese de Fukuyama (1999) sobre o Fim da História. Depressa emergiram novas respostas realistas contra a nova visão liberal e internacionalista se preparava para emergir sobre os auspícios da Administração Clinton. John J. Mearsheimer (1994, p. 9), foi um dos primeiros realistas, que advogavam que as organizações internacionais, como é o caso da ONU, têm influência limitada, uma vez que os Estados priorizam a procura pela sobrevivência e/ou aquisição de hegemonia sobre o sistema internacional, que é descrito como “portrayed as a brutal arena where states look for opportunities to take advantage of each other, and therefore have little reason to trust each other”, sendo as relações entre os Estados “a state of relentless security competition”.

Nesse sentido, as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mesmo quando vinculativas, dependem da vontade política dos cinco Estados-Membros permanentes, nomeadamente os EUA, a Federação Russa, a República Popular da China, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, e a França, para serem implementadas e aplicadas no sistema internacional.

A anarquia internacional, um pilar fundamental do Realismo Estrutural de Waltz (1979), implica a ausência de uma autoridade supranacional capaz de impor normas, em sintonia com o Realismo Clássico de Morgenthau (1948). A Resolução 2728, apesar de sua base jurídica, dependia da cooperação voluntária dos Estados, que priorizaram os seus respetivos interesses nacionais. A ausência de um mecanismo centralizado de fiscalização como uma força de paz multilateral com mandato do Conselho de Segurança ou sanções automáticas, permitiu que Israel e o Hamas fossem capazes de ignorarem a resolução sem quaisquer consequências imediatas. Esta realidade reflete a crítica realista de que organizações internacionais como é o caso da ONU são instrumentos subordinadas aos Estados, com especial atenção para as grandes potências. Portanto, as organizações internacionais são incapazes de superar a anarquia internacional (Mearsheimer, 2001) e a sua relevância depende do alinhamento dos interesses nacionais das grandes potências que são os Estados-Membros permanentes do Conselho

“Nesse sentido, as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mesmo quando vinculativas, dependem da vontade política dos cinco Estados-Membros permanentes, nomeadamente os EUA, a Federação Russa, a República Popular da China, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, e a França, para serem implementadas e aplicadas no sistema internacional”

de Segurança das Nações Unidas (Tavares, 2023).

Todavia, a divisão entre os cinco Estados-Membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas exacerbou a ineficácia da resolução aprovada. Enquanto China e Rússia apoiaram a Resolução 2728, para contrapor a influência dos EUA, quer no Conselho de Segurança, quer no Médio Oriente, podemos verificar perante a sua incapacidade de propor medidas coercivas de que as suas intenções sobre a Resolução em questão são mais retóricas do que práticas (Bosco, 2009). A anarquia existente no sistema internacional, portanto, não apenas limitou a aplicação,

mas também transformou a resolução em um campo de disputa geopolítica entre as grandes potências.

“O positivismo (...) tende a definir o Direito através da estadualidade e da coercibilidade”, segundo Miranda (2002, p. 31), o que leva que as normas internacionais concentram-se na figura do Estado, enquanto principal ator no sistema internacional e das relações entre os Estados, no qual existe uma “relação de hierarquia entre suas normas emanadas, no meio internacional prevalece a descentralização e a coordenação” (Gonçalves & Gomes, 2025, p. 3), que por sua vez, admite a existência de “um conjunto de fontes variadas, formais e materiais, fornecidas por uma miríade de instrumentos” (ibidem).

Para todos os efeitos, as resoluções do Conselho de Segurança podem ser vinculativas ou não, dependendo do capítulo da Carta da ONU sob o qual são adotadas. O artigo 25º da Carta estabelece que os Estados membros devem cumprir as decisões do Conselho, enquanto o Capítulo VII permite ações coercivas, como sanções ou uso da força, para garantir a paz e a segurança (United Nations, 1945). No entanto, a aplicação efetiva é frequentemente comprometida por vetos, abstenções ou resistência de Estados-Membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Bosco, 2009).

A Resolução 2728, adotada sob o Capítulo VII, é teoricamente vinculativa, mas sua eficácia depende de fatores como a clareza do texto adoptado, o consenso e vontade entre os Estados-Membros permanentes para exercerem o poder coercivo do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre os Estados transgressores, assim como a disposição dos Estados-Membros de cumprir ou impor suas disposições.

