

Julio Henrique Correa Silva

**MUDAR É A NORMA – UMA ANÁLISE RETÓRICO-
DISCURSIVA DAS NORMAS DA RESPONSABILIDADE DE
PROTEGER**

Dissertação submetida ao
Programa de Mestrado em
Relações Internacionais da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau
de Mestre em Relações
Internacionais.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Mónica
Salomón González.

Florianópolis
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silva, Julio Henrique Correa
Mudar é a norma : uma análise retórico-discursiva das
normas da Responsabilidade de Proteger / Julio Henrique
Correa Silva ; orientadora, Mónica Salomón González -
Florianópolis, SC, 2015.
123 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Responsabilidade de
Proteger. 3. Normas internacionais. 4. Análise de
discurso. 5. Análise de retórica política. I. González,
Mónica Salomón. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III.
Título.

Julio Henrique Correa Silva

**MUDAR É A NORMA – UMA ANÁLISE RETÓRICO-
DISCURSIVA DAS NORMAS DA RESPONSABILIDADE DE
PROTEGER**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovado em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI).

Florianópolis, 27 de Agosto de 2015.

Prof.^a Dr.^a Clarissa Dri
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Mónica Salomón González
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Dr.^a Juliana Viggiano
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Marcio Voigt
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradeço à paciente professora Mônica, que contribuiu de maneira inestimável para minha formação intelectual; ao PPGRI e a Marina, que ensinaram ambiente adequado (e cafeinado) para a pesquisa; a Isabel a prodigalidade de sua existência, de que tive a fortuna de ser vítima; aos familiares e aos amigos, aprazíveis extensões de nossa pessoa; a nós mesmos os jogos insanos a que nos submetemos; à Academia.

Não damos crédito às tolices dos homens espertos:
que desrespeito aos direitos humanos!
(NIETZSCHE, 1886)

[...] o problema é de reintroduzir a retórica, o orador, a luta do discurso no interior do campo de análise, não para fazer como os linguistas, uma análise sistemática de procedimentos retóricos, mas para estudar o discurso, mesmo o discurso de verdade, como procedimentos retóricos, maneiras de vencer, de produzir acontecimentos, de produzir decisões, de produzir batalhas, de produzir vitórias. Para retorizar a filosofia.
(FOUCAULT, 1973)

RESUMO

A presente pesquisa empreende uma análise retórico-discursiva das normas da Responsabilidade de Proteger, tendo como marco temporal o ano de 2011 e como âmbito político o Conselho de Segurança da ONU. O objetivo principal é explorar as eventuais transformações por que passaram tais normas em decorrência de sua mobilização no Conselho por ocasião das sublevações ocorridas na Líbia e na Síria naquele ano, sucessivamente. Para tanto, avança-se uma noção expandida de norma como processo interpretativo que desempenha funções diversas na retórica política, que vão desde a definição de uma situação até a eleição e a avaliação de cursos de ação. O primeiro capítulo fundamenta este entendimento do conceito de norma. Em seguida, realiza-se a demarcação dos discursos que disputam a significação do domínio social das intervenções humanitárias, bem como a ordem do discurso por eles composta. O terceiro capítulo investiga os usos argumentativos a que as normas estiveram sujeitas nos casos em apreço. Conclui-se que houve o acirramento das disputas discursivas bem como o enfraquecimento das normas da Responsabilidade de Proteger como recurso argumentativo de um caso para outro.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger. Normas Internacionais. Análise de Discurso. Análise de Retórica Política.

ABSTRACT

This research undertakes a rhetorical-discursive analysis of the Responsibility to Protect norms, within the time frame of 2011 and the political field of the Security Council of UN. The main objective is to explore the possible changes that such norms have been gone through due to their mobilization in the Council during the upheavals occurring in Libya and Syria that year, successively. To this end, it is advanced an expanded notion of norm as interpretive process that performs varying functions in the political rhetoric, ranging from the definition of a situation to the election and evaluation of courses of action. The first chapter lays the foundation of this understanding of the concept of norm. Then, it is carried out the demarcation of speeches that dispute the signification of the social domain of humanitarian interventions, so as the order of discourse composed by them. The third chapter investigates the argumentative uses to which the norms have been subject in the cases under consideration. It is concluded that the discursive disputes have been intensified and that the Responsibility to Protect norms have been weakened as argumentative appeal from a case to another.

Keywords: Responsibility to Protect. International Norms. Discourse Analysis. Rhetorical Political Analysis.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Estágios do modelo de ciclo de vida de uma norma internacional.....	23
FIGURA 2: O ciclo de mudança de norma.....	37

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO I	21
1. AS NORMAS INTERNACIONAIS NA AGENDA DE PESQUISA CONSTRUTIVISTA	21
1.1 CONSTRUTIVISMO ESTRUTURAL.....	22
1.2 CONSTRUTIVISMO HERMENÊUTICO.....	28
1.3 APRECIÇÃO CRÍTICA.....	35
1.4 METODOLOGIA E DESENHO DE PESQUISA.....	38
1.4.1 Desenho de pesquisa.....	44
CAPÍTULO II	49
2. MAPAS SEMÂNTICOS: UMA ANÁLISE DISCURSIVA DO TERRENO HUMANITÁRIO	49
2.1 DISCURSO DA SOBERANIA COMO RESPONSABILIDADE.....	49
2.2 DISCURSO DA SOBERANIA COMO NÃO-INTERVENÇÃO.....	53
2.3 DISCURSO DA SEGURANÇA.....	55
2.4 ORDEM DO DISCURSO HUMANITÁRIA.....	57
CAPÍTULO III	61
3. O ARGUMENTO COMO ARMA DE POLÍTICA INTERNACIONAL	61
3.1 RESOLUÇÃO SOBRE A LÍBIA.....	62
3.1.1 Delegação do Reino Unido.....	62
3.1.2 Delegação russa.....	65
3.2 RESOLUÇÃO SOBRE A SÍRIA.....	67
3.2.1 Delegação russa.....	67
3.2.2 Delegação do Reino Unido.....	71
CONCLUSÕES	75
REFERÊNCIAS	81
ANEXO A: Resolução 1973 e ata da reunião; projeto de resolução sobre a síria e ata da reunião	85

INTRODUÇÃO

Desde sua formulação em 2001, a Responsabilidade de Proteger (R2P) consolidou para si uma história que, no mínimo, coloca-a como uma inflexão relevante na instituição da soberania estatal. Tendo surgido como resposta do governo canadense (junto a outros órgãos) às exortações feitas pelo então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan¹, ao desenvolvimento de um mecanismo que permitisse evitar a repetição dos eventos de violação aos direitos humanos a que se assistiu na década de 1990, a R2P deparou com seus testes mais rigorosos por ocasião da Primavera Árabe².

O que parecia ser o prenúncio do estabelecimento de uma nova concepção de soberania e de intervenções humanitárias³, contudo, carregava significados mais complexos. Em 2011, na Líbia, configurou-se a primeira oportunidade de pôr à prova a dimensão mais controversa da doutrina, que é o recurso à intervenção. Ali concorreram as condições necessárias para a execução de uma resposta política pioneira fundamentada na R2P, que foi levada a cabo levemente. Naquele mesmo ano, no entanto, circunstâncias similares na Síria não conduziram à mesma reação do Conselho de Segurança da ONU. Em que pesem as determinações que guiaram os atores políticos, remanesce necessária uma análise das eventuais transformações por que passaram as normas encerradas na doutrina.

¹ “[...] [S]e a intervenção humanitária é, de fato, uma afronta inaceitável à soberania, como deveríamos responder a uma Ruanda, a uma Srebrenica – a violações maciças e sistemáticas de direitos humanos que afetam todo preceito de nossa humanidade comum?” (ANNAN apud ICISS, 2001, p. VII). Todas as citações foram traduzidas do inglês. Todas as traduções são de responsabilidade do autor.

² A Primavera Árabe consistiu no conjunto de revoltas populares iniciadas em dezembro de 2010 na Tunísia e que se difundiu pelo norte da África e pelo Oriente Médio. Essas revoltas tinham por finalidade declarada cessar os regimes repressivos que reproduziam as más condições de vida das populações locais.

³ O conceito de intervenção humanitária aqui utilizado é tomado emprestado de Holzgrefe: “a ameaça ou uso da força através das fronteiras estatais por um estado (ou grupo de estados) destinada a prevenir ou cessar violações graves e generalizadas dos direitos humanos fundamentais de indivíduos que não seus próprios cidadãos, sem a permissão do estado dentro de cujo território a força é aplicada” (HOLZGREFE, 2003, p. 18).

Este estudo insere-se na agenda de pesquisa sobre normas internacionais. Seu objeto central é a evolução das normas da doutrina da R2P, e tem como marco temporal o ano de 2011 e como registro político o Conselho de Segurança da ONU. Mais especificamente, investigam-se dois casos em que se deliberou, nesta instituição, sobre a possibilidade de proceder-se a intervenções humanitárias: o caso da Líbia, em março de 2011, e o caso da Síria, em outubro do mesmo ano. Em ambas as ocasiões, as normas da R2P foram invocadas para fundamentar a necessidade de uma resposta internacional que visasse à cessação das hostilidades entre governo e população civil.

A pergunta que conduz a pesquisa é a seguinte: como evoluíram, no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, as normas da R2P ao longo do ano de 2011? A hipótese aventada é que a ativação do discurso da soberania como responsabilidade, que ensejou a intervenção humanitária na Líbia, recrudescer os antagonismos entre os discursos que compõem a ordem do discurso humanitária e diminuiu a eficácia das normas da R2P como recurso argumentativo no Conselho de Segurança, o que se refletiu na passagem do predomínio de argumentos sobre curso de ação para argumentos de definição de situação.

A pesquisa é animada pela percepção de que o emprego dessas normas no caso líbio alterou seu uso posterior. A fim de averiguar a plausibilidade dessa hipótese, precisou-se revisar o próprio conceito de norma e desenvolver uma via alternativa de investigação. O primeiro capítulo atende a essa demanda, apresentando duas abordagens construtivistas que se dedicam ao estudo das normas, a saber, a abordagem estrutural e a abordagem hermenêutica. A principal distinção entre essas perspectivas reside nas concepções de norma que lhes subjazem: enquanto a primeira faz da norma uma variável independente localizada na estrutura social, a segunda vincula uma norma a seu uso concreto. A abordagem hermenêutica, portanto, abre espaço para o exame de transformações *internas* às normas. A metodologia que essa noção envolve, contudo, permanece incipiente. O capítulo encerra delineando o quadro retórico-discursivo em que será conduzida a pesquisa, bem como apresentando o material que será submetido à análise, qual seja, os dois textos das resoluções votadas no Conselho de Segurança referentes aos casos líbio e sírio, e dois textos que contêm as declarações dos membros do Conselho após cada votação.

O capítulo dois tem como objetivo demarcar os discursos que procuram significar o domínio social das intervenções humanitárias. Em outras palavras, evidencia os repertórios interpretativos que informam as percepções dos atores acerca das práticas sociais associadas a

intervenções humanitárias. Tais discursos, ou repertórios interpretativos, concorrem para significar o mesmo terreno, o que resulta em colisões nem sempre resolvíveis. Os discursos aqui delineados são o discurso da soberania como responsabilidade, o discurso da soberania como não-intervenção e o discurso da segurança, que juntos compõem a ordem do discurso humanitária. Conclui-se preliminarmente que houve a intensificação de disputas nessa ordem do discurso, parcialmente em decorrência da invocação de normas da R2P.

