

As resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas no conflito israelo-palestino entre 2001 e 2021: uma análise realista

João Neto Matos Camillo da Silveira¹

Resumo

Este artigo analisa as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas adotadas no que tange ao conflito entre Israel e Palestina durante o período de Guerra ao Terror (2001-2021). A pesquisa fez uso da Teoria Neorrealista de Relações Internacionais para apontar o caráter epifenomenal de um órgão internacional como o Conselho de Segurança em um mundo de Estados soberanos que prezam pela sua própria sobrevivência. Ademais, considerando que o sistema internacional experimenta uma situação de unipolaridade desde os anos de 1990, chega-se à conclusão de que os interesses de segurança da potência unipolar, os Estados Unidos, vão sempre pautar a agência do Conselho. Com isso, o conflito israelo-palestino está fadado à não-resolução pelos mecanismos ONU, uma vez que os Estados Unidos enxerga uma ameaça terrorista do lado palestino e visualiza em Israel um aliado. Em suma, as resoluções do Conselho que adereçam o conflito entre 2001 e 2021 não são eficientes em garantir a paz e a segurança para a região, fazendo assim com que os propósitos fundadores do Conselho de Segurança não sejam contemplados pela priorização dos interesses de segurança estadunidenses.

Palavras-chave: Conselho de Segurança; Unipolaridade; Realismo; Guerra ao Terror; Israel e Palestina.

Abstract

This article investigates the United Nations Security Council resolutions adopted during the War on Terror period (2001-2021). The research was based on the Neorealist Theory of International Relations to address the epiphenomenal character of an international organ such as the Security Council in a world of sovereign States which value their own survival foremost. Considering that the international system experiences a situation of unipolarity since the decade of 1990, a conclusion is reached where the security interests of the unipolar power, the United States, are always going to control the agency of the Council. Account also should be taken on the impossibility of the settlement of the Israeli Palestinian conflict through the means of the UN, once the US views a terrorist threat on the Palestinian side and an ally on Israel. Accordingly, Security Council resolutions which possess as a subject-matter the settlement of the conflict between 2001 and 2021 are not efficient on guaranteeing peace and security to the region, making it so that the fundamental purposes of the Security Council are not contemplated given the primary issue of the security interests of the US.

Key words: Security Council; Unipolarity; Realism; War on Terror; Israel and Palestine.

Introdução

O presente artigo tem como impulso-chave a análise de eficiência das resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (“CSNU” ou “o Conselho”) no que tange à resolução do conflito israelo-palestino durante o período de Guerra ao Terror, este que se inicia em 11 de setembro de 2001 e vai até 30 de agosto de 2021. Para essa investigação, a Teoria Neorrealista de Relações Internacionais será o substrato teórico elementar, por isso a primeira seção deste artigo será dedicada a expô-la em seus contornos relevantes para a análise.

¹ Trabalho de conclusão de curso, no formato de artigo científico, apresentado ao curso de Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Flávio P. Mendes.

Na segunda seção, será exposta a maneira pela qual as resoluções do CSNU podem ser interpretadas e, para isso, o campo do conhecimento do Direito Internacional Público será utilizado; também, serão expostas as motivações do marco temporal investigado e os motivos pelos quais ele foi escolhido. A terceira seção tem como função a análise das resoluções adotadas durante todo o período de Guerra ao Terror, bem como daquelas que foram redigidas, mas que foram vetadas. Uma última seção busca concluir os achados do artigo à luz do levantamento teórico realizado.

Enquanto metodologia, é movimentado pela pesquisa o método hipotético-dedutivo, uma vez que se parte da Teoria Neorrealista de Relações Internacionais para analisar uma tese específica: as resoluções do CSNU relativas ao conflito israelo-palestino durante o período de Guerra ao Terror (2001-2021) foram eficientes em resolver o conflito israelo-palestino? O estudo testa e comprova a hipótese de que elas não foram eficientes, pois a resolução de tal conflito vai contra os interesses de segurança dos Estados Unidos, a potência unipolar do sistema. Salienta-se aqui levantamento de referencial bibliográfico especialista no neorrealismo, levantamento documental e bibliográfico em Direito Internacional Público e análise documental das resoluções do CSNU.

1. O choque com o mundo da maneira como ele é

A primeira seção do presente artigo versa sobre a teoria que irá movimentar toda a análise planejada. Pretende-se aqui fazer uso da Teoria Neorrealista de Relações Internacionais para explicar a (in)eficácia das resoluções do Conselho de Segurança relativas ao conflito israelo-palestino durante o período de Guerra ao Terror. Com isso, os pressupostos fundamentais do realismo serão levantados, bem como luz será lançada à tese da unipolaridade do sistema internacional, com o objetivo de investigar a efetividade do Conselho.

1.1. O básico: Realismo 101

A Teoria Neorrealista das Relações Internacionais pressupõe um sistema internacional no qual não há um ente superior aos Estados-nações que seja capaz de compulsoriamente obrigá-los a seguir determinada direção ou comportamento; a essa característica, os realistas nomeiam de anarquia. Em um sistema anárquico, portanto, há uma dinâmica concorrencial na qual cada Estado, individualmente, busca pela maximização de seu próprio poder à medida em que busca garantir que os outros Estados não desenvolvam seus potenciais para não desbancar

a sua posição². O potencial dos Estados no sistema é, em grande medida, formado por um arsenal militar que cada um deles possui em maior ou menor grau e que os confere a capacidade de atacar um outro Estado, fator esse que gera um clima de desconfiança no sistema internacional, uma vez que um Estado nunca estará completamente certo de que um outro Estado não o atacará. Por isso, os Estados buscarão sempre ater-se à manutenção de sua própria soberania e, com isso, agirão racionalmente conforme às circunstâncias à sua disposição e a sua capacidade de manobrá-las. A partir do exposto aqui, vislumbra-se uma competição por segurança inerente ao sistema internacional (MEARSHEIMER, 1995, pp. 9-11; DINIZ, 2007, pp. 507-508).

O temor que os Estados sentem uns pelos outros os fazem buscar sempre pela sua própria sobrevivência, algo que é visualizado como um sistema de autoajuda (WALTZ, 2009, p. 104)³. Estando, de acordo com Mearsheimer (1995, pp. 11-12), os Estados sempre preocupados com a sua própria posição, esses atores buscam pela maximização de seus poderes e ganhos relativos; ou seja: não basta ter um ganho de poder militar em termos absolutos, é necessário que esse ganho destaque o Estado de maneira a alavancar as suas capacidades quando comparado aos outros entes do sistema. Ainda, é central aos Estados que os outros não obtenham ganhos em suas capacidades relativas. Ou ao menos ganhos que não sejam sobressalentes àqueles adquiridos pelo primeiro Estado, este que pode inclusive limitar seus ganhos absolutos se isso significa que os outros Estados não irão obter ganhos relativos de maior envergadura (GRIECO, 1988, p. 498).

Ante o exposto, é sintomático que haja uma limitação considerável da capacidade dos Estados de desenvolverem laços substanciais de cooperação, isso porque as considerações sobre cooperação são constrangidas: i) pela questão dos ganhos relativos; ii) pelo medo de traição (MEARSHEIMER, 1995, p. 12). O primeiro ponto diz respeito ao equilíbrio de poder existente no sistema internacional - esse equilíbrio de poder significa que a mudança no sistema internacional é tomada como uma espécie de “corpo estranho”, fazendo com que qualquer tentativa de mudança do equilíbrio de poder como ele se apresenta tenha a tendência de ser contrabalanceada, fazendo o equilíbrio anterior ser retomado (MORGENTHAU e

² Essas características são repisadas mesmo por aqueles autores em descompasso com a totalidade das proposições do realismo, como os institucionalistas liberais Robert Keohane e Lisa Martin em seu artigo em resposta à Mearsheimer de 1995 e por Andrew Moravcsik, criador da teoria intergovernamentalista liberal, em 1993. Para maior detalhamento, ver Keohane e Martin (1995) e Moravcsik (1993).

³ A teoria neorrealista aqui é majoritariamente movimentada pelo Neorrealismo Ofensivo pensado por Mearsheimer. Ainda, a referência ao sistema de autoajuda é feita a Waltz pela própria concordância de Mearsheimer com o seu par, nesse quesito.