2. O contexto e a natureza da Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

A Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 25 de março de 2024, surgiu em resposta à escalada do conflito em Gaza, desencadeada em outubro de 2023 por um ataque do Hamas contra Israel, que matou cerca de 1.200 pessoas e resultou na captura de mais de 200 reféns. A resposta militar de Israel, composta por bombardeamentos aéreos e uma ofensiva mi-

litar terrestre, provocou uma devastação sem precedentes. Até março de 2024, ONU tem vindo a documentar mais de 32.000 mortes, predominantemente civis palestinianos, e o deslocamento de 1,9 milhão de pessoas, equivalente a 85% da população da Faixa de Gaza (United Nations, 2024; Al Jazeera, 2024). A crise humanitária, caracterizada por fome generalizada, colapso do sistema de saúde pública e destruição de mais de 70% da infraestrutura urbana, provocou um clamor global por uma intervenção multilateral (Human Rights Watch, 2024) ao abrigo da doutrina *Responsibility to Protect* (R2P).

O conflito de 2023-2024 insere-se em uma história mais longa de tensões entre Israel e os palestinianos, marcada por disputas territoriais, bloqueios económicos e ciclos de violência. O Ramadão, um período sagrado para os muçulmanos, foi visto como uma oportunidade simbólica para propor um cessar-fogo, especialmente dado o agravamento da situação humanitária. No entanto, as divisões geopolíticas existentes no sistema internacional, no qual se incluem as rivalidades entre os Estados-Membros permanentes com poder de veto do Conselho de Segurança das Nações Unidas complicaram os esforços diplomáticos.

Antes da aprovação da Resolução 2728, o Conselho de Segurança das Nações Unidas enfrentava um impasse. Os EUA vetaram três propostas de cessar-fogo entre outubro de 2023 e fevereiro de 2024, sob o argumento de que estas não condenavam explicitamente o Hamas ou garantiam a segurança do Estado de Israel (U.S. Mission to the UN, 2024). Pequim e Moscovo, por outro lado, criticavam a parcialidade pró-Israel dos EUA, enquanto defendiam as resoluções que destacassem as violações do Direito Humanitário por Israel (Al Jazeera, 2024). Este diferendo refletia não apenas o conflito na Faixa de Gaza, mas também era um reflexo das rivalidades mais amplas, como as tensões sino-americanas e a competição russo-ocidental no sistema internacional (Bosco, 2009).

A proposta da Resolução 2728 foi liderada por membros não permanentes, no qual se incluem Moçambique, Argélia e Malta, que procuraram formular um texto de consenso para superar os vetos dos cinco Estados-Membros permanentes. As negociações envolveram concessões significativas, como a remoção de uma condenação explícita a qualquer parte,

o que permitiu a aprovação, mas também gerou críticas por sua ambiguidade. A votação, com 14 votos a favor e a abstenção dos EUA, foi um marco raro, dado o histórico de vetos americanos em questões relacionadas a Israel. Todavia, a abstenção dos EUA revelou ser um ponto de inflexão. Ao contrário dos vetos anteriores, a decisão refletiu pressões internas, o que incluía protestos domésticos contra o apoio irrestrito da Administração Biden ao Estado de Israel, e pressões externas, de aliados como os Estados-Membros da União Europeia a solicitarem ação humanitária na Faixa de Gaza. Os EUA esclareceram que a abstenção norte-americana não significava apoio total à Resolução em questão, no qual criticavam a ausência de uma referência ao Hamas como parte responsável pela escalada do conflito armado (U.S. Mission to the UN, 2024). Esta posição ambígua por parte de Washington, visava equilibrar interesses domésticos e externos de cariz estratégico, mas também sinalizou uma relutância dos EUA em pressionar o Estado de Israel, um aliado-chave vital na arquitetura de segurança dos EUA no Médio Oriente (Mearsheimer, 2001). Adotada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 2728 é juridicamente vinculativa, conforme o artigo 25º, que obriga os Estados membros a cumprir as decisões do Conselho de Segurança (United Nations, 1945). O Capítulo VII permite medidas coercivas, como sanções, prevista no artigo 41º da Carta da ONU, ou uso da força, previsto no artigo 42º da mesma Carta, para garantir a segurança internacional. O texto da resolução utiliza o termo “exige” para o cessar-fogo, a libertação de reféns e o acesso humanitário, no qual sugere uma intenção imperativa para os destinatários visados.