De sua parte, o terceiro capítulo realiza uma análise da retórica política de dois atores que se mantiveram em polos opostos em ambos os casos: Rússia e Reino Unido. Com isso, procura-se examinar os papéis desempenhados pelas normas da R2P nos argumentos voltados para o tema das intervenções humanitárias. Marginalmente, são identificadas as estruturas argumentativas prevalecentes nesse tipo de manifestação política. O capítulo conclui que as normas da R2P perderam força como elemento persuasivo, o que se refletiu na passagem do predomínio de argumentos voltados para a avaliação de cursos de ação fundamentados na R2P, no caso líbio, para argumentos voltados para a definição da situação, no caso sírio.

Por fim, as conclusões são sumariadas, afirmando-se corroborada a hipótese de que a transferência, à sociedade internacional, da responsabilidade de proteger a população líbia resultou em enfraquecimento da doutrina no âmbito do Conselho de Segurança em 2011.

CAPÍTULO I

1. AS NORMAS INTERNACIONAIS NA AGENDA DE PESQUISA CONSTRUTIVISTA

A história da ascensão do construtivismo como abordagem proeminente em Relações Internacionais (RI) é também a história do estabelecimento das normas internacionais como objeto de estudo relevante na disciplina. Se esta parecia encontrar-se limitada ao debate entre teorias neoliberais e neorealistas ao longo dos anos 1980, o arejamento oferecido pela incursão de ideias oriundas de outras áreas de conhecimento ensejou a consolidação do construtivismo como alternativa analítica para as RI⁴. Uma das principais características desse processo foi a crescente atenção dedicada às normas, que assumiram a qualidade de variável fundamental para a compreensão dos fenômenos internacionais. Com isso, logrou-se uma alternativa às explicações racionalistas – i.e., às teorias que pressupõem atores maximizadores de utilidade operando segundo interesses e preferências dados, em geral, por determinações materiais⁵ - até então dominantes. Com efeito, não seria descabido dizer que a agenda de pesquisa construtivista dos anos 1990 definia-se pela tentativa de prover explicações baseadas na racionalidade normativa de ação, contrastando com a preponderância daquelas informadas pela racionalidade instrumental.

A ênfase nas normas, contudo, não se desenvolveu de forma homogênea. O objetivo deste capítulo é expor brevemente duas perspectivas distintas, embora não necessariamente excludentes, que se dedicaram ao estudo das normas no seio da abordagem construtivista. A essas perspectivas chamaremos construtivismo estrutural e construtivismo hermenêutico⁶. A distinção é feita com base na

⁴ Keohane (1988) cunhou os termos em que se costuma organizar a narrativa sobre esse momento da disciplina, subsumindo no rótulo de “reflexivistas” perspectivas diversas que contrastavam com as abordagens predominantes, enquanto a estas chamou “racionalistas”.

⁵ Ressalve-se que o retrato racionalista dos atores e da lógica de ação não implica uma ontologia materialista dos fenômenos sociais. Sucede, entretanto, que essa se afigurou uma recorrente combinação nas teorias de RI; daí a representação sintética neste parágrafo.

⁶ A abordagem construtivista em RI é bastante diversificada, o que se reflete no expediente usual de dividi-la em correntes segundo suas premissas ontológicas, suas perspectivas epistemológicas ou os objetos que privilegiam (ver, por exemplo, Ruggie, 1998). A distinção aqui avançada segue a tendência da

conceitualização de *norma* que cada uma avança: a primeira faz da norma uma variável independente localizada na estrutura social, a segunda vincula-a às performances dos atores - ou seja, de acordo com esta, o significado da norma não está dissociado da ação que a mobiliza. O capítulo encerrará com uma sumarização do ferramental analítico que será empregue na exploração empírica das normas da R2P.

1.1 Construtivismo estrutural.

Com o fito de elaborar uma agenda de pesquisa que conseguisse explicar os fenômenos internacionais de modo alternativo e mais compreensivo do que as abordagens prevalecentes, os autores construtivistas encontraram nas normas um elemento fortuito: sua qualidade ideacional permitia desafiar o privilégio de que gozavam as ontologias materialistas, e, ao mesmo tempo, a lógica de ação que implicavam (uma lógica de adequação) contrastava com aquela presente nos modelos racionalistas (i.e., com a lógica consequencialista). Assim, ao longo da década de 1990 constituiu-se um programa de pesquisa que tinha nas normas o principal elemento explicativo do comportamento dos atores internacionais. Nesta seção será examinado o desenvolvimento dessa perspectiva. Nela, as normas são conceitualizadas como um “fato social” detentor de efeitos sobre os atores. O modelo de ciclo de vida da norma, elaborado por Finnemore e Sikkink (1998), e o modelo espiral das normas (de direitos humanos), de Risse e Sikkink (1999), constituirão as principais referências desta seção.

O argumento central que anima essa perspectiva é o seguinte: uma norma é um fator ideacional constitutivo das identidades dos atores políticos. É constitutivo porque designa o que é considerado adequado por aqueles que partilham determinada identidade. E dado que os interesses e as preferências dos atores só adquirem sentido à luz de suas identidades, o estudo das normas revela-se especialmente importante para a compreensão dos determinantes profundos da política internacional. Como consequência, uma das preocupações basilares da agenda construtivista estrutural consiste em escrutinar em que circunstâncias e por meio de que mecanismos as normas difundem-se,

literatura sobre normas internacionais de identificar as teorias dominantes como *estruturais* (HOFFERBERTH; WEBER, 2014; SENDING, 2002). Aqui se optou por nomear *hermenêutico* o outro dessa relação, mas pode ser encontrado na literatura com o epíteto *reflexivista* (WIENER, 2004).

tendo como fim típico-ideal desse processo de difusão a internalização das normas.

Mas, afinal, o que essa perspectiva entende por “normas”? Em artigo publicado no fim da década de 1990, Raymond assinalou que indeterminações acerca do conceito constituíam o maior problema da literatura que se debruçava sobre as normas internacionais (1997). Ademais, segundo o autor, desse problema de definição decorriam dificuldades relativas à mensuração do papel desempenhado pelas normas sobre o comportamento dos atores, o que atrapalhava a produção de conhecimento cumulativo nesse campo de pesquisa. Não obstante, Raymond identificou uma convergência que se cristalizaria na década seguinte, a saber, a tendência em salientar o aspecto deontico no momento de definir uma regra social como norma, em detrimento de definições comportamentais, para as quais o comportamento padronizado e reiterado caracteriza a existência de uma norma. Essa convergência permitiu um avanço no sentido de desvincular-se o efeito – i.e., o comportamento “normal” – de sua causa – que pode, ou não, ser a norma propriamente dita⁷. Como vantagem analítica, “[d]ois corolários tipicamente acompanham definições deonticas: (i) as normas internacionais não são invalidadas por um incidente contrafactual, e (ii) a eficácia das normas internacionais não pode ser avaliada em termos dicotômicos” (RAYMOND, 1997, p. 218).

É nesse contexto que se estabelece a noção de que uma norma é “um padrão de comportamento adequado para atores com uma determinada identidade” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891). Em outras palavras, uma norma pode ser definida como entendimentos intersubjetivos acerca da conduta adequada para os atores. A dimensão intersubjetiva assinala o caráter necessariamente social de uma norma, distinguindo-a, portanto, de ideias sustentadas por indivíduos. De outra parte, a dimensão prescritiva contida na adequação de uma conduta transmite seu conteúdo distintamente normativo: uma norma implica uma avaliação compartilhada sobre o que deve e o que não deve ser feito, não raro envolvendo juízos morais a respeito de sua (não) observância. Nisso se difere de outras regras sociais. Ademais, reivindicam Finnemore e Sikkink (1998), uma norma deve ser diferenciada de uma instituição, que seria mais bem definida como uma

⁷ Para essa perspectiva, é importante distinguir a existência e a força da norma de seus efeitos, ou seja, do impacto que possui sobre o comportamento dos atores (LEGRO, 1997; FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

articulação de normas. A não-intervenção, por exemplo, seria uma das normas da instituição da soberania.

Antes de apresentar os modelos que se apoiam na mencionada definição de norma para estudar os processos de difusão normativa, importa destacar que a perspectiva estrutural não esteve alheia a preocupações relativas às diferenças qualitativas entre as normas internacionais – preocupações que encontrariam maior vigor na abordagem que será explorada na próxima seção. Em contribuição que se firmou como referência na área, por exemplo, Legro propõe, no que diz respeito à força de uma norma, uma conceitualização baseada em três critérios: especificidade, durabilidade e concordância (1997, pp. 34-35). A especificidade refere-se ao grau de definição e compreensão das diretrizes proibitivas⁸ de uma norma. Esse critério é mensurado pelo entendimento da clareza e da simplicidade da proibição. A durabilidade, por seu turno, remete ao tempo ao longo do qual a norma tem tido efeito e às respostas aos desafios a suas proibições, i.e., às sanções a violações. Por fim, a concordância refere-se ao grau de aceitação de uma norma. Este critério é o mais ambíguo, uma vez que a afirmação pública de uma norma pode tanto sinalizar seu enfraquecimento quanto contribuir para sua robustez, dependendo do “estágio de vida” dessa norma.

De modo geral, contudo, o interesse nas propriedades intrínsecas às normas permaneceu marginal na literatura de que aqui se ocupa. O restante desta seção, portanto, volta-se para o marco teórico que se dedica a estudar a evolução das normas, isto é, que examina os processos envolvidos em sua difusão e sua internalização, em vez da dinâmica interna dessas normas.

Inicialmente, o modelo de Finnemore e Sikkink (1998). No conhecido artigo *International Norm Dynamics and Political Change*, as autoras procuram elaborar um quadro teórico compreensivo em que estudar o “ciclo de vida” de uma norma internacional. Sucintamente, elas afirmam que esse ciclo é constituído de três estágios: o de emergência da norma; o de difusão da norma (*norm cascade*); e o de internalização da norma. A cada estágio do ciclo corresponderiam

⁸ Ressalve-se que uma norma nem sempre é explicitamente proibitiva. Ela pode assumir a forma de uma prescrição positiva (no sentido de prescrever que “pessoas boas fazem X em dada situação”) em vez de uma prescrição negativa (no sentido de prescrever que “pessoas boas *não* fazem X em dada situação”) (FEARON *apud* FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 892). O parágrafo, no entanto, preserva a terminologia usada pelo autor por questões de fidelidade conceitual.

atores, motivos e mecanismos de influência distintos, que estão representados esquematicamente abaixo em tabela formulada pelas autoras.

FIGURA 1: Estágios do modelo de ciclo de vida de uma norma internacional

	<i>Estágio 1</i> <i>Emergência da norma</i>	<i>Estágio 2</i> <i>Difusão da norma</i>	<i>Estágio 3</i> <i>Internalização</i>
<i>Atores</i>	Ativistas [entrepreneurs] de normas com plataformas organizacionais	Estados, organizações internacionais, redes	Lei, profissões, burocracia
<i>Motivos</i>	Altruísmo, empatia, ideacional, compromisso	Legitimidade, reputação, estima	Conformidade
<i>Mecanismos Dominantes</i>	Persuasão	Socialização, institucionalização, demonstração	Hábito, institucionalização

Fonte: FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 898.