THOMPSON, 1991, pp. 187-192). O segundo ponto vai dizer sobre o temor constante dos Estados de serem trapaceados, situação que causaria um aumento do ganho relativo do Estado que fraudou o esquema de cooperação (MEARSHEIMER, 1995, pp. 11-12). Joseph Grieco (1988, p. 499) argumenta que os Estados são entes posicionais, os quais se movem e se comportam no sistema tomando por base o melhor enquadramento para si, levando em conta que são movidos pelo auto-interesse. Isso implica em uma vulnerabilidade axiomática à cooperação: se um Estado percebe ganhos maiores para os outros participantes do plano de cooperação, ele está inclinado a imediatamente mudar sua posição e a rejeitar o esquema. Ou seja, ao cooperar os Estados esperam maximizar seus ganhos ao passo em que esperam não se sair pior que os outros Estados envolvidos no plano de cooperação. Isso não significa que a cooperação não possa existir, mas sim que ela está constrangida pelo comportamento dos Estados uns com os outros e pela percepção que esses entes têm sobre o sistema no qual estão inseridos (MEARSHEIMER, 1995, p. 13). Afinal, como afirma Robert Jervis (1978, p. 168, tradução nossa), “mentes podem ser moldadas, novos líderes podem chegar ao poder, novas oportunidades e perigos podem emergir”, então os Estados sempre vão estar em um ambiente de suspeição quando juntos, tendo em mente que a cooperação não inibe o potencial de defecção.

1.2. Um passo adiante: a unipolaridade do sistema e os sistemas de segurança coletiva

Este subtópico se divide em duas seções de análise. A primeira lidará com a tese de unipolaridade do sistema internacional no pós-Guerra Fria. A segunda explicita o CSNU e a visão de sua atuação por meio da teoria da segurança coletiva e do neorrealismo.

1.2.1. O sistema unipolar do pós-Guerra Fria

O presente artigo busca corroborar a tese da unipolaridade no sistema internacional, esta que aponta a dominância e o caráter hegemônico dos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria; com isso, o país concentra capacidades tão significativamente superiores que mesmo as outras potências são impossibilitadas de medir forças. William Wohlforth (1999, pp. 10-18) aponta, em uma análise cuidadosa, a maneira pela qual os Estados Unidos demonstra capacidades econômica, militar, tecnológica e geopolítica não só maiores que as outras potências no mesmo páreo do sistema internacional, mas também superiores às das antigas grandes potências do sistema em outros tempos históricos; os Estados Unidos, antes uma das

grandes potências no mundo bipolar da Guerra Fria, detinha capacidades que eram contrapostas às da União Soviética. Uma vez tendo a URSS se dissolvido, as capacidades estadunidenses se tornaram marcadamente superiores, como os 52% em concentração do total mundial em gastos militares, 41% em uso de energia e 40% em PIB, entre 1996 e 1997. Em suma, o autor conclui que não houve, na história concernente ao sistema de Estados modernos, um Estado dominante com capacidades tão pujantes e superiores à potência mais próxima na escala de poder (WOHLFORTH, 1999, pp. 37-38). Estando o sistema internacional em uma situação de unipolaridade, é sintomático que essa potência queira conservar sua posição, a guisa de que a configuração de *hegemon* é a ideal a ser vislumbrada por qualquer país (MEARSHEIMER, 2001, p. 34)⁴. Assim, os Estados Unidos precisam despende esforços desproporcionais em relação às outras potências, mas proporcionais às suas capacidades de categoria singular, para manter a balança de poder global estável; esses esforços são bem evidenciados levando em conta, ainda, a separação estadunidense das outras potências, uma vez que o *hegemon* está isolado no continente americano. Contudo, os Estados Unidos já detêm uma vantagem na manutenção da balança de poder conquistada pela especificidade do tempo histórico: mesmo na bipolaridade da Guerra Fria, os Estados Unidos já detinham altivez e proeminência, sendo a derrocada da URSS um momento de maior reflexão dos interesses estadunidenses no sistema e uma consonância da ordem internacional com suas intenções (DINIZ, 2006, pp. 520-522; WOHLFORTH, 1999, p. 10). Brooks e Wohlforth (2002, pp. 21-22) argumentam que os Estados Unidos possuem capacidade nuclear sobressalente, a maior força aérea do mundo e uma capacidade irreproduzível por qualquer outra potência de projetar poder no sistema internacional. Ainda, a resposta contraterrorista estadunidense pós 11 de setembro, a qual demonstrou a capacidade de projetar poder em várias partes do sistema ao mesmo tempo, é uma confirmação contundente da posição estelar dos Estados Unidos enquanto senhor de sua unipolaridade. A posição estadunidense de proeminência enquanto a superpotência do mundo é questionada em 2016 com a recém-chegada proeminência chinesa (BROOKS e WOHLFORTH, 2016, p. 47-48) mas é novamente repisada em 2023, quando o PIB estadunidense se posiciona em 25 trilhões de dólares e o seu gasto anual militar se aproxima de 770 bilhões de dólares, superando o gasto do país em segundo lugar mesmo que esse último triplicasse seus gastos (BROOKS e WOHLFORTH, 2023). E aqui apontam-se as medidas das

⁴ Mearsheimer é usado aqui meramente para fazer coro com Wohlforth no sentido de que a posição de potência unipolar é a desejada por todos os Estados no sistema internacional. Salienta-se que Mearsheimer discorda do posicionamento de Wohlforth no que tange aos Estados Unidos serem a potência unipolar; de maneira contrária, Mearsheimer considera que, no pós-Guerra Fria, o sistema internacional experimenta uma situação de multipolaridade.

capacidades econômica e militar estadunidense à luz do entendimento de que ambas corroboram para essa posição única; a capacidade econômica vai informar a capacidade militar e essa última é elementar para substanciar uma posição de destaque no sistema junto à primeira (BROOKS e WOHLFORTH, 2016, p. 16). De maneira sintética, então, o entendimento que se extrai da desenvoltura dos Estados Unidos desde o pós-Guerra Fria até ao menos 2021 é o de que o sistema internacional experimenta a unipolaridade.

1.2.2. *O Conselho de Segurança enquanto um sistema de segurança coletiva*

Aqui, tratar-se-á do Conselho de Segurança, explicitando, *a priori*, os motivos pelo quais a ótica da teoria de segurança coletiva não se aplica a um mundo cujas bases são mais bem vislumbradas pelo neorrealismo. Desse modo, o funcionamento do CSNU será observado pela ótica neorrealista, salientando o contexto de unipolaridade experimentado pelo sistema internacional no pós-Guerra Fria.

Ao tratar do CSNU, é possível identificá-lo, desde sua concepção, como um órgão pensado e estruturado como um sistema de segurança coletiva, ou seja: consiste em um dos principais órgãos dentro de uma instituição internacional – a ONU – cujas motivações fundamentais são a busca pela paz e segurança internacionais, associados com o entendimento de que o poder militar é artifício de demasiada importância dentro do sistema internacional e que só deve ser usado com intenções benignas. O que deve ocorrer, então, é a união dos Estados-membros do sistema de segurança coletiva contra um Estado que cometa um ato de agressão. (MEARSHEIMER, 1995, pp. 26-28).

Para uma configuração tão específica como essa funcionar, é preciso de um aparato institucional legalmente vinculante, o qual indique para os Estados uma associação entre os seus interesses nacionais e os interesses nacionais dos outros Estados-membros do sistema de segurança coletiva; de modo sintético, a teoria propõe uma instituição que obrigue os Estados a confiarem uns nos outros. O problema aqui é justamente essa obrigação de confiança: a teoria da segurança coletiva não fornece uma resposta capaz de explicar a maneira pela qual essa confiança mútua surgirá entre os Estados; a teoria mesmo admite que os Estados nunca podem ter certeza das intenções de outrem. Ainda, uma série de demandas advêm dessa teoria para que ela funcione e consiga escapar da lógica realista, como a necessidade distinguir o agressor e a vítima para que haja a mobilização contra o agressor, ignorando, por exemplo, que muitos Estados possuem uma relação amigável histórica ou ideologicamente, o que faz com que o mote

de agressor seja difícil de ser incorporado por esse Estado aliado. Nesses termos, então, seria difícil a atuação estadunidense contra Israel e em favor da Palestina no âmbito do CSNU, tendo os Estados Unidos uma relação de proximidade tão marcada com aquele primeiro; e ainda, tendo que inevitavelmente identificar Israel enquanto um Estado agressor (MEARSHEIMER, 1995, pp. 29-31).