No entanto, a linguagem do texto da resolução apresenta ambiguidades. O termo “exige” é menos categórico que “decide”, frequentemente usado em resoluções com medidas específicas, como sanções (Orakhelashvili, 2006). Além disso, a resolução não estabelece mecanismos de fiscalização, como uma missão de vigilância, um envio de uma força de paz multilateral ou aplicação de penalidades para violações, o que reduz a sua força prática e compromete a eficácia da sua aplicação. A Resolução 2728 quando é sujeita à comparação com outras resoluções tais como a Resolução 1973 (2011), que autorizou uma

intervenção na Líbia, ao abrigo da doutrina R2P, a Resolução 2728 é menos robusta em termos de aplicação e não concretiza a R2P (Pires, 2013).

Como consequência da divergência dos cinco Estados-Membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a natureza vinculativa da resolução foi objeto de interpretações divergentes. Para os Estados proponentes, como os membros não permanentes anteriormente mencionados, o texto da resolução representava uma obrigação clara sob o signo do Direito Internacional. No entanto, os EUA defenderam que a resolução era não vinculativa na prática, citando sua falta de clareza e ausência de mecanismos coercivos, posição subscrita por Israel, (U.S. Mission to the UN, 2024). Esta visão reflete uma prática comum em que Estados soberanos reinterpretam ou desafiam resoluções da ONU quando estas contrariam suas prioridades de segurança ou podem colocar em causa a sua sobrevivência no sistema internacional anárquico.

Autores como Hurd (2007) e Uziel (2013) destacam que a eficácia de resoluções do Capítulo VII depende do consenso entre os cinco Estados-Membros permanentes e da vontade política de impor sanções ou outras medidas, uma vez que “importam menos a lógica jurídica ou o precedente histórico e mais a disposição” (Uziel, 2013, p. 120) dos Estados-Membros permanentes. No caso da Resolução 2728, a abstenção dos EUA e a falta de consenso entre os cinco Estados-Membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas colocaram em causa a sua autoridade prática. As reações à Resolução 2728 foram profundamente polarizadas. O Estado de Israel rejeitou o cessar-fogo sob o argumento de que este vai beneficiar o Hamas e vai comprometer a sua segurança estatal. O primeiro-ministro israelita Benjamin Netanyahu declarou que as operações militares continuariam até a concretização da neutralização completa das capacidades militares do Hamas, uma posição reiterada em comunicados oficiais (Al Jazeera, 2024). Essa resistência reflete a prioridade de Israel em manter a soberania e a segurança estatal, cuja prioridade encontra-se alinhada com a visão do Realismo Clássico de Hans J. Morgenthau (1948).

O Hamas, embora tenha expressado apoio ao cessar-fogo decretado pela resolução, condicionou a libertação de reféns à retirada total

das forças israelitas e ao fim do bloqueio da Faixa de Gaza, exigências que rejeitadas por Israel (Al Jazeera, 2024). Esta postura indica que, mesmo entre os beneficiários teóricos da resolução, os interesses estratégicos dos Estados prevaleceram sobre a cooperação internacional.

Os EUA, apesar da sua abstenção, não pressionaram Israel a cumprir a resolução, e mantiveram seu apoio estratégico no conflito. Comunicados do Departamento de Estado dos EUA enfatizaram o direito do Estado de Israel à autodefesa, sugerindo que a abstenção foi mais um gesto diplomático do que um compromisso com a implementação (U.S. Mission to the UN, 2024). China e Rússia, por sua vez, usaram a resolução para criticar a hegemonia ocidental no Conselho de Segurança, mas não propuseram ações concretas, como sanções, para garantir o cumprimento (United Nations, 2024).