Segundo este modelo, a difusão de normas internacionais ocorre da seguinte maneira: primeiramente, uma norma é alçada ao âmbito internacional sobretudo através da atuação de ativistas com ela comprometidos. Coordenando-se transnacionalmente, esses ativistas operam através de organizações, governamentais ou não, de modo a trazer à consciência, e tornar eficientes sobre os tomadores de decisão, novos parâmetros de conduta adequada. Nesse estágio, o mecanismo predominante é a persuasão, haja vista os atores responsáveis pela difusão da norma não gozarem de muito poder na política internacional. Observe-se que o modelo não oferece uma explicação a respeito da emergência da norma mesma; ou seja, a história que precede a difusão das ideias candidatas ao *status* de norma só é problematizada a partir do momento em que tais ideias são articuladas explicitamente por ativistas.

Em segundo lugar, as autoras notam que, em dado momento, há um “efeito cascata” a partir do qual a norma difunde-se entre os tomadores de decisão da política internacional. Estados e organizações

internacionais passam, então, a respaldar os esforços iniciais de ativistas. Assim, atores que ainda não endossaram a norma podem ser nela socializados – seja porque movidos por busca de legitimidade, de reputação, de pertencimento a um grupo ou outra razão “interessada” –, mesmo que não se vejam compelidos por sua obrigatoriedade. Ou seja, a essa altura concorrem motivações de ordem estratégica e da adequação na obediência à norma.

Por fim, uma norma é dita internalizada quando suas prescrições são respeitadas irrefletidamente. A conformidade é habitual, porquanto a obediência é presumida, i.e., obrigatória num nível mais profundo: agir segundo determinada identidade é agir conformemente às normas que a constituem⁹.

De outra parte, embora amplamente tributário do modelo do ciclo de vida apresentado nos parágrafos anteriores, o modelo espiral de Risse e Sikkink (1999) avança notável refinamento conceitual com vistas a viabilizar a pesquisa empírica sobre normas de direitos humanos. No modelo espiral, o ciclo de vida da norma é apresentado como um processo de socialização internacional. Segundo os autores, é por meio deste processo que ideias baseadas em princípios (*principled ideas*) sustentadas por indivíduos tornam-se entendimentos intersubjetivos acerca da conduta adequada – i.e., tornam-se normas. Estas, por sua vez, conduzem a mudanças nas identidades, nos interesses e nos comportamentos dos atores. Assim, a “socialização em normas internacionais é o processo crucial através do qual um estado torna-se um membro da sociedade internacional” e cujo objetivo é fazer com que “os atores internalizem as normas, de modo que a pressão externa não mais seja necessária para assegurar a obediência” (RISSE; SIKKINK, 1999, p. 11).

O modelo distingue três tipos de processos de socialização conducentes à mudança normativa no âmbito dos direitos humanos: (i) processos de adaptação e barganha estratégica; (ii) processos discursivos

⁹ Além da formulação de um modelo para explicar a difusão de normas internacionais, Finnemore e Sikkink oferecem algumas considerações acerca de que normas serão influentes e sob quais condições. Sumariamente, (i) um contexto de busca de legitimidade (seja doméstica ou internacional); (ii) a proeminência de um estado ou de uma norma; (iii) as características intrínsecas a uma norma, como sua formulação (i.e., sua clareza e sua especificidade) ou seu conteúdo; (iv) a relação da nova norma com a estrutura normativa existente; e (v) o contexto e o momento históricos mundiais são elementos que se afigurariam relevantes para o exame da influência de uma norma.

argumentativos; e (iii) processos de institucionalização e habituação¹⁰. As diferenças entre esses tipos diriam respeito à lógica subjacente de ação e interação social.

Mais especificamente, os processos do primeiro tipo, que prevalecem em estágios iniciais de socialização, têm como lógica predominante o cálculo instrumental. Assim, atores transgressores de normas podem ser nelas “socializados” mediante o uso de seus interesses materiais ou instrumentais definidos exogenamente a essas normas. Isso quer dizer que esses atores podem ajustar seus comportamentos àqueles prescritos pelas normas na tentativa de auferir benefícios, sem necessariamente aceitar a validade destas.

Nos processos que envolvem discursos argumentativos, por outro lado, a validade e a relevância das normas são, em alguns casos, aceitas pelos atores em suas práticas discursivas, de modo que as disputas gravitam em torno de questões de escopo e aplicabilidade; em outros, os discursos desafiam a própria reivindicação de validade da norma, desafio que tem como base questões de justificação ou de identidade. Assim, a socialização ocorre mediante processos como persuasão, argumentação, difamação e conscientização¹¹.

Por último, a institucionalização e a habituação seriam “necessárias para ‘despersonalizar’ a obediência às normas e assegurar sua implementação a despeito das crenças individuais” (RISSE; SIKKINK, 1999, p. 17). Secundando o modelo do ciclo de vida, portanto, no modelo espiral o processo de socialização de uma norma completa-se quando ocorre sua internalização, ou seja, quando assume uma qualidade axiomática “que faz a conformidade com a norma quase automática” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 904)¹².

¹⁰ Essa representação, ressaltam os autores, é típico-ideal – tais processos, na verdade, costumam ocorrer simultaneamente.

¹¹ Os autores resumem a distinção entre as duas lógicas envolvidas nesses processos da seguinte maneira: “a lógica da persuasão e do discurso é conceitualmente diferente de uma lógica da troca de informação baseada em preferências, definições das situações e identidades coletivas fixas. Processos discursivos são precisamente os tipos de interação humana em que ao menos uma dessas propriedades dos atores está sendo desafiada” (RISSE; SIKKINK, 2007, p. 14). Cumpre sublinhar que a articulação explícita de uma lógica de ação argumentativa consiste na principal diferença teórica em relação ao modelo de ciclo de vida apresentado.

¹² Note-se que caracterizar uma norma como *norma* após sua internalização configura uma incongruência em termos, dado que sua dimensão normativa é eliminada da definição – não é possível falar em agir como se *deve* quando

Até aqui foram vistos dois modelos centrais da literatura construtivista que se debruça sobre o tema das normas internacionais. Ambos procuram oferecer uma narrativa que capture os processos envolvidos na difusão dessas normas. Note-se, contudo, que os modelos pouco problematizam o dinamismo que as próprias normas apresentam ao longo da trajetória de difusão, o que resulta em uma imagem parcial dos fenômenos normativos.

1.2 Construtivismo hermenêutico.

Alternativamente, tem conquistado proeminência uma perspectiva cujo foco é a instanciação de significados contingentes das normas. Estas deixam de ser concebidas como entes estruturais detentores de efeitos regulativos ou constitutivos sobre as ações. Para essa perspectiva, as normas são pontos de referência e orientação (HOFFERBERTH; WEBER, 2014, p. 11): opera-se com a premissa de que os significados das normas diferem conforme as práticas sociais em contexto (WIENER, 2009, p. 181). A relação entre norma e agência - que na perspectiva estrutural é lograda mediante a lógica da adequação - deixa de ser *externa*: o significado de uma norma seria imanente às instancicações específicas operadas por agentes criativos e situados (i.e., em contexto). O escopo de investigação desloca-se, portanto, da obediência a normas para as diferentes apropriações semânticas a que estão sujeitas, i.e., para as lutas de significação. E como apropriações distintas costumam emergir na forma de conflitos, estes passam a constituir um ponto de acesso privilegiado às estruturas de significado em uso (*structures of meaning-in-use*; WIENER, 2009). Dito de outro modo, os padrões interpretativos são mais facilmente divisados em casos de contestação de uma norma. As intervenções discursivas, compreendidas como constitutivas das normas (WIENER, 2009), tornam-se o objeto de pesquisa privilegiado.

Nesta seção, os argumentos condensados no parágrafo anterior serão pormenorizados. Isso será feito a partir de uma reconstrução da crítica que essa perspectiva dirige ao que aqui chamamos construtivismo estrutural, e que tem por foco as conceitualizações de norma e de agência predominantes nesta abordagem. Uma visão geral dessa crítica é oferecida por Wiener:

excluída a possibilidade de agir de outra forma. Nesse sentido, depois de internalizada, seria mais apropriado defini-la como uma regra social de outra natureza.

[p]revalecem duas conceitualizações profundamente diferentes de “interação” em relação à expansão da obediência a normas e à expansão daquela estrutura normativa. Elas incluem, primeiro, um entendimento comportamental de interação estratégica que sustenta que o comportamento do governo (como a variável dependente) demonstra uma *reação* a tipos particulares de normas. De acordo com essa abordagem, a interação é regulada ou constituída por normas. A segunda abordagem trabalha com um entendimento reflexivo de interação conflitiva que implica que o significado das normas como variável dependente está incorporado na prática social. A primeira apresenta uma compreensão neo-Durkheimiana de normas como “fatos sociais” que estruturam o comportamento. [...] A segunda representa uma compreensão neo-Giddensiana de uma qualidade dual de normas como estruturantes e construídas [...]. A diferença crucial entre as duas abordagens é que a abordagem comportamental¹³ opera com normas estáveis, enquanto a abordagem reflexiva trabalha com o pressuposto subjacente da flexibilidade da norma. Enquanto a primeira abordagem pode, portanto, argumentar que regras prescritivas estão implicadas na norma, a última abordagem localiza a própria norma na prática (2004, p. 191, ênfase no original).

Hofferberth e Weber endossam essa interpretação, sustentando ademais que a inclinação estrutural da literatura dominante que se dedica ao tema das normas está relacionada ao “compromisso com um modelo metodológico que postula uma relação causal unidirecional entre variáveis independentes e dependentes” e que resulta em “uma separação categórica de normas e ação e [...] uma teorização de sua relação num modo cultural-determinista” (2014, p. 2). Segundo os autores, isso implica um distanciamento com relação às formulações construtivistas iniciais, para as quais as “normas são negociadas

¹³ Aqui se optou pelo epíteto “estrutural” em vez de “comportamental” para evitar confusão com as críticas dirigidas pela abordagem estrutural às formulações que tratam o comportamento reiterado, ou normal, como norma, a exemplo de antiga contribuição de Axelrod (1986).

constantemente na interação social e [...] não podem ser separadas dos significados que os atores atribuem-lhes” (HOFFERBERTH; WEBER, 2014, p. 2).

Embora não caiba aqui traçar as origens do padrão conceitual adotado pelo construtivismo – i.e., se decorre ou não de um compromisso metodológico com fins de legitimidade acadêmica –, é perceptível que guarda relação com o interesse do programa de pesquisa em estabelecer-se como explicação alternativa suficientemente robusta acerca dos fenômenos internacionais¹⁴. No que concerne a este estudo, é relevante notar que a definição quase consensual de norma como “um padrão de comportamento adequado para atores com uma determinada identidade” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 891) parece ter conduzido as pesquisas empíricas a congelarem o significado de uma norma para, dessa forma, aferirem sua difusão entre os atores da política internacional ou, de modo alternativo, seu impacto sobre a conduta desses atores. Em outras palavras, a apropriação usual do conceito faz das normas um “fato social” a ser estudado em seus efeitos sobre os atores¹⁵.

A perspectiva hermenêutica, em contrapartida, procura afastar-se de uma concepção estática de norma. Em verdade, como não concebe a possibilidade de uma norma ser dissociada de seu emprego específico, não avança conceitualizações muito precisas a seu respeito, restringindo-se a compreendê-la como ponto de referência e orientação que guia o entendimento e a conduta dos atores. Antes de apresentar a imagem completa esposada por essa perspectiva, contudo, uma palavra sobre a relação entre norma e agência presente nas leituras estruturais.