Também, existe o inconveniente de interferência na soberania estatal, inclusive potencializando as chances de um conflito local de um Estado se tornar em uma questão internacional. Esse tipo de intromissão é malvista pelos Estados, sobretudo pelas democracias, as quais prezam pelo resguardo de suas liberdades. A par dessa série de mudanças no entendimento dos Estados uns dos outros e de como eles se posicionam no sistema internacional, esses entes são inclinados à manutenção da lógica de autoajuda ao invés da segurança coletiva que, inclusive, pode causar problemas aos Estados que, por uma razão ou outra, ignoraram a balança de poder e iniciaram um ataque a um Estado agressor por meio da segurança coletiva (MEARSHEIMER, 1995, pp. 31-33). Sendo, então, a lógica da segurança coletiva ineficaz para explicar o funcionamento do CSNU dentro do sistema internacional, é proposta aqui uma visão do órgão sob a ótica neorrealista.

Nesses termos, o funcionamento de um órgão com capacidades mais ou menos policialescas no sistema internacional, como é o caso do CSNU (GARCIA, 2011, pp. 159-163) pressupõe a existência de algum ou alguns entes soberanos com capacidades de poder militar e econômico sobressalentes e que esteja/estejam no centro de tal mecanismo multilateral, na medida em que se considera um ambiente anárquico no qual impera o auto-interesse (MENDES, 2015, pp. 122-123). No contexto da unipolaridade, um órgão criado dessa maneira e com quatro outras potências também responsáveis pela administração de suas capacidades plenas pode ser entendido como útil para a “distribuição dos custos de monitoramento e verificação da conduta alheia” (DINIZ, 2006, p. 536) para a potência unipolar, a qual detém, como já dito, o papel de sentinela de um sistema que deve manifestar seus interesses. Aqui, então, os interesses estadunidenses podem ser alcançados sem que haja um esforço exorbitante partindo unicamente de si mesmo, pondo em consideração que ele pode fazer uso dos mecanismos multilaterais para arrefecer sua quota de vigilância distribuindo-a com as outras potências, ao passo em que lhes confere ganhos. Os custos de administração e dos interesses de segurança dos Estados Unidos são, então, distribuídos pelos outros membros do CSNU à medida em que, pela participação e dispêndio de recursos do *hegemon* na unipolaridade, os membros do Conselho são beneficiados. Esses recursos advindos do *hegemon* são bem-vistos

pelas outras potências e, ao mesmo tempo, são menores do que os recursos que a potência unipolar teria que empregar se tivesse que assegurar sozinha a eficácia de seus interesses na realidade da política internacional sem a ajuda dos mecanismos multilaterais. A materialização das benesses ofertadas pelos Estados Unidos pode ser visualizada por meio de um estudo realizado por Kuziemko e Werker (2006, pp. 917-919), no qual é possível vislumbrar que os membros do Conselho recebem, iniciando-se em sua eleição para compor a mesa⁵, um aumento de 59% de auxílio estadunidense, o qual pode ser aumentado em até 170% nos períodos nos quais o órgão recebe evidenciada cobertura midiática à luz de seu trabalho.

Essa ajuda e a manutenção da credibilidade do CSNU, é claro, dependem de uma correlação: ao órgão multilateral é elementar se modular de forma a seguir a realidade política inerente à lógica de ação estadunidense, sob a ameaça desse país se ausentar do mecanismo multilateral e, conseqüentemente, fazê-lo perder sua autoridade. Em suma, o efetivo funcionamento do CSNU está subordinado à participação dessa potência unipolar, e é nessa medida que a atuação do órgão deve estar alinhada aos seus interesses; isso porque, uma vez desalinhados os interesses dos Estados Unidos e as ações do CSNU, há um desinteresse da potência para com o órgão (DINIZ, 2006, pp. 536-538).

Em vias de comprovar materialmente a maneira pela qual o CSNU está sob o jugo estadunidense na unipolaridade, evidenciam-se dois exemplos com resultados diametralmente opostos de momentos nos quais o órgão agiu com a finalidade de cumprir com a sua responsabilidade primária com a paz e a segurança internacionais. Mendes (2015, pp. 132-134) aponta que o CSNU agiu de acordo com suas funções positivadas na Carta ao fazer valer a retirada das tropas iraquianas do Kuwait em 1991, graças a uma frente da ONU com encabeçamento pelos Estados Unidos que fez uso de arsenal militar. A frente de negociações estadunidenses, então, resultou na resolução S/RES/678 - esta que estava sob os auspícios do caráter obrigatório do Capítulo 7º (CSNU, 1990). Graças aos interesses estadunidenses e a complacência do órgão à realidade fundamental dos interesses definidos em termos de poder, então, o CSNU teve seus objetivos e funções, vislumbrados na letra fria do tratado, transpostos para a materialidade, isso porque a invasão do Kuwait pelo Iraque ameaçou não só a balança de poder regional do Oriente Médio como os interesses estadunidenses no petróleo, que estava ameaçado de ter sua produção conduzida unicamente pelo Iraque (PAPE, 1996, pp. 214-230).

O cenário de credibilidade do Conselho não foi o mesmo, pouco mais de uma década depois. Nessa ocasião, três membros permanentes do CSNU, estes sendo França, Rússia e

⁵ Salienta-se aqui que estão sendo abordados por Kuziemko e Werker os membros rotativos do CSNU.

China, afirmaram categoricamente que vetariam uma resolução autorizando o envio de tropas para uma guerra no Iraque (TAGLIABUE, 2003; MURPHY, 2004) e, em total desconsideração à desaprovação multilateral, os Estados Unidos agiu por meio de uma coalizão a parte do CSNU e iniciou uma guerra no país, na medida em que seus interesses de segurança faziam a potência unipolar se movimentar para estabelecer uma guerra com o Iraque. A rejeição torna-se ainda mais sintomática da manifestação dos interesses de segurança estadunidenses uma vez que o país rejeitou a inspeção continuada da ONU no Iraque para a verificação de suposto armamento nuclear, em 2002 (LIEBERFELD, 2005, pp. 3-4). Interesses esses que se corporeificavam na ameaça do terrorismo - sendo esse o problema de segurança estadunidense de maior envergadura pós 11 de setembro e com uma relação intrínseca com o Oriente Médio - e, novamente, na questão do petróleo (KLARE, 2005, pp. 4-15). Àquela época, Bush justificou o ataque como uma medida preemptiva, mesmo que houvesse um “desconhecimento e completa falta de evidência de qualquer ataque iminente por parte do Iraque” (HAASS, 2005, p. 94, tradução nossa). Tal guerra, entretanto, não ocorreu sem que os Estados Unidos tentassem dividir os custos políticos com os membros do Conselho, porquanto essa divisão de custos com outras potências em agências ou órgãos multilaterais é o caminho preferível para a potência unipolar em um mundo no qual ela exerce a função de sentinela do sistema internacional a fim de preservar seus próprios interesses de segurança (MENDES, 2015, p. 134). Essa tentativa de divisão de custos pode ser percebida pelo esforço dos Estados Unidos de, mesmo sabendo que uma resolução autorizando o uso de força no Iraque seria vetada, conseguir com que a resolução tivesse nove votos afirmativos de outros membros do Conselho, o que também não ocorreu (MURPHY, 2004).

É interessante aqui, pontualmente, citar uma ocasião na qual os Estados Unidos tentam dividir os custos políticos de seu veto relativo a uma resolução-rascunho que adereçava o conflito israelo-palestino, considerando-se que esse é o alvo analítico da presente investigação. Na sessão de votação da resolução-rascunho S/2004/240, os Estados Unidos vetaram unilateralmente a resolução condenando a morte de um líder do Hamas e os atos de terrorismo que tensionam continuamente o conflito (ONU, 2004a); enquanto justificativa para o veto, entre outros motivos, o membro permanente indicou que alguns membros do Conselho haviam solicitado a inclusão da condenação de um ataque-bomba que matou israelenses, ainda que os Estados Unidos tenham sido os únicos a votar contra a resolução (ONU, 2004c, p. 2). Essa é uma evidente tentativa da potência unipolar de balancear os custos políticos com os outros

membros do Conselho, ainda que de forma expressa ela tenha sido a única a manifestar sua desaprovação em relação à resolução.

De qualquer maneira, a existência continuada do CSNU e os desdobramentos de sua atuação durante o período de Guerra ao Terror, portanto, partem do pressuposto do aceite da potência unipolar vigente no sistema - os Estados Unidos - de que essa instituição exista e continue, de maneira epifenomenal, influenciando as dinâmicas do sistema internacional; isso significando também que a potência unipolar vislumbra a possibilidade de abdicar das benesses advindas da participação de mecanismos multilaterais, ainda que isso implique em um maior gasto de recursos materiais e custos políticos, pois afinal o elementar é a manutenção de seus interesses de segurança preservados.