Vários países que integram o Sul Global e que advogam a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como a África do Sul e o Brasil (Thakur, 2004), elogiaram a aprovação da resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas como um passo humanitário importante, mas expressaram frustração com sua ineficácia (Al Jazeera, 2024). A África do Sul, em particular, comparou a situação vivida na Faixa de Gaza ao apartheid, e procurou usar a aprovação da resolução para reforçar apelos por responsabilidade internacional (Público, 2024).

Até abril de 2025, a aplicação prática da Resolução 2728 foi amplamente frustrada. A Human Rights Watch (2024) alertou para existência de violações contínuas do cessar-fogo, com o Estado de Israel a levar a cabo ataques aéreos em áreas densamente povoadas, enquanto o Hamas lançava foguetes contra cidades israelitas. O acesso humanitário permaneceu severamente restrito, com apenas 20% da ajuda necessária chegando a Faixa de Gaza devido a bloqueios, insegurança e danos à infraestrutura (United Nations OCHA, 2024). A libertação de reféns por parte do Hamas não avançou, apesar das negociações intermediadas pelos governos Qatar e Egito, que acabaram por ficar estagnadas (Al Jazeera, 2024).

A ausência de um mecanismo de fiscalização formal dificultou a verificação de violações. Além disso, a existência de falta de consenso entre os cinco Estados-Membros permanentes

do Conselho de Segurança das Nações Unidas impediu a adoção de medidas coercivas, como sanções contra as partes não cumpridoras. A existência deste cenário ecoa casos históricos, tal como foi o caso da Resolução 1701 (2006) sobre o conflito Israel-Hezbollah, que também enfrentou aplicação parcial devido à resistência dos Estados envolvidos (Hurd, 2007).

Apesar de sua ineficácia prática, a Resolução 2728 teve um impacto simbólico considerável. A aprovação, mesmo com a abstenção dos EUA, sinalizou uma mudança na pressão internacional sobre Israel, legitimando narrativas que destacavam a crise humanitária em Gaza. A ineficácia da Resolução 2728 não é um caso isolado. A Resolução 242 (1967), que exigia a retirada de Israel de territórios ocupados, e a Resolução 1701 (2006), que estabeleceu um cessar-fogo no Líbano, também enfrentaram desafios de implementação devido à resistência dos atores envolvidos e à falta de fiscalização por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Estes precedentes sugerem que resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mesmo quando vinculativas, frequentemente falham em conflitos armados com profundas divisões políticas e estratégicas (Hurd, 2007).

3. A Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as suas implicações

Apesar de sua natureza juridicamente vinculativa sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 25 de março de 2024, que exigia um cessar-fogo imediato na Faixa de Gaza durante o Ramadão, enfrentou obstáculos significativos em sua aplicação. A perspectiva realista das Relações Internacionais, com sua ênfase na anarquia internacional, nos interesses nacionais e na primazia do poder, proporciona uma lente crítica para compreender porquê que a resolução falhou em alcançar seus objetivos.

O paradigma realista das Relações Internacionais, conforme articulado por Hans J. Morgenthau (1948) e Kenneth N. Waltz (1979), advogam que os Estados são os principais atores em um sistema internacional anárquico, no qual atuam para maximizar poder e segurança. Nesse contexto, a Resolução 2728 foi diretamente desafiada pelos interesses nacionais dos Estados envolvidos. O Estado de