Conforme sugerido na seção anterior, a lógica da adequação desempenha um papel fundamental ao oferecer o elo entre norma e

¹⁴ “Ao tentar operacionalizar complexos enunciados sócio-teóricos, eles [os construtivistas estruturais] propuseram uma definição padrão de normas, especificaram hipóteses e desenvolveram modelos causais que deveriam ser aplicáveis na pesquisa empírica ao longo de diferentes áreas. Equipados com essas ferramentas teóricas e metodológicas, [...] sentiram-se habilitados a opor-se às abordagens estabelecidas no nível dos olhos. De fato, suas explicações da mudança poderiam ser testadas diretamente contra explicações materialistas e racionalistas” (HOFFERBERTH; WEBER, 2014, p. 5).

¹⁵ Para Hofferberth e Weber, isso implica um entendimento substancialista dos fenômenos sociais, o qual “pressupõe a existência de unidades fixas com uma substância especificável que as distingue de outras unidades. [...] Na pesquisa construtivista sobre normas, os estados têm a chance ou de rejeitar ou de adotar uma determinada norma, mas não (re)definir seu significado” (2014, p. 11).

agência, representando, desse modo, o “valor adicionado” da explicação construtivista sobre a política internacional. Dito de outro modo, a racionalidade normativa da ação é tida como uma contribuição distintiva do construtivismo para as RI.

Ocorre, contudo, que “a LoA [lógica da adequação] tem um viés estrutural tanto com relação à compreensão quanto à explicação da ação individual. Como tal, é insustentável como uma teoria da ação *individual*” (SENDING, 2002, p. 444, ênfase no original). Isso porque, no que diz respeito à compreensão da ação individual, os atores não estão capacitados a interpretar regras e situações diferentemente, uma vez que o ferramental interpretativo de que dispõem é fornecido pelas instituições da comunidade que integram. Ou seja, no construto teórico da LoA as regras de adequação são tomadas como constitutivas da comunidade política – elas têm o papel de conferir significado às práticas sociais¹⁶.

Por seu turno, a dimensão explicativa é marcada por um viés estrutural na medida em que qualifica a ação informada por uma racionalidade normativa de necessária ou obrigatória. Simplificadamente, o argumento da LoA conecta normas e ação da seguinte maneira: as normas relacionam-se com as identidades institucionalmente definidas dos atores ao comporem os deveres e as obrigações que constituem essas identidades, ou seja, após serem *internalizadas*; a ação decorre do que ditam essas identidades em razão da existência de uma norma superior que estipula a necessidade de preencher tais deveres e obrigações¹⁷. Ou seja, a estrutura normativa

¹⁶ “A adequação de uma ação não pode ser estabelecida à parte ou antes das regras constitutivas que definem o espaço normativo (entendido como o que é adequado) da comunidade política particular. Consequentemente, tanto o aspecto regulativo (na medida em que constringe a interpretação) quanto o constitutivo (na medida em que define práticas e, por extensão, a comunidade política) das regras, cada um a seu modo, retratam os atores como sendo mais ou menos hermeneuticamente ‘programados’ pelas instituições em que estão localizados”. (SENDING, 2002, p. 452).

¹⁷ É esclarecedora a elaboração de Sending a esse respeito: “[a]o fiar-se nos deveres e nas obrigações que definem uma identidade para explicar por que os atores seguem regras que especificam o que é adequado, a LoA parece invocar uma *norma superior* que diz que esses deveres e essas obrigações devem ser cumpridos. [...] esta norma precisa, se pretende explicar por que os atores seguem as regras de adequação, ser *motivacionalmente eficaz*. [...] [A] LoA deve, em última instância, explicar a ação como cumprimento de regras [*rule-following*] repousando numa norma que deve ser considerada como tendo [...]

inscreve-se nas identidades dos atores e condiciona seus comportamentos numa relação unidirecional.

Embora essa concepção de agência esteada em uma racionalidade normativa tenha capacitado os autores construtivistas a oferecerem um retrato alternativo da política internacional, algumas incongruências são perceptíveis¹⁸. Em primeiro lugar, emerge um conflito com a premissa ontológica de que agente e estrutura constituem-se mutuamente (SENDING, 2002). Ora, se a ação segue necessariamente decretos identitários, fica difícil discernir que cursos alternativos de ação estão disponíveis. Hofferberth e Weber chegam a afirmar que as normas “são os verdadeiros atores [uma vez que] elas mudam o suposto ‘comportamento’ dos atores, entendido como uma adaptação a forças externas” (HOFFERBERTH & WEBER, 2014, p. 11).

Em segundo lugar, tal concepção revela-se insuficiente para explicar os fenômenos de transformação normativa e de emergência de normas. Para tanto, outros mecanismos explicativos precisam ser mobilizados, conforme atesta a literatura sobre difusão de normas. Isso fica patente nos modelos apresentados na seção anterior, que recorrem

autoridade objetiva sobre os atores, assim repousando numa *posição internalista* motivacional para explicar a ação. [...] O próprio reconhecimento da norma é aqui suficiente, ou motivacionalmente eficaz, para explicar a ação *porque* essa norma tem autoridade objetiva: a norma constitui um requerimento fundamental para o ator e está além do alcance de críticas, reflexão e violação potencial” (2002, p. 453, ênfase no original).

¹⁸ Sending sustenta que inconsistências teóricas resultam da invocação particular que os construtivistas fazem da LoA combinada com o aparato teórico mais geral de extração giddensiana que subjaz a essa perspectiva. “É [...] uma característica central da teoria da estruturação, que é um componente chave da teoria construtivista, que o ator está sempre em posição de avaliar, refletir sobre e *escolher* considerando que regras seguir e como agir. Isso é assim porque a condição ‘poderia ter agido de outra maneira’ implica que a agência envolve escolha. Isso parece implicar uma posição motivacional externalista no sentido de que o ator nunca está *totalmente* motivado a seguir certa regra por qualquer norma constitutiva e internalizada. Segue-se da ideia de agência como ‘capacidade transformadora’ que há uma relação *externa* entre o ator e o conjunto de regras que define a estrutura em que ele ou ela está implicado, uma vez que essa é uma condição necessária à escolha. Dentro desta concepção, uma norma que motiva os atores a seguirem regras de adequação pode apenas alcançar uma força motivacional *causal* como em uma posição motivacional externalista, e deve ser acompanhada de *outras* razões – essas sendo o objeto de reflexão e escolha – para explicar a ação”. (SENDING, 2002, p. 458, ênfase no original).

ao papel dos ativistas, das sanções, da persuasão, da censura, do aprendizado, dentre outros elementos alheios à lógica da adequação para dar conta de como uma norma dissemina-se e, dessa forma, transforma o ambiente normativo. Ademais, observe-se que o exame dessas transformações não se estende à norma em si, dado o aspecto estável que se lhe atribui. Em resumo, “[p]recisamente porque as normas são feitas constitutivas para as identidades dos atores e são seguidas em razão de uma ‘concepção de necessidade’, [...] a LoA não pode esclarecer a respeito do mecanismo de ação implicado na mudança de um contexto normativo para outro” (SENDING, 2002, p. 460).

À luz dessas críticas dirigidas às concepções de norma e de agência esposadas pela perspectiva estrutural, podemos finalizar a exposição da perspectiva hermenêutica. Nesta, consoante sobredito, as normas não são concebidas como fatos sociais exteriores a serem internalizados. Opera-se com a premissa de que as regras sociais, as normas inclusas, “são criadas e transformadas por agentes interpretativos em processos ilimitados [*open-ended*] de interação” (HOFFERBERTH & WEBER, 2014, p. 7). Isso quer dizer que o significado de uma norma não é estabelecido de antemão de forma fixa e inequívoca; mesmo que este seja um expediente válido à disposição do pesquisador, os hermenutas julgam mais profícuo trabalhar com a ideia de que as normas e a agência que informam são indissociáveis: “[e]m virtude de serem referidas, as normas estão constantemente em produção; elas não são nem ‘internalizadas’ por agentes nem possuem um significado particular independente de interpretações e referências diversas” (id., pp. 11-12).

Com isso, procura-se reinscrever a relação de constituição mútua entre agente e estrutura no estudo das normas. Daí a qualidade dual, de estruturantes e estruturadas, que lhes é imputada: “[e]m termos de teoria da ação, essa conceitualização de normas baseia-se na (1) socialidade da agência e (2) na criatividade situada da ação. Enquanto a socialidade implica que a agência é estruturada por normas, a criatividade enfatiza o efeito estruturante da ação sobre as normas” (id., p. 12). Em outros termos, os atores só se constituem enquanto tais quando em relação com outros atores, i.e., porque imersos em redes intersubjetivas de significados que lhes possibilitam “fazer sentido das experiências e habilita-os a avaliar e escolher entre diferentes cursos de ação” (id., p. 12). Essas redes, por não serem propriedades idiossincráticas dos atores, possuem um papel estruturante sobre a ação. Não obstante, essas estruturas de significado razoavelmente rotineiras não existem independentemente dos atores e de suas performances interpretativas.

São os próprios agentes que as criam e reproduzem no processo de atuação [*process of acting*]. Portanto, propomos pensar essas estruturas como um reservatório ambíguo e diverso de crenças coletivas e visões de mundo [...] [D]evido ao simples fato de que múltiplos atores encenam suas próprias atualizações situacionais, transformações das estruturas de significado são a regra, não a exceção” (id., *ibid.*).

O mesmo vale para as normas: na qualidade de componente impreciso desse repertório ao qual recorrem os agentes, mas na condição distintiva de elemento de legitimação, “o significado das normas é construído intersubjetivamente em processos contingentes nos quais os próprios agentes estão ativamente envolvidos” (id., pp. 12-13).

Ou seja, ao mesmo tempo em que essas estruturas indeterminadas de potenciais significados são a condição de possibilidade da ação, porquanto constituem “um horizonte de conjuntos de interpretações socialmente aceitos e, portanto, disponíveis” (id., p. 13), são as instanciações operadas por atores criativos em situações específicas que permitem sua reprodução e transformação¹⁹. Mais especificamente, Hofferberth e Weber avançam um

entendimento não-teleológico e aberto da relação entre normas e ação. No processo de ação, as normas prestam-se a ser usadas para orientação porque, como ‘frases diretivas’ [*should-phrases*], elas articulam as expectativas sociais em relação às quais o agente pode posicionar-se, relacionam-nas tentativamente ao problema em apreço, interpretam-nas num modo particular e pesam-nas contra outras normas[...]. *Elas são prescrições explícitas* que repousam em crenças e visões de mundo que permanecem implícitas a maior parte do tempo. [...] [Entretanto,] o significado das normas, seu conteúdo proposicional, é continuamente reconstruído e gradualmente

¹⁹ Provavelmente em reação à predominância de modelos estruturais no estudo das normas, a literatura ora examinada dispensa especial atenção à relevância da agência nos processos de criação, difusão e transformação de normas internacionais. Hofferberth e Weber, por exemplo, postulam que “(c)omo os atores avaliam e definem as situações com que se deparam, que interpretações eles escolhem e como eles as incorporam à ação mediante a atribuição de significado (potencialmente novo) a ela [à ação], depende de sua imaginação e inventividade. Embora situada em estruturas intersubjetivas de significado, *a agência basicamente implica a habilidade de construir novas leituras*” (2014, p. 13, ênfase adicionada).

modificado em contextos particulares (p. 14, ênfase adicionada).