2. As Resoluções do Conselho de Segurança e a Guerra ao Terror

Nesta seção, a definição e o caráter vinculante das resoluções do CSNU serão descritos, fazendo uso da literatura especialista do Direito Internacional Público. Com essa análise, pretende-se investigar o que faz uma resolução do CSNU ter um caráter obrigatório para os Estados-membros para, posteriormente, transpor essa análise às resoluções de interesse da presente pesquisa. Também, explicitam-se aqui os motivos pelos quais o período de Guerra ao Terror foi aquele escolhido para os propósitos aqui pretendidos.

2.1. O mecanismo de ação positivado e advindo da prática

Muita tinta já foi gasta, sobretudo na literatura especialista da área de Direito Internacional Público, para tratar da definição e interpretação das resoluções do CSNU. Esta seção explora tal literatura em busca de fornecer substrato teórico para a compreensão das resoluções emitidas pelo órgão, e a sua força pretendida, no que tange ao conflito israelo-palestino durante o período de análise aqui posto - a Guerra ao Terror.

Embora a Carta das Nações Unidas seja silente na maneira como o CSNU desenvolve seu papel dentro do escopo para o qual foi criado⁶, na materialidade, o órgão funciona por meio de resoluções que, sob o fundamento dos propósitos da Carta, são emitidas a fim de garantir a manutenção da paz e segurança internacionais (WOOD, 1998, pp. 77-78), tendo em vista que essa é a responsabilidade primária do Conselho (ONU, 1945). Em uma análise objetiva, as resoluções podem ser divididas em dois tipos: as recomendações e as decisões. As primeiras

⁶ A Carta dispõe, em seu Capítulo V, de todas as provisões referentes ao escopo procedimental do CSNU, incluindo aqui: composição, funções e poderes, votação e procedimento. Entretanto, a maneira como o CSNU atua - a saber, por meio de resoluções - não é mencionada.

são definidas pelo momento no qual o CSNU atua como uma espécie de conselheiro dos Estados-membros das Nações Unidas: ao perceber algum tipo de fricção com potencial de escalada internacional, o órgão recomenda - em caráter não obrigatório - determinadas diretrizes a serem seguidas ora pelas partes diretas do conflito, ora pela comunidade internacional; as de segundo tipo se caracterizam por um momento diferente de ação: as decisões são resoluções de caráter vinculante aos Estados-membros da ONU, sendo assim obrigatórias (ÖBERG, 2005, pp. 882-885). A saber da evidente diferença entre essas duas espécies de resoluções, a pergunta conseguinte é pertinente: como diferenciá-las? Aqui, o terreno acadêmico é, por certo, carregado de maior dubiedade, mesmo porque sendo o CSNU um órgão político da ONU por excelência (CIJ, 1984, p. 434-435), o processo de negociação do conteúdo discursivo de uma resolução é movido sempre em busca da construção de consenso por aqueles que a produzem, esta sendo uma característica inerente do processo político e que, por sua vez, pode afetar a clareza do que está sendo tratado e da força com a qual o CSNU impõe o seu parecer (WOOD, 2017, pp. 12-15). E, ainda, é possível visualizar uma mesma resolução do CSNU contendo cláusulas operacionais de caráter obrigatório e sendo recomendatórias, tendo em vista que o conteúdo substantivo de uma resolução também incorpora as visões do órgão, isso significando que não necessariamente essas visões possuem força vinculante (SIEVERS, DAWS, 2014, pp. 380-381). A Corte Internacional de Justiça (CIJ), tribunal internacional responsável pela interpretação e consolidação do direito internacional (ROBICHEZ, MONTES, 2016, pp. 71-73), já se debruçou sobre esse assunto em, ao menos, duas ocasiões ao interpretar resoluções do CSNU, e o fez na medida em que a compete fazer vistas aos efeitos legais de tais documentos (CIJ, 2010, pp. 422-423). Na Opinião Consultiva sobre a Namíbia, ao analisar o caráter de uma resolução emitida pelo CSNU, a CIJ levou em conta dois critérios de relevância: a linguagem empregada na resolução e se tal documento se conforma enquanto uma decisão nos moldes propostos pelo artigo 25 da Carta⁷, na medida em que a obrigação dos Estados-membros emana dessa provisão; naquela ocasião, tendo a CIJ percebido a citação expressa ao artigo 25 no preâmbulo da resolução em análise, a sua conclusão final foi a de que a resolução é vinculante a todos os Estados-membros e, portanto, há a obrigação de que ela seja seguida (CIJ, 1971, p. 53). Em outra ocasião, dessa vez na Opinião Consultiva sobre o Kosovo, a CIJ forneceu maior entendimento sobre a observância da existência ou não de obrigatoriedade de uma resolução do CSNU. A Corte apontou que

⁷ Em seu Artigo 25º, a Carta da ONU propõe que “os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.” (ONU, 1945, tradução nossa).

a interpretação de resoluções do Conselho de Segurança pode requerer que a Corte analise pronunciamentos de representantes do Conselho de Segurança feitos quando de sua adoção, outras resoluções do Conselho de Segurança sobre o mesmo tema, assim como prática subsequente de órgãos relevantes das Nações Unidas e dos Estados afetados por tais resoluções (CIJ, 2010, p. 442, tradução nossa).

É perceptível, então, que a CIJ pontua uma série de variáveis para chegar à conclusão de que uma resolução é vinculante: a linguagem usada, a relação com o artigo 25, pronunciamentos de membros do Conselho de Segurança, resoluções correlatas, prática subsequente de órgãos da ONU e dos Estados afetados pela resolução. Ainda, a Corte pontua de maneira evidente que não é possível extrair uma interpretação da Carta que corrobore com a visão de que apenas o Capítulo 7º tenha força para transformar uma resolução em uma decisão⁸ (CIJ, 1971, pp. 52-53). As conclusões da CIJ parecem bem fundamentadas para uma parte da doutrina, que tece uma visão congruente. Wood (1998, pp. 89-90), ao elaborar suas reflexões em relação à interpretação de resoluções do CSNU, faz coro com a CIJ quanto à relevância da menção ao artigo 25º; ao analisar a resolução S/RES/743, o autor percebeu que a menção ao artigo 25 foi vislumbrada, quando da adoção pelo próprio presidente do Conselho à época, como atestado de sua obrigatoriedade. Rosalyn Higgins (1972, pp. 277-286), ao analisar a Carta da ONU, seus *travaux préparatoires*⁹ e a prática subsequente da ONU até o começo da década de 1970, chega a conclusões semelhantes às aquelas alcançadas pela CIJ quanto à existência de resoluções do CSNU que sejam promovidas a um caráter vinculante fora do escopo emoldurado no Capítulo 7º¹⁰. Substanciando sua análise sob a égide da tese de que as resoluções vinculantes são aquelas que as partes votantes do CSNU intencionam que se conformem em decisões, Higgins aponta para os mesmos caminhos que a CIJ traçou quando de sua opinião consultiva de 1971. A autora, entretanto, percebe posicionamentos destoantes de membros da ONU, como a posição do Governo Britânico, o qual só concebe como vinculantes

⁸ O Capítulo 7º da Carta da ONU é aquele no qual a convenção vai tratar de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Há correntes do Direito Internacional Público, como será explorado ainda nesta seção, que crêem que as únicas resoluções de caráter vinculante emitidas pelo Conselho de Segurança são aquelas que mencionam expressamente o capítulo 7º da Carta da ONU.

⁹ *Travaux préparatoires* se define pelos trabalhos preparatórios de um tratado, estes que são relevantes para a sua interpretação quando a letra fria do tratado o deixa com sentido obscuro. Para maior detalhamento sobre as normas de interpretação de tratado, ver também: Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969)

¹⁰ Higgins brevemente pontua a possibilidade de que “em certos, e talvez raros, casos limitados uma resolução vinculante pode ser feita sob o Capítulo 6º” (Higgins, 1972, p. 282, tradução nossa).

aquelas resoluções adotadas sob os auspícios do Capítulo 7º. A posição britânica, contudo, não é um contraste uníssono aos desenvolvimentos da CIJ; na mesma ocasião, o Governo Francês se posicionou em uma postura similar àquela do Governo Britânico, indicando que “o Conselho de Segurança é capacitado para tomar decisões vinculantes a todos os Estados. Contudo, tais decisões são limitadas a casos de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” (ONU, 1972, pp. 2-3, tradução nossa), ou seja, apenas dentro do escopo do Capítulo 7º. Similarmente, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII) estabeleceu em 1995, mais de 20 anos depois da emissão das posições da CIJ e de Higgins, uma comparação entre resoluções emitidas sob a égide dos Capítulos 6º¹¹ e 7º da Carta, definindo apenas as de último tipo como aquelas que são obrigações, na medida em que os poderes emanados do Capítulo 7º

são coercitivos *vis-à-vis* o Estado-réu (...), mas também são mandatórios *vis-à-vis* os outros Estados-membros, que estão sob uma obrigação de cooperar com a Organização (Artigo 2, parágrafo 5, Artigos 25, 48) e uns com os outros (Artigo 39), na implementação da ação ou das medidas decididas pelo Conselho de Segurança (PROSECUTOR, 1995, parágrafo 31, tradução nossa).