Israel, porque enfrentava ameaças imediatas do Hamas, rejeitou o cessar-fogo, sob o argumento de que este vai ameaçar sua segurança nacional e que o mesmo vai permitir o reagrupamento e reorganização de grupos terroristas armados na Faixa de Gaza. Esta postura reflete a lógica realista de que a sobrevivência do Estado prevalece sobre obrigações internacionais e as normas internacionais, especialmente em conflitos assimétricos onde a soberania é vista como ameaçada e a sobrevivência estatal está a ser colocada em causa. Os EUA, por sua vez, demonstraram a influência dos interesses estratégicos ao abster-se na votação, mas sem pressionarem Israel a cumprir a resolução. A aliança EUA-Israel, fundamentada em interesses geopolíticos no Médio Oriente, no qual se inclui contrapesos contra potências inimigas como a República Islâmica do Irão, o que contribuiu para superar qualquer compromisso sobre a aplicação da resolução (Mearsheimer, 2001). A abstenção, embora um gesto diplomático para aplacar críticas internacionais, não alterou a política dos EUA de apoiar a Israel, no qual se evidencia a forma como as grandes potências procuram moldar o Direito Internacional para alinhá-lo aos seus objetivos estratégicos. O Hamas, embora não seja um Estado, também agiu segundo interesses estratégicos, condicionando a libertação de reféns a concessões como a retirada de forças israelitas, o que inviabilizou negociações (Al Jazeera, 2024). Essa dinâmica ilustra que, mesmo atores não estatais, quando inseridos em conflitos de alta intensidade, operam sob lógicas de poder e sobrevivência, o que confirma a visão realista de que interesses nacionais dos Estados prevalecem sobre as normas internacionais, quando conveniente.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um reflexo das relações de poder dentro do sistema internacional, com os cinco Estados-Membros permanentes, nomeadamente os EUA, a Federação Russa, a República Popular da China, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, e a França, que exercem influência desproporcional com recurso ao poder de veto. A abstenção dos EUA na Resolução 2728, embora tenha permitido sua adoção, sinalizou uma falta de compromisso com sua execução, o que vem a reforçar a visão realista de que organizações internacionais servem como instrumentos das grandes

potências (Mearsheimer, 1994; Bosco, 2009). A ausência de pressão dos EUA sobre Israel, combinada com a incapacidade dos outros Estados-Membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas de propor medidas coercivas, evidencia como o Conselho de Segurança das Nações Unidas é menos um órgão de governação global e mais um espaço de *power politics*, onde serve como um “espelho das tensões do mundo do pós-Guerra Fria e simultaneamente o palco de importantes realizações no âmbito da diplomacia multilateral” (Saraiva, 2013, p. 11).

A estrutura do Conselho de Segurança das Nações Unidas também limita sua capacidade de responder a crises complexas. A Resolução 2728, por exemplo, não incluiu um mandato para uma missão de monitoramento ou forças de paz, uma omissão que reflete o receio dos cinco Estados-Membros permanentes de se envolverem diretamente em um conflito politicamente sensível. Esta cautela é consistente com a análise de Hurd (2007), que argumenta que o Conselho de Segurança das Nações Unidas frequentemente evita compromissos operacionais em conflitos onde os interesses dos cinco Estados-Membros divergem.

Do ponto de vista realista, a legitimidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas é questionável devido à sua composição desatualizada, que privilegia as grandes potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial. Os países do Sul Global, como a África do Sul e o Brasil, criticaram a Resolução 2728 por sua ineficácia, mas também destacaram a necessidade de uma reforma para incluir vozes de potências emergentes (ONU NEWS, 2022). Essa crítica ressoa com a visão de Mearsheimer (2001), que sugere que instituições internacionais carecem de autoridade moral quando dominadas por poucas potências. No entanto, o paradigma realista também prevê que qualquer reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas será sempre objeto de resistência por parte dos cinco Estados-Membros permanentes, que pretendem proteger os seus privilégios de poder, e como consequência irão perpetuar as limitações do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A ineficácia da Resolução 2728 não é um caso isolado, mas parte de um padrão histórico de resoluções do Conselho de Segurança que enfrentam resistência em conflitos complexos. A Resolução 242 (1967), que exigia a retirada de

Israel de territórios ocupados após a Guerra dos Seis Dias, permanece parcialmente implementada, com Israel mantendo controle sobre territórios como a Cisjordânia (Hurd, 2007). Da mesma forma, a Resolução 1701 (2006), que estabeleceu um cessar-fogo no conflito Israel-Hezbollah, foi violada repetidamente devido à falta de um mecanismo de fiscalização robusto e à resistência dos atores envolvidos. Esses casos compartilham características com a Resolução 2728: todos foram adotados sob o Capítulo VII, mas careceram de mecanismos de aplicação claros e enfrentaram oposição de Estados ou atores não estatais com interesses estratégicos. A comparação sugere que a ineficácia de resoluções em conflitos assimétricos, como o de Gaza, decorre menos de falhas textuais e mais da estrutura anárquica do sistema internacional, onde a soberania e o poder prevalecem sobre normas.