Aqui se assume que esse entendimento não-teleológico e aberto da relação entre normas e ação é partilhado pela perspectiva hermenêutica: sendo os significados associados às normas uma função de suas instanciações específicas, tem-se que os objetivos e as motivações dos atores também serão definidos no processo. Há um afastamento, portanto, da ideia de que uma norma definida anteriormente pode ser estabelecida como o objetivo perseguido pelos atores ou como causa da agência. Ademais, não só os conflitos interpretativos acerca de uma norma ganham espaço como objeto de análise: a simultaneidade, a ambiguidade e a contingência de vários compromissos normativos, bem como seus potenciais refluxos sobre as interpretações de uma norma, também precisam ser considerados.

Por fim, no que tange ao tema das transformações normativas, o estudo das articulações discursivas em que se mobilizam as normas passa a constituir um ponto de acesso a partir do qual reconstruir o arcabouço semântico, ou a estrutura de significados, disponível aos atores em determinado contexto. Nas palavras de Hofferberth e Weber, “[o]s processos de transformação normativa [...] seriam assim reconstruídos como a trajetória contingente de conflitos de interpretação” (2014, p. 20). Com isso, julga-se possível capturar mais do que o mero processo de difusão de uma norma que tem por fim típico-ideal a internalização, i.e., cuja dinâmica normativa está limitada aos “movimentos táticos em um curso pré-ordenado de eventos” (id., p. 8). O foco desloca-se da conformidade comportamental para as lutas de significação. Dito de outro modo, nessa perspectiva a pesquisa atenta nos elementos de disputa interpretativa, que são entendidos como o móbil das alterações normativas e que permitem, portanto, apreciar o fracasso, o sucesso e as transformações de uma norma e da estrutura semântica que lhe subjaz.

1.3 Apreciação crítica.

Até aqui foram expostas, em linhas gerais, as perspectivas construtivistas que se debruçaram sobre o tema das normas internacionais. Nesta seção, serão feitos alguns comentários finais acerca desse recenseamento.

Inicialmente, cumpre reafirmar que a perspectiva estrutural esteve comprometida com o estudo das dinâmicas pertencentes à difusão de normas. Dessa forma, seria descabido avaliá-la por aquilo que *não*

constitui seu objeto central de interesse. Com efeito, a literatura aqui referenciada como hermenêutica apenas procura expor os prejuízos analíticos decorrentes de algumas premissas da abordagem estrutural, tendo como finalidade ampliar a agenda de pesquisa sobre normas internacionais.

Em contrapartida, importa reconhecer que a perspectiva hermenêutica não proscreve o exame das normas que parte de uma conceitualização estática de seus significados. Não obstante, sugere que esse tipo de análise é mais adequado ao estudo de normas legais formalizadas (HOFFERBERTH & WEBER, 2014, p. 16), ou normas procedimentais (WIENER, 2004, p. 199), as quais desempenham um papel mais específico de instrução a respeito de padrões comportamentais. Por outro lado, uma categoria mais genérica de normas sociais que compreendem razões para a ação, como manifestações de visões de mundo ou princípios constitucionais (id., ibid.), é reputada objeto privilegiado de uma análise interpretativa, especialmente em razão da sensibilidade desse tipo de análise às constantes transformações a que as normas estão sujeitas em decorrência de suas instâncias²⁰.

De outra parte, as minuciosas críticas dirigidas a pesquisas estruturais não costumam ser acompanhadas de sugestões igualmente claras acerca das possibilidades investigativas abertas por um ponto de vista interpretativo. Os trabalhos de Wiener (2004, 2008, 2009) e Krook e True (2010) constituem notáveis exceções; neles, as autoras investigam normas internacionais mediante análises de discursos. Nas formulações de Wiener, ao estudo da validade formal e do reconhecimento social de que goza uma norma deve ser adicionado o exame de sua validação cultural; ou seja, as práticas culturais que informam a atribuição de significado a uma norma são colocadas em evidência através da demarcação das “conotações associativas” presentes nas intervenções discursivas dos atores. Krook e True, por sua vez, abordam as normas a partir de discursos mais consolidados que circulam entre os atores que as mobilizam, estabelecendo, assim, maior “distância” em relação a estes. Não obstante, ambas as propostas

²⁰ Ressalve-se que com essa divisão de tarefas não se efetua um afastamento da premissa de que os significados das normas são permanentemente negociados e indissociáveis de suas ativações. Sucede que algumas normas possuem um significado suficientemente estabelecido para serem tratadas segundo estipulam os modelos estruturais.

revelam-se, quando não inexecutáveis²¹, insuficientes para os propósitos da presente investigação. Além disso, e ainda mais importante, essas abordagens negligenciam uma dimensão fundamental da dinâmica de uma norma, a saber, as *trocas argumentativas* em que se manifestam as disputas por significação²².

Mais precisamente, embora as referidas contribuições confirmem espaço privilegiado à “dinâmica interna” de uma norma²³, pouca atenção é dedicada aos argumentos concretos em que as normas são invocadas. Ora, se o significado e a aplicabilidade²⁴ de uma norma são estabelecidos em contextos e por atores particulares, o processo por meio do qual tais estabelecimentos ocorrem é o exercício argumentativo. As disputas interpretativas acerca de uma norma envolvem mais do que o confronto entre entendimentos diversos a seu respeito: “[a]través do processo de disputa, os atores coletivamente descobrem o significado e o escopo de aplicação das regras sociais” (SANDHOLTZ, 2008, p. 104)²⁵. A ativação de normas em argumentos persuasivos necessariamente as transforma. Nas palavras de Sandholtz,

²¹ Na metodologia de Wiener, a condução de entrevistas com os atores cujas interpretações serão apreciadas é indispensável para a reconstituição das estruturas de significado-em-uso.

²² Em que pese o modelo espiral recorrer à lógica argumentativa em sua estrutura explicativa, isso é feito menos com a intenção de perscrutar o dinamismo endógeno à norma do que os processos persuasivos implicados em sua difusão.

²³ A distinção entre fontes “internas” e “externas” de dinamismo de uma norma é tomada de empréstimo de Krook e True (2010). As autoras sustentam que os modelos estruturais apresentados anteriormente oferecem um retrato paradoxal das normas internacionais: enquanto concebem sua difusão como um processo altamente dinâmico, negligenciam o dinamismo característico da própria norma. Visando a complementar esse quadro, Krook e True dedicam-se a este último aspecto; daí a distinção entre fontes internas e externas, estando as primeiras relacionadas aos próprios debates sobre definição de uma norma, e as últimas ao ambiente normativo em que é inserida.

²⁴ Recorde-se que na formulação de Legro a respeito da força de uma norma sublinham-se aspectos como especificidade, durabilidade e concordância, tangenciando, assim, preocupações típicas da perspectiva hermenêutica. Não obstante, o autor não desenvolve as implicações de suas ideias para o exame das diferentes apropriações a que uma norma está sujeita.

²⁵ Naturalmente, o verbo “descobrir” é utilizado metaforicamente – o significado não antecede a atividade interpretativa; é, portanto, *criado* coletivamente.

disputas sobre atos estão no coração de um processo que continuamente modifica as regras sociais. A tensão inescapável entre normas gerais e ações específicas incessantemente deflagra disputas, que por sua vez geram argumentos, que então reformulam tanto regras quanto conduta. As estruturas normativas, em outras palavras, não podem permanecer. (2008, p. 101)

Em resumo, aqui se endossa uma expansão do conceito de norma que compreenda mais do que sua qualidade estruturante. Ademais, tendo em vista o pouco tempo de existência e a alta contestabilidade das normas da R2P, aqui se considera mais apropriado examiná-las na condição de elementos pertencentes à disputa política que se realiza na atividade argumentativa. A próxima seção ocupa-se de apresentar os conceitos e os procedimentos que conduzirão esse exame.

1.4 Metodologia e desenho de pesquisa

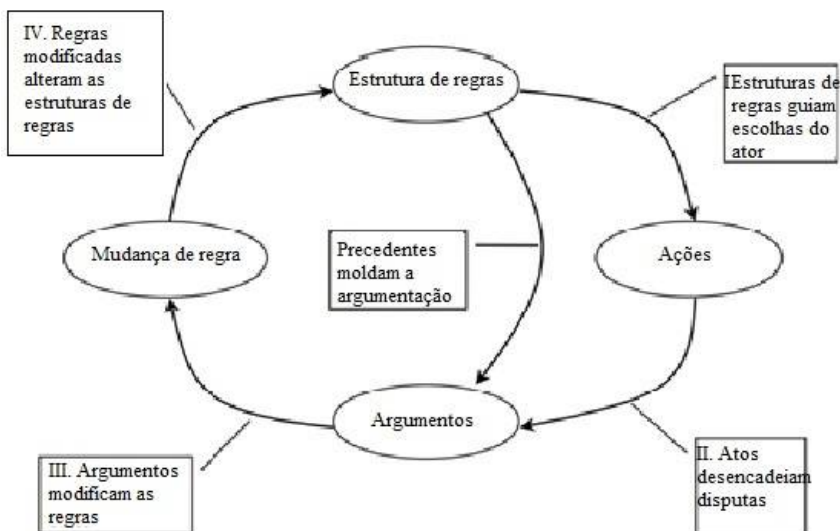
Como, então, proceder ao estudo de normas internacionais presumindo-se sua dupla qualidade de estruturante e estruturada? De modo consentâneo com a premissa de que a pesquisa deve ser condicionada pelo problema em apreço²⁶, defende-se, aqui, que a saliência da dimensão semântica quando se trata de normas incipientes demanda uma abordagem discursiva que permita mapear os distintos significados esposados pelos atores que as mobilizam, bem como investigar o papel que as normas ocupam nos argumentos em que se realizam as disputas políticas.

A essa altura, revela-se oportuno aclarar que o principal interesse desta pesquisa consiste na análise do papel desempenhado pelas normas da R2P nos argumentos dos atores do Conselho de Segurança. Oriente-se, portanto, segundo a ideia de que distintas interpretações de uma norma são informadas por discursos diversos que se concretizam na argumentação, processo mediante o qual essas interpretações são

²⁶ O que não é sinônimo de, bem entendido, realizar a vilipendiada pesquisa de “resolução de problemas” (HOWARTH, 2005, pp. 41-42), nem de acreditar que a realidade pode ser acessada independentemente de lentes teóricas. Quer-se apenas enfatizar a primazia, para o cientista social, da ontologia sobre outras considerações, sejam elas de ordem epistemológica, metodológica ou qualquer outra.

negociadas e em que se operam as confrontações políticas²⁷. O modelo elaborado por Sandholtz (2008) facilita a compreensão desse enquadramento analítico, uma vez que ilustra acuradamente o entendimento aqui esposado acerca do funcionamento de uma norma:

FIGURA 2: O ciclo de mudança de norma



Fonte: SANDHOLTZ, 2008, p. 104.