Em conformidade com o TPII, a prática informa que, à guisa do final década de 1970, quando o CSNU intenciona que suas resoluções sejam vinculantes, quase sempre é feita uma menção expressa ao Capítulo 7º nos documentos, dada à controvérsia do *dictum* da CIJ na Opinião Consultiva de Namíbia. É possível extrair dessa miríade, pós-década de 1970, uma situação na qual uma resolução foi vista como vinculante sem a menção a tal capítulo; nesse caso, a menção ao artigo 25 exerceu esse papel - o caso da resolução S/RES/743 no ano de 1992, anteriormente citada (SIEVERS, DAWS, 2014, pp. 386-391).

Em suma, o proposto aqui é entender que desde a década de 1970, a prática do CSNU informa que é preciso que haja uma menção inequívoca do Capítulo 7º ou do artigo 25 nas resoluções que se pretendem ser obrigatórias. Se nas primeiras décadas de atuação do Conselho esse era um tópico de debate entre os entes modulares dos mecanismos ONU - seus Estados-membros - atualmente, convencionou-se imperativo que haja essa alusão, seja por meio do artigo 25 ou pelo Capítulo 7º, sendo essa última a forma mais comum na prática de indicar a resolução enquanto uma obrigação, após a década de 1970.

¹¹ O Capítulo 6º da Carta da ONU lida com a solução pacífica de controvérsias que têm o potencial de escalar para uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Para uma análise detalhada do Capítulo 6º, ver também: Wood e Stthoeger (2022).

2.2. *O marco temporal*

Uma vez explicitada a diferenciação entre as resoluções do CSNU e como identificar aquelas que são obrigatórias, é elementar trazer à tona as delimitações do marco temporal escolhido - o período aqui nomeado como Guerra ao Terror. Aqui, evidenciam-se as motivações do marco temporal utilizado para efetuar a análise das resoluções, à guisa de como os Estados Unidos se comportam de maneira especificamente voltada ao compromisso com seus interesses de segurança, haja vista a singularidade do comportamento estadunidense uma vez instalado o período de Guerra ao Terror.

Tal período é iniciado com os atentados aos Estados Unidos no dia 11 de setembro de 2001 e tendo como um fim simbólico o término da Guerra do Afeganistão, com a retirada das tropas militares estadunidenses do território do país e o retorno às atividades governamentais do grupo Talibã no dia 30 de agosto de 2021 (LAMBERT e ELAYAH, 2023, pp. 1, 6, 12). Vale lembrar que discussões sobre o “verdadeiro fim” ou as consequências pós-2021 da Guerra ao Terror (LAMBERT e ELAYAH, 2023, pp. 247-250) não estão seja no centro de análise ou seja enquanto um atravessamento colateral da presente pesquisa, que se modula pelo impulso-chave já referido anteriormente: a análise de eficiência das resoluções do CSNU no que tange ao conflito israelo-palestino. Com isso, o quadro analítico aqui se produz tão cedo é notada uma transformação nos mecanismos da ONU, em especial o CSNU, de resposta ao terrorismo. Com a adoção das resoluções unanimemente votadas 1368 e 1373 - em especial essa última, uma vez que faz referência evidente ao Capítulo 7º da Carta, característica aqui já mencionada enquanto garantidora do caráter vinculante a todos os Estados-membros - o CSNU estipula uma resposta global ao terrorismo (MESSMER e YORDAN, 2010, pp. 173, 178), solidarizando-se com os ataques em Nova Iorque, Washington e na Pensilvânia, decidindo que era uma obrigação dos Estados-membros a supressão e criminalização do terrorismo em seus ordenamentos internos e a ratificação/adesão à Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo (CSNU, 2001a).

Sendo o CSNU um órgão político, os processos de barganha que ocorrem dentro dele são inerentes - sobretudo no que diz respeito aos membros permanentes - e com a produção e adoção de tais resoluções não havia de ser diferente. A questão aqui é a envergadura da demanda estadunidense por essa resposta efetiva em um mecanismo multilateral como o CSNU, visto que, à época, o então presidente George W. Bush afirmou categoricamente que

toda nação, em todas as regiões, agora tem uma decisão a tomar. Ou vocês estão conosco, ou estão com os terroristas. Desse dia em diante,

qualquer nação que continuar a apoiar o terrorismo será entendida pelos Estados Unidos como um regime hostil (BUSH, 2001).

É sintomático, então, que os Estados Unidos tenham sido os redatores da resolução 1373 e tenham pressionado pelo encaixe da resolução enquanto uma que estava sob os auspícios do Capítulo 7º (STILES e THAYNE, 2006, pp. 157-158; MESSMER e YORDAN, 2010, p. 178). A partir disso, por mais que os Estados Unidos não tenham diretamente iniciado um conflito armado no território palestino, a identificação do grupo armado palestino Hamas enquanto terrorista, desde antes mesmo dos ataques do 11 de setembro (UNITED STATES, s.d.), fez com que os efeitos da Guerra ao Terror abarcassem também a Palestina, sobretudo sendo Israel um aliado estadunidense (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2023, pp. 1-2). A identificação da Palestina com o terrorismo fez com que o conflito israelo-palestino estivesse fadado à não-resolução pelos mecanismos ONU; isso porque desde os atentados de 11 de setembro, o que é perceptível é que não há mais espaço para as intervenções das Nações Unidas em conflitos armados quando uma das partes é identificada enquanto um grupo ou uma organização terrorista, na medida em que - por mais contraproducente com os ideais das Nações Unidas de busca pela paz que possa ser - o acordo-quadro normativo de um contexto como esse é a total perda e derrota para o lado terrorista (HOWARD e STARK, 2018, pp. 135, 141-42, 168). Ou seja, os Estados Unidos foram responsáveis por uma reformulação normativa específica para tratar do contraterrorismo: não havia mais espaço nas Nações Unidas para resolução de conflitos quando um dos lados era terrorista, bem como ocorreu a permissão para a realização do ataque “preemptivo” - isto é, quando há a realização de um ataque após visualizar um possível mas não realizado movimento agressor do outro lado (STOHL, 2021, pp. 317-318) - algo que nunca esteve presente nas negociações da Carta da ONU ou no corpo normativo do *jus ad bellum*¹² (LIETZAU, 2004, pp. 392-395; FRANCK, 2003, pp. 609-610). Agora, é preciso reconhecer que antes mesmo do fim simbólico da Guerra ao Terror ter sido manifestado pelo término da Guerra do Afeganistão, a configuração do sistema internacional e a preocupação dos interesses de segurança estadunidenses já demonstravam, durante a década dos anos de 2010 que “é chegado o tempo de novamente focar em perigos de primeira ordem. A Rússia voltou e a China está chegando” (BETTS, 2014, p. 23, tradução nossa), querendo dizer que a ameaça terrorista e os Estados falidos não estão mais no centro das preocupações estadunidenses, uma vez que existem outras instâncias – a ascensão da China e as movimentações da Rússia – que pedem maior atenção (KASTNER e WOHLFORTH, 2025).

¹² Refere-se àquele direito que regula a maneira pela qual se recorre à guerra ou ao uso da força.

Em síntese, é possível indicar que a interpretação normativa da potência unipolar, a qual claramente sempre estará enquadrada para a atenção de seus próprios interesses, acaba por influenciar grandemente os mecanismos multilaterais nos quais ela está inserida, e esse impacto é responsável, inclusive, pelo trancamento dos propósitos de um órgão cujas motivações fundadoras são voltadas para a busca pela paz, como é o CSNU. Ainda, é preciso reconhecer que a grande proeminência que o contraterrorismo detinha durante os anos 2000 perde concentração na agenda de segurança estadunidense durante os anos de 2010, sendo essa falta de concentração inclusive manifestada nas resoluções do CSNU que tocam no conflito israelo-palestino. Tais resoluções serão abordadas no tópico seguinte.