A análise histórica reforça a visão realista de que resoluções do Conselho de Segurança são mais eficazes quando alinhadas com os interesses das grandes potências. Por exemplo, a Resolução 1973 (2011), que autorizou uma intervenção na Líbia, foi implementada rapidamente porque contava com o apoio ativo dos EUA e da NATO. Em contraste, a Resolução 2728, sem o endosso pleno dos EUA e com oposição de Israel, tornou-se um exercício diplomático com impacto limitado. Essas lições sublinham a dependência do Conselho de Segurança da vontade política dos P5, um ponto central para a crítica realista às instituições internacionais.

Embora ineficaz na prática, a Resolução 2728 teve um impacto simbólico significativo, legitimando narrativas sobre a crise humanitária em Gaza. A aprovação da resolução, mesmo com a abstenção dos EUA, foi interpretada como um reconhecimento global da gravidade do conflito, pressionando Israel diplomaticamente. Organizações não-governamentais como a Amnistia Internacional (2024) utilizaram a resolução para reforçar apelos por investigações de crimes de guerra, enquanto países pertencentes ao Sul Global a citaram nos principais areópagos internacionais tais como a Assembleia Geral das Nações Unidas para criticar a inação das grandes potências com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No entanto, o realismo sugere que o impacto simbólico é secundário. Morgenthau (1948) argumenta que normas morais, como as evo-

cadadas pela resolução, têm pouco peso quando confrontadas com interesses materiais. A rejeição de Israel à resolução e a falta de consequências práticas corroboram essa visão, sugerindo que o simbolismo, embora relevante para a opinião pública, não altera as dinâmicas de poder.

Conclusão

De acordo com Johnstone (2003, p. 477), o Conselho de Segurança das Nações Unidas “is valued to the extent that all but a few States believe it serves a useful purpose for the maintenance of peace and security, despite deep reservations about its unrepresentative composition and unequal distribution of voting power”. “Because it is a valued institution, reputations count there, as does a sense of fidelity to UN Charter-based rules. Power and short-term calculations of interest count more, but the impact of these factors is mitigated by norms and discourse” (ibidem), no qual as Nações Unidas continuam a desempenhar um papel central na vida internacional (Neuhaus, 1995). No entanto, Amado (2024, p. 32), defende que “based on the Security Council’s practice, it can be concluded that when it desires a resolution to be binding, it invokes Chapter VII—not because Article 25 is necessarily limited to this chapter, but because the powers granted under Article 24 are confined to fulfilling its primary responsibility, a matter specifically addressed in Chapter VII through Article 39”.

A Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas acaba por revelar a existência de tensões entre a ambição normativa do Direito Internacional e a realidade sobre a configuração vigente do sistema internacional de cariz anárquico, em conformidade com a lente teórica do paradigma realista das Teorias das Relações Internacionais. Embora juridicamente vinculativa nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a Resolução anteriormente mencionada, que exige um cessar-fogo imediato na região da Faixa de Gaza durante o período do Ramadão, acabou por enfrentar obstáculos significativos à sua implementação que confirmam a hipótese inicial.

Apesar da sua obrigatoriedade jurídica, a Resolução 2728 teve a sua eficácia limitada devido à primazia dos interesses nacionais dos Estados envolvidos na guerra entre Israel e Hamas, no-

meadamente a resistência do Estado de Israel e à abstenção ambígua dos EUA. A perspectiva realista, com ênfase na soberania estatal, no poder e na anarquia internacional, explica a limitação da eficácia da Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tal como argumentado por Waltz (1979), os Estados atuam e agem para maximizar sua segurança e influência no sistema internacional, procurando ignorar as normas jurídicas internacionais quando estas são contrárias aos seus respetivos interesses nacionais. Ou seja, a rejeição do Estado de Israel ao cessar-fogo, justificada por preocupações de segurança nacional, e a falta de pressão dos EUA, foi motivada pelas dinâmicas de poder no teatro geopolítico do Médio Oriente (U.S. Mission to the UN, 2024). Além disso, a ausência de mecanismos coercivos robustos, como sanções ou implementação de forças de paz, vem a refletir as limitações estruturais das Resoluções do Conselho de Segurança, que, segundo Bosco (2009), funciona mais como um palco das grandes potências para disputas de poder do que como um órgão de execução e aplicação numa organização internacional.