A ênfase do presente estudo recairá sobre o momento argumentativo desse ciclo²⁸. O objetivo desta seção é apresentar a

²⁷ Algumas ressalvas são necessárias. Aqui se reconhece que as assimetrias de capacidades entre atores participam da atividade argumentativa – as possibilidades interpretativas são instâncias das relações de poder. Não obstante, a pesquisa não explorará as assimetrias e os contextos em que ocorrem as disputas em apreço. A investigação concentra-se em descrever as transformações por que passaram os usos argumentativos das normas da R2P. Uma explicação exaustiva dessas transformações, portanto, foge aos propósitos da pesquisa.

²⁸ Verifique-se que o modelo incorpora as preocupações da perspectiva hermenêutica relativas ao dinamismo intrínseco a uma norma.

metodologia que guiará o exame das normas da Responsabilidade de Proteger, especialmente daquela que prescreve a transferência da responsabilidade de proteger à sociedade internacional, nas disputas políticas que se realizam em argumentos.

A pergunta que conduz a pesquisa é a seguinte: como evoluíram, no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, as normas da R2P ao longo do ano de 2011?

A hipótese aventada é que a ativação do discurso da soberania como responsabilidade, que ensejou a intervenção humanitária na Líbia, recrudescer os antagonismos entre os discursos que compõem a ordem do discurso humanitária e diminuiu a eficácia das normas da R2P como recurso argumentativo no Conselho de Segurança, o que se refletiu na passagem do domínio de argumentos sobre curso de ação para argumentos de definição de situação.

Os objetivos centrais, portanto, serão: (i) caracterizar os discursos que disputaram por hegemonia dentro da ordem do discurso humanitária e em que estão inscritas as interpretações das normas da R2P efetuadas no Conselho de Segurança por ocasião das crises líbia e síria; (ii) explorar os argumentos em que se manifestam as relações entre esses discursos e essas interpretações; (iii) analisar o papel das normas da R2P nos argumentos relativos à Resolução 1973 e ao projeto de resolução sobre a Síria que fora vetado em outubro de 2011; (iv) elucidar as eventuais transformações por que passaram as disputas discursivas, os usos argumentativos das normas e, conseqüentemente, as próprias normas da R2P.

Antes de apresentar os conceitos que conferem inteligibilidade à hipótese e aos objetivos e cuja operacionalização viabilizará a investigação empírica, fazem-se relevantes algumas considerações atinentes às decisões de escopo e de material de investigação e à abordagem adotada neste estudo.

Conforme discutido na seção anterior, entende-se que o estudo de uma norma precisa estar conectado aos significados potenciais de que pode ser investida, especialmente quando sua contestabilidade é patente. Assim, o exame das normas encerradas na doutrina da R2P terá como base os discursos que informaram as interpretações dos tomadores de decisão e os argumentos em que se materializou o recurso a essas normas. A pesquisa estará limitada, portanto, ao campo político do Conselho de Segurança; aos atores que disputaram a invocação da norma da transferência de responsabilidade à sociedade internacional; e aos contextos específicos da votação da Resolução 1973, em março de 2011, que autorizou o uso da força para o cumprimento da

responsabilidade internacional de proteger os civis por ocasião da crise líbia, e da votação malograda do primeiro projeto de resolução que dispôs sobre a crise na Síria, em outubro de 2011.

Este recorte analítico, naturalmente, não pretenderá oferecer um panorama exaustivo das interpretações associadas às normas da R2P. Ao contrário, atenderá ao objetivo mais modesto de elucidar o conflito argumentativo que emergiu no único ambiente decisório reputado legítimo para deliberar sobre o uso da força nas relações internacionais²⁹.

Para tanto, receberão especial atenção os argumentos efetuados pelos atores que demonstraram reservas, mediante abstenção ou veto, diante da mobilização das normas da R2P. Essa escolha pode parecer estranha, uma vez que as referidas reservas não costumam apresentar menções explícitas às normas preteridas. Não obstante, tais omissões são acompanhadas do recurso a outras normas e carregam, implicitamente, interpretações acerca do significado daquilo que se negligencia. Dito de maneira mais concreta, a recusa, mesmo que ancorada em outras normas, de endossar a norma da responsabilidade internacional de proteger implica investi-la de conteúdo. Além disso, e em consonância com a ideia de que a contestação de uma norma é um ponto de acesso aos padrões interpretativos disponíveis em um dado contexto (WIENER, 2009), a rejeição é aqui tratada como sintomática de um *antagonismo* entre discursos que procuram significar um mesmo domínio social; é, dessa forma, um elemento fundamental para a delimitação dos discursos e da ordem de discurso que será apresentada adiante. Por fim, ainda no que diz respeito à escolha dos atores cujas intervenções discursivas serão objeto de escrutínio: ela deu-se em razão de suas decisões serem mais consequenciais do que as de outros intérpretes de normas.

Por seu turno, a seleção dos contextos - quais sejam, o da crise líbia e o da crise síria deflagradas em 2011, e que estão inseridos no contexto mais amplo daquilo que ficou conhecido como Primavera Árabe - justifica-se por sua relevância empírica e analítica. A escalada da violência na Líbia culminou na adoção da Resolução 1973 pelo Conselho de Segurança, cujo ineditismo residiu em aprovar o recurso à força³⁰ com base na norma que prescreve a transferência da responsabilidade de proteger à sociedade internacional. Quanto ao

²⁹ Salvo em casos de autodefesa, conforme previsto no capítulo VII da Carta da ONU.

³⁰ Através do usual eufemismo “todas as medidas necessárias”.

projeto de resolução de outubro de 2011 que dispunha sobre medidas a serem tomadas concernentes à crise que se configurava na Síria, a transição de uma postura de abstenção para uma de veto explícito operada pela China e pela Rússia é suficientemente marcante para demandar um exame mais detido do episódio. Do lado analítico, colocar esses casos em perspectiva comparada oferece duas vantagens: em primeiro lugar, permite o estudo de eventuais transformações na natureza dos argumentos e, por extensão, nas interpretações das normas (SANDHOLTZ, 2008, p. 111), tema caro à agenda de pesquisa construtivista; em segundo lugar, tangencia a dimensão da implementação indiretamente pela via dos impactos que uma interpretação anterior, da qual se seguiram ações, teve sobre os argumentos posteriores dos atores, atendendo parcialmente, assim, à demanda por atenção para além dos meandros da formulação de políticas (WIENER, 2008, p. 50; MILLIKEN, 1999, p. 240)³¹.

No que diz respeito ao material que será submetido à análise, consistirá de quatro textos principais: a transcrição da reunião em que foi votada a Resolução 1973; o texto da Resolução 1973; a transcrição da reunião em que foi votado (e vetado) o projeto de resolução que versava sobre a crise na Síria; o texto desse projeto. Conforme indicado anteriormente, o foco serão as intervenções discursivas, isto é, os argumentos, presentes nas mencionadas transcrições, que obstaram à persecução de ações baseadas nas normas da R2P. O restante do material cumprirá um papel ancilar na identificação de elementos componentes dos discursos que serão investigados.

Esses gêneros de textos - documentos que registram a tomada de decisões políticas e as declarações oficiais sobre processos deliberativos - possuem a característica peculiar de encerrar tentativas de conciliação discursiva - costumam suceder a rodadas de diálogo em que os conflitos interpretativos procuram ser dirimidos. Se o resultado dessas operações de sobreposição discursiva visando ao alcance de legitimidade pode, por um lado, ser o obscurecimento das tensões entre esses discursos, por outro, torna mais evidentes os termos cujos significados são objetos de disputa e que, portanto, atravessam a ordem do discurso. Dessa forma, mesmo que não sejam gêneros particularmente adequados para a investigação das motivações subjacentes às interpretações realizadas,

³¹ “Analisar como as políticas são implementadas (e não apenas formuladas) significa estudar a operacionalização de categorias discursivas nas atividades dos governos e das organizações internacionais, e os ‘efeitos regulares’ sobre seus alvos de intervenções tomadas nessa base (MILLIKEN, 1999, p. 240).

nem das “conotações associativas transportadas individualmente” (i.e., do elemento cultural presente em todo processo interpretativo) (WIENER, 2008), afiguram-se suficientes para os propósitos desta pesquisa, que serão perseguidos fazendo-se uso de análises da retórica política.

Isso bastando para esclarecer as decisões de escopo e de material adotadas neste estudo, importa, agora, fazer algumas observações sobre a abordagem que será utilizada. Já se mencionou que a análise da disputa discursiva de que a R2P faz parte será acompanhada de uma análise retórica que esclareça os usos concretos da doutrina. Isso se reflete na divisão da pesquisa em duas etapas, a primeira destinada a mapear aquela disputa, a segunda a empreender a referida análise da retórica política, que terá como objeto as declarações de dois membros do Conselho. Em razão da diversidade do que se conhece por análise de discurso, algumas considerações adicionais fazem-se necessárias.

O rótulo *análise de discurso* abriga uma miríade de aproximações, que se diferenciam desde seus pressupostos ontológicos até os métodos utilizados (e cujo recenseamento não cabe aqui fazer). Diante dessa amplitude, o que impede tal rótulo de carecer de qualquer sentido é, fundamentalmente, a atenção que essas perspectivas dispõem à dimensão semântica da realidade; isto é, há uma preocupação comum em examinar os significados por meio dos quais entendemos e agimos sobre o mundo: como são produzidos, recebidos, atribuídos, reproduzidos, transformados, e quais são suas consequências.

Ademais, pode-se apontar como premissas comuns: a ideia de que os significados são contextuais e relacionais, ou seja, são histórica e culturalmente específicos e definem-se em relações de associação e exclusão com outros significados - numa palavra, são contingentes³²; a noção de que o conhecimento é produtivo e está indissociavelmente atrelado aos processos sociais, porquanto atribui autoridade narrativa a certos atores em determinadas situações, demarca o espectro do que é pensável, possível, legítimo, adequado, etc. – ou seja, de que as representações são consequenciais; e, por fim, o projeto crítico de expor a contingência de configurações estabelecidas (ou hegemônicas) (JØRGENSEN & PHILIPS, 2002; HOWARTH, 2005; MILLIKEN, 1999).

Evidentemente, a sucinta apresentação dessas características forçosamente oferece uma imagem caricatural do campo da análise de

³² O que permite divisar o antifundacionalismo e anti-essencialismo dessas abordagens.

discurso, além de não problematizar temas relevantes como, por exemplo, a validade do conhecimento produzido a partir dessas perspectivas. O que é relevante registrar aqui, contudo, é a escassez da literatura sobre normas internacionais que recorre a análises de discursos com o fito de atender às insuficiências analíticas de que padecem as abordagens dominantes.

Diante dessas circunstâncias, esclareça-se que a etapa da pesquisa que realizará a demarcação da ordem discursiva baseia-se principalmente na abordagem que tem origens na teoria do discurso elaborada por Laclau e Mouffe (1985). Além disso, cumpre sublinhar dois expedientes analíticos de que se lança mão e que não refletem compromissos ontológicos deste estudo. O primeiro é a distinção entre estrutura e prática discursivas. Neste capítulo, apresentou-se a ideia de que as regras existem em suas instanciações concretas. Igualmente, “a estrutura [discursiva] é continuamente dependente de como está cristalizada na prática” (JØRGENSEN & PHILIPS, 2002, p. 139). Essa noção, contudo, não impedirá que se tratem os padrões de significados (discursos) separadamente de suas ativações (interpretação concreta). O segundo está relacionado ao primeiro, e diz respeito ao fato de que um discurso é um construto analítico condicionado aos interesses da investigação. Isso não significa dizer que os discursos não possuem realidade *objetiva*, ou que suas demarcações resultem de veleidades do pesquisador. Sucede, apenas, que “os objetivos da pesquisa determinam a ‘distância’ que o pesquisador assume em relação ao material e, portanto, ao que pode ser tratado como um único discurso” (JØRGENSEN & PHILIPS, 2002, p. 144).