3. *Adoções e vetos na unipolaridade: o Conselho de Segurança em descompasso com seus propósitos*

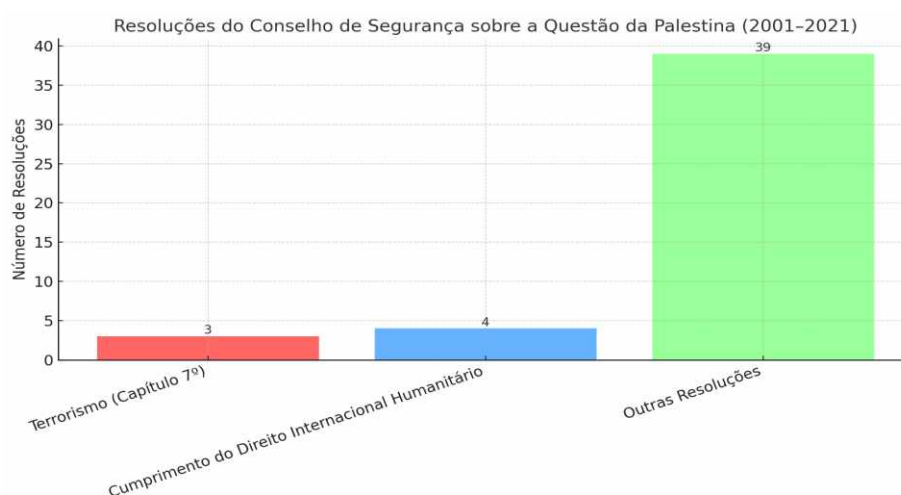
3.1. *As resoluções em questão*

A presente seção se volta para os documentos-base do presente artigo: as resoluções relativas ao conflito israelo-palestino durante o período de Guerra ao Terror. Analisar-se-á o conteúdo dessas resoluções com vistas a obter a percepção da pretensão do Conselho em configurá-las ou não enquanto obrigações para os Estados-membros das Nações Unidas e se essas resoluções tinham o propósito de manutenção/restauração da paz e segurança internacionais entre as partes.

Entre 11 de setembro de 2001 e 30 de agosto de 2021, foram emitidas 46 resoluções pelo CSNU que exibiam, enquanto temática central ou transversal, “a questão da Palestina” (ONU, s.d.-b). As duas primeiras resoluções foram formuladas expressamente em resposta aos ataques de 11 de setembro de 2001 e apontando medidas de erradicação do terrorismo internacional, haja vista a necessidade de os Estados conterem, suprimirem e não financiarem as táticas, as estratégias e os grupos terroristas; uma terceira resolução de combate ao terrorismo foi emitida em 2004. Essas três resoluções mencionam explicitamente o Capítulo 7º da Carta da ONU (CSNU, 2001a; CSNU, 2001b; CSNU, 2004c). As demais resoluções emitidas no período em análise se voltam a temas diversos associados às tensões do conflito israelo-palestino, como o recrutamento de crianças-soldado, o assassinato e o estupro de crianças (CSNU, 2004a), a demolição de casas na Palestina por Israel (CSNU, 2004b), a necessidade de proteger civis durante conflitos armados (CSNU, 2006), a ilegalidade dos assentamentos israelenses no território palestino (CSNU, 2016) e as missões humanitárias e de observação do

conflito. De maneira específica, 4 dessas resoluções pedem para que Israel siga com suas obrigações tangentes ao direito internacional humanitário (*jus in bello*, aquele direito que impera em tempos de conflito armado) em relação a Palestina, citando inclusive a Convenção de Genebra relativa à proteção das Pessoas Civis em Tempos de Guerra (CSNU, 2002a; CSNU, 2002b; CSNU, 2004b; CSNU, 2016). Em um contexto mais geral, 2 resoluções trataram da necessidade de cumprir o *jus in bello* pela comunidade internacional como um todo (CSNU, 2006; CSNU 2009). Portanto, é reconhecida nessas resoluções mais específicas ao conflito israelo-palestino que Israel está sob uma obrigação de caráter *erga omnes*, querendo dizer que esse conjunto de normas está então no escopo dos interesses centrais e na observância legal de toda a comunidade internacional (CIJ, 1970, p. 32; CIJ, 2004, p. 199; CIJ, 2024, p. 74). É importante aqui salientar, contudo, que as resoluções não inferem que Israel *viola*, mas sim requerem que Israel *cumpra* com o direito internacional humanitário.

Gráfico 1



Elaborado pelo autor

Apesar disso, o CSNU optou por não adicionar em nenhuma das outras 43 resoluções emitidas no período - inclusive nas 4 que pede para que Israel cumpra com o direito internacional humanitário - os elementos reconhecidamente propositores de um caráter vinculante a suas resoluções: a menção ao Capítulo 7º ou ao artigo 25. Embora existam algumas visões por parte de Estados de que a resolução 242 - na qual o CSNU demanda a retirada das tropas israelenses do território palestino - seja uma decisão obrigatória, mesmo com a ausência dos elementos mencionados anteriormente, tal interpretação não representa consenso dentro da

comunidade internacional (SIEVERS, DAWSON, 2014, pp. 384-385; CSNU, 2008, p. 5); e ainda que essa interpretação emergisse à época de adoção, teria que resistir ao teste do tempo em virtude da competência do CSNU em rever suas resoluções antigas e adotar uma compreensão amadurecida (CSNU, 2008, p. 12). Importante ressaltar esse entendimento visto que a resolução 242 é citada em várias oportunidades pelas resoluções adotadas durante o período de Guerra ao Terror e a citação de uma resolução correlata e/ou de mesmo tema é critério de avaliação no que tange à sua obrigatoriedade (CIJ, 2010, p. 442).

Essa análise permite compreender que as únicas resoluções relativas à questão Palestina que foram intencionadas enquanto obrigações a todos os Estados-membros das Nações Unidas são aquelas que tocam na temática do terrorismo, excetuando do caráter vinculante as que apresentam o discurso de cumprimento, por parte de Israel, às práticas de guerra que violam tanto os direitos humanos quanto o direito internacional humanitário, o que mostra uma consonância do Conselho com os interesses de segurança estadunidenses e uma cautela em abordar os atos de um aliado da superpotência. Em suma, o CSNU buscou, durante o período em análise, tecer uma resposta efetiva e mandatória ao terrorismo internacional - temática que atravessa todo o Oriente Médio - enquanto não se envolveu com o mesmo vigor na execução, busca e manutenção da paz e segurança para o conflito em questão israelo-palestino.

3.2. *O veto (unilateral) de resoluções-rascunho do conflito israelo-palestino*

Aqui, será feito um levantamento das resoluções-rascunho do período em questão que foram vetadas para perceber se os Estados Unidos detiveram impacto nesse veto e, em que possível medida, essas resoluções se diferenciam daquelas que foram aprovadas e adotadas.

Durante o período de Guerra ao Terror, foram vetadas onze resoluções que continham enquanto temática central a “questão da Palestina”. Dez dessas resoluções-rascunho foram escritas, seja unicamente ou de forma colaborativa, com ao menos um país do Oriente Médio que não seja Israel. Todas essas resoluções-rascunho foram vetadas, sem exceção, unicamente pelos Estados Unidos. Nenhum desses rascunhos foi redigido tendo em mente os auspícios do artigo 25 ou Capítulo 7º, ou seja: desde a sua gênese, as onze resoluções vetadas não foram elaboradas para serem lidas enquanto obrigações pelos Estado-membros das Nações Unidas, característica essa que reduz o seu peso legal; mesmo assim, cada uma delas foi vetada pelos Estados Unidos (ONU, s.d.-a).

Uma justificativa recorrente dos Estados Unidos em relação às suas motivações para vetar as resoluções se consubstancia na falta de uma linguagem expressa relativa aos atos de

terrorismo do Hamas (ONU, 2001b, p. 11; ONU, 2003c, p. 2; ONU, 2004c, p. 2), afinal ao tratar da questão palestina, de acordo com os Estados Unidos, “findar o terrorismo deve ser a maior das prioridades” (ONU, 2003d, p. 2, tradução nossa). Em oito desses rascunhos, é possível observar a menção, seja nas cláusulas operativas ou no preâmbulo, do repúdio às violações israelenses ao direito internacional humanitário, bem como uma condenação ou repúdio dos atos de terror. Nas resoluções-rascunho S/2003/980 e S/2004/240, por exemplo, os redatores condenam os atos de terrorismo ao passo em que também pedem para que Israel siga as suas obrigações enquanto Poder Ocupante (ONU, 2003b; ONU, 2004a), mas isso ainda não foi suficiente para os Estados Unidos considerar que os ataques terroristas foram considerados de maneira altiva ou que as resoluções estivessem invocando as partes do conflito de maneira balanceada (ONU, 2003c, p. 2; ONU, 2004c, p. 2). O país até mesmo indica que a Palestina é responsável direta pela manutenção do conflito ao não contribuir para o arrefecimento do terrorismo que se volta para Israel (ONU, 2004d, p. 3). Enfatiza-se aqui que as resoluções vetadas apontam para uma *violação* por parte de Israel do direito internacional humanitário.