A Resolução 2728 reforça a validade do paradigma realista como lente teórica para analisar o que se passa na arena da política internacional. A ineficácia da resolução valida os argumentos de Waltz (1979) e Mearsheimer (2001) de que organizações internacionais são subordinadas aos interesses das grandes potências que dominam a agenda do sistema internacional. Ao mesmo tempo, o caso sugere a necessidade de refinar o realismo enquanto paradigma para incorporar atores não estatais, como o Hamas, cujas ações também desafiavam normas internacionais.

Todavia, esta situação destaca a necessidade de reformar o Conselho de Segurança para aumentar sua eficácia de atuação no sistema internacional. Para esse efeito, propostas como a expansão dos membros permanentes ou a limitação do veto poderão fortalecer a legitimidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas são improváveis devido à resistência dos 5 Estados-Membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como previsto pelo realismo (Tavares, 2023). A Resolução 2728 também sublinha os desafios de gerir crises humanitárias em contextos de polarização geopolítica. Para decisores políticos, o caso sugere a importância de alinhar resoluções com os interesses das grandes po-

“Em suma, a Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas vem servir de exemplo sobre os limites do Direito Internacional num sistema internacional marcado pelos interesses nacionais dos Estados e pela sua natureza anárquica”

tências ou de desenvolver coalizões regionais para pressionar atores recalcitrantes, como Israel ou o Hamas.

Apesar da Resolução 2728 ser vinculativa (Bjorge, 2024), o seu caso vem a reforçar a visão teórica do paradigma realista de que o Direito Internacional é subordinado às dinâmicas de poder dos Estados e às suas relações no seio do sistema internacional, o que coloca em causa as narrativas idealistas que atribuem às organizações internacionais um papel transformador do Direito Internacional.

O nosso estudo destaca os desafios da gestão das Nações Unidas sobre as crises humanitárias em contextos de alta polarização geopolítica, como é o caso do conflito armado Israel-Hamas. A incapacidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas em implementar a resolução não apenas comprometeu os esforços de alívio da crise humanitária na Faixa de Gaza, mas como também veio a colocar em causa a credibilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas como garante da segurança internacional. Este padrão, que pode ser observado em resoluções anteriores, como é o caso da Resolução 1701 de 2006 (Hurd, 2007), vem a sugerir uma necessidade urgente de reformar o Conselho de Segurança

das Nações Unidas.

Em suma, a Resolução 2728 do Conselho de Segurança das Nações Unidas vem servir de exemplo sobre os limites do Direito Internacional num sistema internacional marcado pelos interesses nacionais dos Estados e pela sua natureza anárquica. A nossa investigação não apenas contribui para o debate académico sobre a interação entre realismo e governança global, mas também oferece lições práticas para os decisores políticos que defendem e procuraram fortalecer a capacidade das Nações Unidas para responder as grandes crises humanitárias que assolam o mundo. Apesar da possibilidade da reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde se pretende promover uma maior inclusão e mecanismos de coercibilidade mais robustos, acaba servir de mais um exemplo de que a atuação das Nações Unidas estão condicionadas pelas grandes potências, que são os Estados-membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, “uma vez que são os próprios Estados-membros permanentes que definem o papel da ONU nas crises internacionais, e não a uma maioria de Estados na Assembleia Geral” (Tavares, 2023, p. 46).

Referências bibliográficas

Al Jazeera. (2024). World reacts to UNSC resolution demanding Gaza ceasefire. <https://www.aljazeera.com/news/2024/3/25/world-welcomes-uns-c-resolution-calling-for-ceasefire-in-gaza>

Amado, J. M. O. (2024). Binding or Not? Determining the Legal Status in International Law of UN Security Council Resolutions. *Juris Gentium Law Review*, 10 (1), 13-37. <https://doi.org/10.22146/jglr.v10i1.13511>

Bjorge, E. (2024). Resolution 2728 (2024) is a Binding Council Resolution. <https://www.ejiltalk.org/resolution-2728-2024-is-a-binding-council-resolution/>

Bosco, D. L. (2009). *Five to Rule Them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World*. Oxford University Press.