Finalmente, reitere-se a centralidade aqui conferida à atividade persuasiva como âmbito de realização e transformação de normas. Sendo o argumento político “uma forma de agir sobre os outros agindo sobre suas concepções” (FINLAYSON, 2007, p. 553), importa explorar a inserção das normas nesse processo.

1.4.1 Desenho de pesquisa.

Embora os dois objetivos centrais dessa pesquisa – identificar a ordem do discurso em que a R2P está inserida e investigar o papel das normas da doutrina na retórica política – sejam complementares, eles serão perseguidos com aparatos analíticos distintos. Isso permitirá a passagem de um exame mais geral para outro mais próximo da ativação das normas da R2P.

Uma *norma* é aqui conceitualizada como processo no qual, e através do qual, definem-se prescrições de conduta social. Nesta pesquisa, a R2P é entendida como uma tentativa de conectar um juízo de valor – qual seja, o de que violações maciças de direitos humanos não são desejáveis – à ação social. Essa tentativa compreende três normas: (i) a que prescreve a responsabilidade doméstica primária de proteger as populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade; (ii) a que prescreve o suporte internacional à observância dessa responsabilidade; e (iii) a que prescreve a transferência dessa responsabilidade primária à sociedade internacional em casos de incapacidade de ou indisposição doméstica a cumpri-la. Elas foram depreendidas dos três parágrafos que dispõem sobre a incorporação da R2P ao ordenamento normativo da ONU, os quais constam no relatório final da Cúpula Mundial de 2005.

Por seu turno, um *discurso* pode ser compreendido genericamente como “uma *forma* particular de representar o mundo (ou partes do mundo)” (JØRGENSEN & PHILIPS, 2002, p. 143; ênfase no original)³³. É útil apresentar a formulação de Laclau e Mouffe, que respalda esta pesquisa:

[c]hamaremos *articulação* qualquer prática que estabeleça uma relação entre elementos de tal modo que sua identidade seja modificada como resultado da prática articulatória. A totalidade estruturada resultante da prática articulatória chamaremos de *discurso*. As posições diferenciais, na medida em que apareçam articuladas dentro de um discurso, chamaremos de *momentos*. Em contraste, chamaremos *elementos* qualquer diferença que não esteja discursivamente articulada (1985, p. 105; ênfase no original).

Outro conceito que será utilizado neste estudo é o de *articulação*, que se refere à operação por meio da qual a polissemia de um signo é reduzida, o que é feito em relação àquilo de que o signo se diferencia (daí a designação *posições diferenciais*). Note-se que uma articulação não é realizada no vácuo, mas se sustenta em articulações prévias. Desse

³³ Recorde-se que a base fundamental para as conceitualizações desta pesquisa voltadas à análise de discurso é a teoria do discurso de Laclau e Mouffe. Com isso, logra-se fugir às controvérsias acerca do conceito: discursos, sistemas de significação, sistemas de práticas semânticas, repertórios interpretativos são termos aqui desinflacionados teoricamente por meio da referência à base escolhida.

modo, assim como o conceito de *intertextualidade* – que remete à noção de que todo evento comunicativo ampara-se em eventos comunicativos anteriores, e, portanto, de que todo texto incorpora elementos de outros textos (JØRGENSEN & PHILIPS, 2002, p. 73) –, o conceito de articulação é útil para a análise de mudanças e reproduções discursivas, pois que fornece uma ligação entre distintos contextos de instanciação de discurso.

Verifique-se, ainda, que alguns signos são mais relevantes do que outros dentro de um discurso, no sentido de que é em torno deles que outros signos são organizados e, assim, adquirem significados. Esses núcleos são chamados *pontos nodais*. Semelhantemente, o conceito de *significante flutuante* também se refere a pontos centrais ao redor dos quais gravita a atividade semântica. Não obstante, enquanto os primeiros dizem respeito a um “ponto de cristalização dentro de um discurso específico, o termo ‘significante flutuante’ pertence à luta constante entre diferentes discursos para fixar o significado de signos importantes” (JØRGENSEN & PHILIPS, 2002, p. 28). A noção de *significante flutuante* será particularmente valiosa para o presente empreendimento, uma vez que possibilita identificar um terreno de disputa - i.e., em que não há discurso hegemônico³⁴ - e, portanto, delimitar a existência de uma ordem do discurso (que será definida adiante).

Em suma, a ideia central é que os discursos são tentativas incessantes - porque nunca definitivas – de *fechamento* de significado num dado domínio. “Discursos são sempre apenas fixações temporárias e parciais de significado num terreno fundamentalmente indecidível” (JØRGENSEN & PHILLIPS, 2002, p. 39), “*e o caráter parcial dessa fixação provém da abertura do social, um resultado, por seu turno, da constante inundação de todo discurso pela infinitude do campo de discursividade*” (LACLAU & MOUFFE, 1985, p. 113; ênfase no original). O *campo de discursividade* corresponde a todas as possibilidades excluídas pelo discurso.

Ainda no registro da teoria do discurso, resta apresentar os conceitos que estarão mais diretamente relacionados ao exame dos conflitos interpretativos. A sugestão de Jørgensen e Philips será observada, e o conceito de ordem do discurso será interposto ao de discurso e ao de campo de discursividade. Uma *ordem do discurso* é um espectro mais limitado de discursos (dois ou mais) que procuram significar um mesmo terreno. Como tentam organizar um domínio social

³⁴ Hegemônico no sentido de que a contingência original do discurso não é tratada como tal, afigurando-se como realidade *objetiva*.

comum, não raro entram em tensão ou disputa. É ambiente propício, portanto, à emergência de *antagonismos*, que “podem ser encontrados onde os discursos colidem” (JØRGENSEN & PHILIPS, 2002, p. 48), e cuja dissolução pode ser operada através de *intervenções hegemônicas*. Estas, por sua vez, consistem em articulações que tencionam restituir, por meio da força, a fixidez a esse domínio disputado. ‘[I]ntervenção’ hegemônica é um processo que tem lugar num terreno antagonico, e o ‘discurso’ é o resultado” (JØRGENSEN & PHILIPS, 2002, p. 48).

Por sua vez, a análise da retórica política, isto é, da atividade persuasiva, envolve a utilização de outras categorias. Em especial, aqui se atenta nos usos da linguagem emotiva na argumentação, ou seja, da persuasão que se baseia em emoções³⁵. Um termo pode ser considerado emotivo se conduz a um juízo de valor sobre o referente. “Juízos de valor [...] são formas de classificação baseadas num tipo particular de premissas definicionais, nomeadamente valores” (MACAGNO; DALTON, 2010, p. 17). Assim, o uso de linguagem emotiva enseja classificações do tipo bom e mau, desejável e indesejável com base em valores compartilhados.

Logo se vê a pertinência de estudar o emprego argumentativo de normas sob esse prisma. Ora, as normas são processos de prescrição de conduta que se assemelham ao esquema de raciocínio prático baseado em valor:

1. Nas presentes circunstâncias R
2. deveríamos executar a ação A
3. para alcançar novas circunstâncias S
4. que realizará algum objetivo O
5. que promoverá algum valor V. (MACAGNO; DALTON, 2010, pp. 15-16)

Envolvem, portanto, a representação de uma situação e o estabelecimento de objetivos e cursos de ação. Conforme mencionado, aqui se entende que a R2P consiste em tentativa de conectar um juízo de valor a uma ação social, do que se pode inferir a provável mobilização de suas normas em momentos argumentativos diversos. Por exemplo, a incapacidade de classificar uma situação como crime contra a humanidade, limpeza étnica, crimes de guerra ou genocídio impede, obviamente, a transferência da responsabilidade de proteger à sociedade internacional. Com efeito, de modo geral, “ter êxito numa ‘definição da situação’, no estabelecimento das premissas a partir das quais deduções

³⁵ As formulações que seguem são amplamente extraídas de Macagno e Dalton (2010).

serão feitas, representa uma vitória política considerável” (FINLAYSON, 2007, p. 559).

A argumentação a partir de valores pode atuar tanto sobre a representação de um evento ou uma ação quanto sobre a estrutura de valores do interlocutor a fim de alterar seus juízos. O recurso a esse tipo de argumento pode ser identificado pelo uso de estratégias mais ou menos elaboradas, tais como o emprego de *palavras carregadas*, *definições persuasivas* ou *quase-definições*. Palavras carregadas são termos que veiculam pressupostos não aceitos pelo interlocutor; ou seja, é um movimento que excede os compromissos estabelecidos com a audiência de modo a transmitir o conteúdo valorativo associado ao termo empregue. É uma técnica frágil que pode ser reforçada através de uma definição persuasiva, estratégia mais complexa que modifica o significado descritivo de uma palavra sem alterar o juízo de valor a ela associado³⁶. Por fim, uma quase-definição procura alterar os valores associados a um termo, isto é, atua sobre seu significado emotivo. É uma estratégia mais utilizada quando já se tem estabelecida uma representação do evento ou da ação em causa.

Finalmente, cabe salientar que o uso de linguagem emotiva não raro é pernicioso, pois que pode excluir pontos de vista contrários do diálogo por supostamente partirem de valores incompatíveis. No caso das intervenções humanitárias, por exemplo, pode-se falaciosamente associar a rejeição a uma medida justificada em termos humanitários à rejeição aos próprios valores humanitários. Numa palavra, pode sugerir que contra-argumentos não são necessários.

³⁶ Pode-se citar como exemplo a gradual expansão do conceito de desenvolvimento, que passou a incorporar elementos culturais, ou ainda de justiça social.

CAPÍTULO II

2. MAPAS SEMÂNTICOS: UMA ANÁLISE DISCURSIVA DO TERRENO HUMANITÁRIO

Neste capítulo serão delineados os discursos que informaram as deliberações ocorridas no âmbito do Conselho de Segurança, em 2011, concernentes às crises na Líbia e na Síria. A significação destas foi objeto de disputa discursiva, que configurou uma ordem do discurso que chamaremos humanitária. Cada discurso avançou uma representação da qual decorriam cursos de ação possíveis, nem sempre compatíveis entre si. Ademais, os textos analisados revelam distintas combinações discursivas, bem como as tensões disso resultantes³⁷.

Dos quatro textos examinados³⁸, a Resolução 1973 e o rascunho vetado relativo à Síria possuem a qualidade peculiar de encerrarem provisória acomodação discursiva, haja vista terem sucedido a tentativas de construção de consenso. Constituirão, portanto, ponto de acesso privilegiado à ordem do discurso em apreço, presumindo-se que os significantes flutuantes cujos significados são disputados ali assumirão maior expressão.

Quanto às transcrições das declarações que se seguiram aos sufrágios da Resolução e da proposta vetada, e que constituem os outros dois textos de que se ocupará esta pesquisa, serão enfatizadas aquelas em que se manifestam os países que se abstiveram de votar e, quando for o caso, vetaram a votação. Como esses países foram minoria em ambos os casos investigados, assume-se suas justificativas serão mais elaboradas, de modo que os discursos em que repousaram suas decisões serão feitos mais explícitos.

Este exercício pretende fornecer insumos para um exame acurado das disputas interpretativas a que estiveram sujeitas as normas da R2P nos contextos das crises citadas.