Em uma outra situação, uma coalizão de 79 países das Nações Unidas foi creditada por redigir a resolução S/2011/24, que tocava especificamente na questão da ilegalidade dos assentamentos israelenses na Palestina e pedia para que as partes continuassem a negociar tendo em vista a paz e a segurança na região, chamando específica atenção de Israel no que tange à retirada de seus assentamentos (ONU, 2011a). Novamente, os Estados Unidos foi o único país a votar contra e, portanto, a vetar a resolução. Em sua justificativa, o país apontou que a emissão de tal resolução “poderia encorajar as partes a não negociarem” (ONU, 2011b, pp. 4-5, tradução nossa). Cinco anos mais tarde, entretanto, o CSNU aprovou uma resolução com uma estilística similar e tratando do mesmo tema, dessa vez com a adição de uma condenação aos atos terroristas (CSNU, 2016).

É possível extrair da análise das resoluções vetadas pelos Estados Unidos um entendimento da retórica antiterrorismo da potência, que impede o país de aprovar resoluções que responsabilizam Israel de maneira categórica, adereçando e condenando as violações desse Estado, ainda que essas resoluções também apontem os atos de terror. Vislumbra-se uma irreduzibilidade da potência unipolar em aceitar a adoção de uma resolução nesses termos, mesmo que essas resoluções não tenham sequer sido pensadas enquanto constituindo obrigações para os Estados-membros quando de sua redação.

4. Conclusões

Considerando-se o exposto pelas seções de desenvolvimento do presente artigo, é possível extrair algumas conclusões em relação à eficiência das resoluções do Conselho de Segurança emitidas sobre o conflito israelo-palestino durante o período de Guerra ao Terror. É cabível indicar que tais resoluções não foram produzidas com o intento de solucionar o conflito, mesmo que se pense de maneira legalista; em nenhuma das resoluções que tocava no arrefecimento do conflito, foi sequer cogitada a presença de uma menção ao Capítulo 7º ou ao artigo 25 da Carta da ONU, atributos estes conferidores de um caráter obrigatório às resoluções. Esse argumento é corroborado quando se observam as resoluções vetadas, unicamente pelos Estados Unidos, as quais também foram redigidas com a ausência das referidas menções.

O CSNU é um órgão que tem sua existência e *raison d'être* associadas e subordinadas aos interesses de segurança dos Estados Unidos, à medida em que o ambiente no qual o sistema internacional experimenta entre 2001 e 2021 é o de uma unipolaridade comandada por essa superpotência. Esses interesses de segurança identificam a Palestina enquanto a organização terrorista que lá está localizada, o Hamas, e sendo o terrorismo o problema de segurança de maior envergadura para os Estados Unidos após 11 de setembro de 2001, é sintomático que a superpotência não tenha interesse nenhum no arrefecimento dos danos causados a Palestina. Associando isso ao fato de que Israel é país aliado aos Estados Unidos, o conflito está fadado à não-resolução por via dos mecanismos das Nações Unidas, que apresentaram uma mudança, em termos tanto práticos quanto normativos, com a guinada estadunidense em direção ao contraterrorismo. Evidência disso no âmbito do Conselho foram as três resoluções aprovadas sob os auspícios do Capítulo 7º durante o período em análise: todas elas tinham enquanto temática central o combate ao terrorismo em toda a comunidade internacional, em uma consonância evidente com as proposições de segurança estadunidenses.

Por isso, visualizar o CSNU pela via da segurança coletiva é contraproducente com a materialidade; é inviável pensar em um sistema internacional respondendo a uma agressão israelense ao território palestino, tendo a superpotência de tal sistema enquanto aliada de Israel e, ainda, associando o outro lado do conflito com uma ameaça terrorista. Em suma, uma análise efetiva do CSNU e a sua resposta em relação a um conflito como aquele existente entre Israel e Palestina deve partir da consideração dos pressupostos neorrealistas, da situação de unipolaridade do sistema internacional e de como as dinâmicas advindas desse entendimento impactam o campo das instituições internacionais e o arcabouço prático e normativo dessas autoridades.

Referências bibliográficas

BETTS, R. K.; Pick Your Battles: Ending America's Era of Permanent War. **Foreign Affairs**, Nova Iorque, v. 93, n. 6, p. 15-24, novembro/dezembro 2014.

BUSH, George W. **Address to a Joint Session of Congress and the American People. Washington, D.C.:** The White House Archives, 20/09/2001. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>>. Acesso em: 27/07/2025.

BROOKS, S. G. WOHLFORTH, W. C. American Primacy in Perspective. **Foreign Affairs**, Nova Iorque, v. 81, n. 4, p. 20-33, agosto 2002.

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. The Myth of Multipolarity: American Power's Staying Power. **Foreign Affairs**, Nova Iorque, maio/junho 2023. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/united-states/china-multipolarity-myth?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=article_link&utm_term=article_email&utm_content=20250821. Acesso em: 20/08/2025.

BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. The Rise and Fall of Great Powers in the Twenty-First Century: Chinas's Rise and the Fate of America's Global Position. **International Security**, Cambridge, v. 40, n. 3, p. 7-53, inverno 2016.

CIJ - CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo**, opinião consultiva. Corte Internacional de Justiça: Haia, 22/07/2010.

CIJ. **Barcelona Traction, Light and Power Company (Belgium v. Spain)**, julgamento de mérito. Corte Internacional de Justiça: Haia, 05/02/1970.

CIJ. **Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)**, julgamento de objeções preliminares. Corte Internacional de Justiça: Haia, 26/11/1984.

CIJ. **Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory**, including East Jerusalem, opinião consultiva. Corte Internacional de Justiça: Haia, 19/07/2024.

CIJ. **Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)**, opinião consultiva. Corte Internacional de Justiça: Haia, 21/06/1971.

CIJ. **Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory**, opinião consultiva. Corte Internacional de Justiça: Haia, 09/07/2004.

CIJ. **Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory**, opinião consultiva. Corte Internacional de Justiça: Haia, 09/07/2004.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **U.S. Foreign Aid to Israel**. CRS Report for Congress – Order Code RL33222. Washington, D.C.: Congressional Research Service,

1/03/2023. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33222.pdf>. Acesso em: 29/07/2025.

CSNU – CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolution 1539 (2004) **[on children and armed conflict]**. S/RES/1539 (2004), 4948ª sessão, 22/04/2004a.

CSNU. Resolution 678 (1990) **[authorizing Member States to use all necessary means to implement Security Council resolution 660 (1990) and all relevant resolutions]**. S/RES/678 (1990), 2963ª sessão, 29/11/1990.

CSNU. Resolution 1544 (2004) **[on demolition of homes in Rafah]**. S/RES/1544 (2004), 4972ª sessão, 19/05/2004b.

CSNU. Resolution 2334 (2016) **[on illegality of Israeli Settlements in Palestinian Territory Occupied Since 1967]**. S/RES/2334 (2016), 7853ª sessão, 23/12/2016.

CSNU. Resolution 1435 (2002) **[on Mideast situation/Palestine question – Demand for cessation of violence reiterated/Israel to withdraw from Palestinian cities/PA to meet its expressed commitment]**. S/RES/1435 (2002), 4614ª sessão, 24/09/2002.

CSNU. Resolution 1894 (2009) **[on protection of civilians]**. S/RES/1894 (2009), 6216ª sessão, 11/11/2009.

CSNU. Resolution 1674 (2006) **[on protection of civilians/preventive military and civilian deployments]**. S/RES/1674 (2006), 5430ª sessão, 28/04/2006.

CSNU. Resolution 1373 (2001) **[on measures to eliminate international terrorism]**. S/RES/1373 (2001), 4385ª sessão, 28/09/2001a.

CSNU. Resolution 1377 (2001) **[on measures to eliminate international terrorism]**. S/RES/1377 (2001), 4413ª sessão, 12/11/2001b.

CSNU. Resolution 1566 (2004) **[on measures to eliminate international terrorism]**. S/RES/1566 (2004), 5053ª sessão, 08/10/2004c.

CSNU. **Special Research Report No. 1: Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities**. Postado em 23/06/2008. Security Council Report. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/{65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Research%20Report%20Chapter%20VII%2023%20June%2008.pdf>. Acesso em: 25/07/2025.