Buzan, B. & Little, R. (2010). *International System in World History – Remaking the study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Fukuyama, F. (1999). O Fim da História e o Último Homem. Lisboa: Gradiva.

Human Rights Watch. (2024). Gaza: Ongoing Violations of UN Ceasefire Resolution. “Hopeless, Starving, and Besieged”. <https://www.hrw.org/report/2024/11/14/hopeless-starving-and-besieged/israels-forced-displacement-palestinians-gaza>

Hurd, I. (2007). After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council. Princeton University Press.

Johnstone, I. (2003). Security Council deliberations: The power of the better argument. *European Journal of International Law*, 14(3), 437–480. <https://doi.org/10.1093/ejil/14.3.437>

Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5–49. <https://doi.org/10.2307/2539078>

Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5–49. <https://doi.org/10.2307/2539078>

Mearsheimer, J. J. (2001). The Tragedy of Great Power Politics. W.W. Norton & Company.

Miranda, J. (2002). Curso de Direito Internacional Público. Lisboa: Principia.

Mitchell, R. (2017). Sovereignty and normative conflict: international legal realism as a theory of uncertainty. *Harv. Int’l LJ*, 58, 421–484. https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/HLI204_crop.pdf

Morgenthau, H. (1958). REALISM IN INTERNATIONAL POLITICS. *Naval War College Review*, 10(5), 1–15. <http://www.jstor.org/stable/44640810>

Morgenthau, H. J. (1948). Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. Knopf.

Neuhaus, M. E. K. (1995). The United Nations’ security role at fifty-the need for

realism. *Australian Journal of International Affairs*, 49(2), 267–282. <https://doi.org/10.1080/10357719508445161>

ONU NEWS. (2022). Brasil: Conselho de Segurança precisa de reforma para retratar realidade global. <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796152>

Orakhelashvili, A. (2006). Peremptory Norms in International Law. Oxford University Press.

Pires, N. M. A. (2013). Breves considerações acerca da resolução 1973 (2011) e da concretização da teoria da Responsabilidade de Proteger (R2P). *INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES*, 123–136. https://www.ium.pt/files/publicacoes/RCM/2/RCM_Vol_I_2_NOV_2013.pdf#page=123

Público. (2024). África do Sul voltou a Haia para exigir novas sanções a Israel e travar “destruição de Gaza”. <https://www.publico.pt/2024/05/16/mundo/noticia/africa-sul-voltou-haia-exigir-novas-sancoes-israel-travar-destruicao-gaza-2090758>

Saraiva, M. F. (2013). Portugal no Conselho de Segurança 2011-2012: A Perspetiva de um Pequeno Estado. *Nação e Defesa*, 135, pp. 8–26. <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD135/NeD135.pdf>

Tavares, J. (2023). Uma perspectiva realista sobre a limitação do poder de veto de um Estado-membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Lusíada. Política Internacional E Segurança*, (23–24), 21–49. <https://doi.org/10.34628/q10n-ts65>

THAKUR, R. (2004). UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL REFORM. *African Security Review*, 13(3), 66–74. <https://doi.org/10.1080/10246029.2004.9627305>

U.S. Mission to the UN. (2024). U.S. Abstention from UN Security Council Resolution on Gaza. <https://il.usembassy.gov/u-s-abstention-from-un-security-council-resolution-on-gaza/>

United Nations OCHA (2024). Global Humanitarian Overview 2024. <https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2024-enarfres>

United Nations Security Council. (2011). Resolution 1973. [www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))

United Nations Security Council. (2024). Resolution 2728. <https://digitallibrary.un.org/record/4042189?v=pdf>

United Nations. (1945). Charter of the United Nations. https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKE-wjhxOO2yZ6NAXXESvEDHT19IOEQF-noECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fen%2Fabout-us%2Fun-charter&usg=AOvVaw0zmu2EObIc_BM-__gBAH-15&opi=89978449

Uziel, E. (2013). O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e as decisões do Conselho de Segurança. *Política Externa*, 21 (4), 107–124. Waltz, K. N. (1979). Theory of International Politics. McGraw-Hill.

Zakaria, F. (2008). O Mundo Pós-Americano. Lisboa: Gradiva