DINIZ, E. Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade: Uma Discussão Teórica Realista. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 2, pp. 505-565, julho/dezembro 2006.

FRANCK, T. M. What Happens Now? The United Nations after Iraq. **The American Journal of International Law**, Washington D.C., v. 97, n. 3, pp. 607-620, julho 2003.

GARCIA, E. V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 1, pp. 159-177, 2011.

HAASS, Richard N. **The Opportunity**: America's Moment to Alter History's Course. Nova Iorque: Public Affairs, 2005.

HOWARD, L. M.; STARK, A. How Civil Wars End: the International System, Norms, and the Role of External Actors. **International Security**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 127–171, inverno 2018.

HIGGINS, R. The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions Are Binding under Article 25 of the Charter?. **The International and Comparative Law Quarterly**, Cambridge, vol. 21, n. 2, p. 270-286, abril 1972.

JERVIS, R. Cooperation under the Security Dilemma. **World Politics**, Cambridge, v. 30, n. 2, p. 167-214, janeiro 1978.

KASTNER, J.; WOHLFORTH, W. C. **A Measure Short of War**: A Brief History of Great Power Subversion. Oxford: Oxford University Press, 2025.

KLARE, M. T. **Blood and Oil**: the Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum Dependency. Londres: Penguin Books, 2005.

KEOHANE, R. O.; MARTIN, L. L. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, Cambridge, v. 20, n. 1, p. 39-51, verão 1995.

KUZIEMKO, I.; WERKER, E. How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 114, n. 5, p. 905-930, outubro 2006.

LAMBERT, L. A.; ELAYAH, M. Introduction. In. LAMBERT, L. A.; ELAYAH, M. **The Post-American Middle East**: How the World Changed Where the War on Terror Failed. Suíça: Springer Nature, 2023, p. 1-19.

LIEBERFELD, D. Theories of Conflict and the Iraq War. **International Journal of Peace Studies**, Washington, D. C., v. 10, n. 2, p. 1-21, outono/inverno 2005.

LIETZAU, W. K. Old Laws, New Wars: Jus ad Bellum in an Age of Terrorism. In: BOGDANDY, A.; WOLFRUM, R. **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, v. 8. Leiden: Brill Academic Publishers, 2004, p. 383-455.

MEARSHEIMER, J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Cambridge, vol. 19, n. 3, p. 5-49, inverno 1995.

MEARSHEIMER, J. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2001, 555 p.

MESSMER, W. B.; YORDAN, C. The Origins of United Nations' Global Counter-Terrorism System. **Historia Actual Online**, Cádiz, v. 22, p. 173-182, junho 2010.

MENDES, F. P. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 1, p. 113-142, janeiro/abril 2015.

MORGENTHAU, H. J.; THOMPSON, K. W. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. 6ª ed. Lahore: Vanguard Books, 1991, 389 p.

MORACVSIK, A. Preferences and Power in the European Community: An Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 31, n. 4, p. 474-524, dezembro 1993.

MURPHY, Sean D. Assessing the legality of invading Iraq. **Georgetown Law Journal**, Georgetown, v. 92, p. 173-257, janeiro 2004.

ÖBERG, Marko D. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. **The European Journal of International Law**, Oxford, vol. 16, n. 5, p. 879-906, novembro 2005.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Charter of the United Nations**. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>. Acesso em: 18/07/2025.

ONU. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**. Viena, 1969. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>. Acesso em: 10/09/2025.

ONU. **Draft resolution S/2001/1199** (S/2001/1199). Nova Iorque, 2001a. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2001/1199>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. **Draft resolution S/2002/1385** (S/2002/1385). Nova Iorque, 2002a. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2002/1385>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. **Draft resolution S/2003/891** (S/2003/891). Nova Iorque, 2003a. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2003/891>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. **Draft resolution S/2003/980** (S/2003/980). Nova Iorque, 2003b. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2003/980>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. **Draft resolution S/2004/240** (S/2004/240). Nova Iorque, 2004a. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2004/240>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. **Draft resolution S/2004/783** (S/2004/783). Nova Iorque, 2004b. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2004/783>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. **Draft resolution S/2006/508** (S/2006/508). Nova Iorque, 2006a. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2006/508>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. **Draft resolution S/2006/878** (S/2006/878). Nova Iorque, 2006b. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2006/878>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. **Draft resolution S/2011/24** (S/2011/24). Nova Iorque, 2011a. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2011/24>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. Conselho de Segurança. **Verbatim record of the 4438th meeting**. Nova Iorque, 2001b. (S/PV.4438). Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/PV.4438>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. Conselho de Segurança. **Verbatim record of the 4681st meeting**. Nova Iorque, 2002b. (S/PV.4681). Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/PV.4681>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. Conselho de Segurança. **Verbatim record of the 4828th meeting**. Nova Iorque, 2003c. (S/PV.4828). Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/PV.4828>. Acesso em: 17/08/2025

ONU. Conselho de Segurança. **Verbatim record of the 4842nd meeting**. Nova Iorque, 2003d. (S/PV.4842). Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/PV.4842>. Acesso em: 17/08/2025

ONU. Conselho de Segurança. **Verbatim record of the 4934th meeting**. Nova Iorque, 2004c. (S/PV.4934). Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/PV.4934>. Acesso em: 17/08/2025

ONU. Conselho de Segurança. **Verbatim record of the 5051st meeting**. Nova Iorque, 2004d. (S/PV.5051). Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/PV.5051>. Acesso em: 17/08/2025

ONU. Conselho de Segurança. **Verbatim record of the 5488th meeting**. Nova Iorque, 2006c. (S/PV.5488). Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/PV.5488>. Acesso em: 17/08/2025

ONU. Conselho de Segurança. **Verbatim record of the 5565th meeting**. Nova Iorque, 2006d. (S/PV.5565). Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/PV.5565>. Acesso em: 17/08/2025

ONU. Conselho de Segurança. **Verbatim record of the 6484th meeting**. Nova Iorque, 2011b. (S/PV.6484). Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/PV.6484>. Acesso em: 17/08/2025

ONU. **Security Council Resolution 1588, Chapter VII, S/PV.1588**. New York: United Nations, 1972. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SPV%201588.pdf>. Acesso em: 07/07/2025.

ONU. **Research Tools – Security Council**. ONU, [s.d.-a]. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>. Acesso em: 17/08/2025.

ONU. **Security Council – Question of Palestine**. ONU – UNISPAL [s.d.-b]. Disponível em: <https://www.un.org/unispal/data-collection/security-council/>. Acesso em: 25/07/2025.

PAPE, R. A. **Bombing to Win: Air Power and Coercion in War**. Ithaca: Cornell University Press, 1996, 366 p.

ROBICHEZ, J.; MONTES, A. L. A Corte Internacional de Justiça e o Brasil: uma reconciliação necessária. **Anuario Colombiano de Derecho Internacional**, Bogotá, v. 9, n. 1, p. 51-80, fevereiro 2016.

SIEVERS, L.; DAWS, S. **The Procedure of the UN Security Council**. Oxford: Oxford University Press, 2014, 725 p.

STILES, K.; W. THAYNE, A. Compliance with International Law: International Law on Terrorism at the United Nations. **Cooperation and Conflict**, Oslo, v. 41, n. 2, p. 153-176, julho 2006.

STOHL, M. The War on Terror and the Law of War: Shaping International Order in the Context of Irregular Violence. In BROCK, L., SIMON, H. **The Justification of War and International Order**. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 311-325.

TAGLIABUE, J. **France and Russia Ready to Use Veto Against Iraq War**. The New York Times, Nova Iorque, 06/03/2003. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2003/03/06/international/europe/france-and-russia-ready-to-use-veto-against-iraq-war.html>. Acesso em: 10/08/2025.

UNITED STATES. Department of State. **Foreign Terrorist Organizations**. Disponível em: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations>. Acesso em: 27/07/2025.

PROSECUTOR v. Tadić. **Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1-AR72**. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 2 Out. 1995. Disponível em: <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/icty/1995/en/61438>. Acesso em: 7/7/2025.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 2009, 251 p.

WOHLFORTH, W. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, Cambridge, vol. 24, n. 1, p. 5-41, verão 1999.

WOOD, M.; STHOEGER, E. The Security Council and Measures not Involving the Use of Force. In WOOD, M.; STHOEGER, E. **The UN Security Council and International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, p. 90-115.

WOOD, M. The Interpretation of Security Council Resolutions. **2 Max Planck Yearbook of United Nations Law**, vol. 73, p. 73-95, 1998.

WOOD, M. The Interpretation of Security Council Resolutions: Revisited. **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, vol. 20, n. 1, p. 1-35, agosto 2017.