2.1 Discurso da soberania como responsabilidade.

³⁷ Reitere-se o caráter tentativo do esforço aqui realizado, uma vez que textos isolados não são suficientes para a afirmação de existência de um discurso. Por outro lado, isso é parcialmente remediado pelo fornecimento de breves contextualizações ao longo das seções.

³⁸ Os textos de que se servirá a pesquisa encontram-se, na íntegra, no Anexo A apenso ao fim deste estudo.

Ressignificar o conceito de soberania é o objetivo explícito da doutrina da R2P (ICISS, 2001). Segundo dispõem seus documentos principais³⁹, ao direito estatal à autoridade última num dado território e sobre determinada população deveria ser contraposto o dever de zelar por essa mesma população. Dito de outro modo, propõe-se que a legitimidade externa de um estado esteja vinculada a sua legitimidade interna.

Desde que essa ideia foi elaborada e posteriormente incorporada à ONU, em 2005, formulou-se um discurso sobre a instituição da soberania que tem em seu centro as normas da R2P. Em virtude da relevância que a doutrina tem para esse discurso, aqui se optou por qualificá-lo correspondentemente. Ademais, dado o caráter predominantemente indireto da mobilização desse discurso, a seleção de signos que indicam sua articulação revela-se complicada. Adianta-se, portanto, que termos relativos à responsabilidade, à proteção de civis, à legitimidade e ao respeito aos direitos humanos orientarão esse exercício.

Tanto a Resolução quanto a proposta vetada fazem referência explícita à responsabilidade de proteger. Curiosamente, contudo, nas declarações que sucederam à votação da Resolução só há duas menções abertas à responsabilidade de proteger, uma proveniente da delegação francesa, outra da colombiana. Nas declarações que se seguiram à malograda votação da proposta sobre a Síria, por seu turno, é marcante o afastamento em relação à doutrina (houve, novamente, apenas duas remissões explícitas, uma proveniente da Colômbia, e outra da Rússia - desta feita como alvo de crítica, evidentemente), especialmente se se tem em conta o apuro que há na seleção dos termos em manifestações dessa natureza.

³⁹ O documento que dá origem à R2P já foi mencionado – é o relatório de 2001 elaborado pela ICISS. A incorporação – em formato reduzido, vale dizer – da doutrina ao ordenamento normativo da ONU deu-se em 2005: “[c]ada Estado individual tem a responsabilidade de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Essa responsabilidade implica a prevenção de tais crimes, incluindo sua incitação, através de meios adequados e necessários. Nós aceitamos aquela responsabilidade e agiremos de acordo com ela. A comunidade internacional deveria, quando apropriado, encorajar e ajudar os Estados a exercitar essa responsabilidade e apoiar as Nações Unidas no estabelecimento de uma capacidade preventiva” (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005, p. 30).

Apesar disso, um linguajar mais brando que coloca temas humanitários como sendo de preocupação primariamente estatal permeia, em diferentes graus, todos os textos analisados. Isso pode ser observado fundamentalmente nas formas em que as situações são retratadas. A Resolução expressa sua preocupação com a “situação deteriorante”, a “escalada de violência”, as “baixas civis”; reitera a “responsabilidade das autoridades líbias de proteger a população líbia” e que as partes beligerantes devem assumir a “responsabilidade primária” de adotar as medidas possíveis para “assegurar a proteção de civis”; “condena “a violação maciça e sistemática de direitos humanos, incluindo detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura e execuções sumárias”, bem como “os atos de violência e intimidação” contra os profissionais da mídia perpetrados pelas autoridades líbias; considera que “os ataques generalizados e sistemáticos (...) contra a população civil podem constituir crimes contra a humanidade”; e faz repetidas demandas por acesso à assistência humanitária. Ademais, há um tom marginalmente humanitário nas sentenças que versam sobre refugiados e residentes estrangeiros.

Similarmente, a situação na Síria também é representada em contornos humanitários, e como sendo de responsabilidade primeiramente governamental, pelo projeto de resolução malsucedido. Assim, revela preocupação com a “violência em curso”, as “necessidades humanitárias”, a “deterioração continuada da situação” e o potencial para “escalada da violência”; condena “as continuadas violações graves e sistemáticas de direitos humanos e o uso da força contra civis pelas autoridades sírias”; demanda que o governo sírio “interrompa sua ofensiva violenta” e que as “violações de direitos humanos” sejam submetidas a investigação independente, bem como seus perpetradores responsabilizados; recorda “a responsabilidade primária do governo sírio de proteger sua população”; e solicita a facilitação de acesso à assistência humanitária.

De sua parte, as declarações feitas após os sufrágios secundam os textos votados ao incorporar elementos do discurso da soberania como responsabilidade na definição das situações em apreço. Para o presente propósito de delimitação de discursos, as manifestações dos países favoráveis aos textos votados têm pouco valor analítico, uma vez que, no mínimo, endossam as representações avançadas por estes, conforme ilustra as declarações pitorescas de Alain Juppé, então delegado francês, de que “[n]a Líbia, (...) a vontade do povo tem sido esmagada pela repressão assassina liderada pelo regime de Gaddafi contra seu próprio povo”, e de que “a situação na Líbia hoje é mais

alarmante do que nunca. Enquanto falo,” prossegue Juppé, “as tropas do coronel Gaddafi perseguem sua conquista violenta de cidades e territórios libertados. (...) [N]ós não devemos abandonar populações civis, as vítimas de repressão brutal, à sua sorte; nós não devemos permitir o primado do direito e a moralidade internacional serem pisoteados”. O escrutínio das declarações dos países que demonstraram reservas com relação aos documentos votados, por sua vez, faz-se relevante para averiguar se o discurso da soberania como responsabilidade foi mobilizado ou não.

Com respeito aos cinco países que se abstiveram de votar a Resolução 1973, a resposta é afirmativa, mas precisa ser qualificada. A delegação alemã é a que recorre mais abertamente ao discurso da soberania como responsabilidade, embora não faça referência à R2P. Isso se depreende de sua menção de que tenciona “parar a violência no país e mandar mensagens claras a Gaddafi e seu regime de que seu tempo acabou. Muammar Al-Gaddafi precisa renunciar ao poder imediatamente. Seu regime perdeu toda legitimidade e não pode mais ser um interlocutor para nós”. O objetivo da Alemanha, portanto, “é promover a transformação política da Líbia”, de modo a atender às “aspirações a liberdade e democracia” do povo líbio. Malgrado a patente vinculação entre legitimidade interna e externa, o país absteve-se de votar amparando-se em outro discurso, nomeadamente o discurso da segurança.

Do lado indiano, a declaração ocupa-se de justificar as reticências do país, especialmente baseadas na carência de “informação crível sobre a situação”, o que não impede o delegado de arrematar, um tanto contraditoriamente, que a Índia continua “gravemente preocupada com a situação humanitária deteriorante na Líbia e insta as autoridades líbias a cessar fogo, proteger a população civil e atender às demandas legítimas do povo líbio”, assim mobilizando timidamente o discurso da soberania como responsabilidade. O mesmo vale para a manifestação chinesa, que qualifica a situação como “deteriorante” e faz breve referência à necessidade de interromper “atos de violência contra civis”.

Embora a declaração brasileira dedique maior atenção a condenar “o uso de violência por autoridades líbias contra demonstradores desarmados” e a enfatizar a “necessidade de proteger civis e respeitar seus direitos”, o discurso da soberania como responsabilidade permanece subordinado a outras considerações. Similarmente, o representante russo sublinha a “inaceitabilidade do uso da força contra a população civil da Líbia” e a “consistente e firme” defesa “da proteção da população civil” como “princípio básico” ao lado

dos “valores humanitários” que comungam com os demais membros do Conselho. Essas intervenções, contudo, apenas pontuam uma justificativa mais extensa que se apoia em outros discursos.

Finalmente, as declarações dos países que se abstiveram de votar e dos que vetaram o projeto de resolução sobre a Síria estão marcadas pela quase ausência do discurso da soberania como responsabilidade, inclusive as passagens em que a situação é caracterizada. A longa manifestação russa - que remete explicitamente ao episódio na Líbia - assevera que “a violência é inaceitável” e que condena a “repressão de protestos de demonstradores pacíficos”, ao que imediatamente adiciona ser responsabilidade tanto das autoridades quanto dos opositores a “continuação da tragédia”. A postura chinesa segue a mesma linha, sendo ainda mais omissa quanto à situação humanitária. Igualmente, a lacônica declaração libanesa não recorre ao discurso da soberania como responsabilidade.

Interessantemente, o representante indiano “reconhece a responsabilidade de todos os Estados de respeitar os direitos fundamentais de seus povos, atender a suas aspirações legítimas e responder a seus descontentamentos”, mas acrescenta que, “[a]o mesmo tempo, os Estados também têm a obrigação de proteger seus cidadãos de grupos e militantes armados”.

Quanto às declarações da África do Sul e do Brasil, nota-se uma presença hesitante do discurso da soberania como responsabilidade, que encontra expressão na caracterização sul-africana da situação síria como uma de deterioração “política e humanitária”; no posicionamento mais genérico da delegação brasileira em favor das aspirações populares expressas na Primavera Árabe, e contrário a violações de direitos humanos; e na demanda de ambos os países por acesso à assistência humanitária.

Observe-se que, enquanto houve cinco ocorrências da concepção de que o governo líbio havia “perdido toda sua legitimidade” - a saber, do Reino Unido, da Alemanha, da Colômbia, de Portugal e do Líbano -, construção que permitia a remissão implícita à R2P, somente a representação francesa mobilizou tal construto nas conversações relativas à Síria.

Em suma, (i) o discurso da soberania como responsabilidade não foi consequencial na mesma medida em que dele se serviu e (ii) foi menos demandado no caso sírio.

2.2 Discurso da soberania como não-intervenção.

Esta seção debruça-se sobre um discurso bastante familiar em relações internacionais. Isto é, tem como objeto o discurso moderno de soberania, e dedica-se a explorar seus usos nos casos em apreço. A norma da não-intervenção desempenha uma centralidade nesse discurso que é transferida para o nome que aqui se lhe atribui. Em relações internacionais, ele corresponde à concepção dominante a respeito da instituição da soberania. É um dos poucos entendimentos razoavelmente assentados das relações internacionais – ao menos em foros em que matérias delicadas são deliberadas a partir de perspectivas concorrentes e altamente contrastantes, como é o caso do Conselho de Segurança. Daí a expectativa de que conste nos documentos em exame. Adicionalmente, é provável que essa presença seja mais patente do que a do discurso como responsabilidade, cujas mobilizações revelaram-se cautelosas.

A R2P originou-se das contradições inerentes entre esse discurso e a ascendente importância conferida a normas de direitos humanos. Mesmo no domínio hermético e conservador do Conselho, fizeram-se sentir tensões resultantes desse choque. A articulação de signos como soberania, não-intervenção, não-interferência e independência servirá de base para a identificação e demarcação do discurso da soberania como não-intervenção.

No que diz respeito à Resolução 1973 e ao rascunho vetado, as expectativas acima expostas foram preenchidas: ambos os textos trazem a mesma frase em que é afirmado “o forte compromisso [do Conselho de Segurança] com a soberania, a independência e a unidade territorial” da Líbia e da Síria. Refira-se que “independência” e “unidade territorial” são alguns dos significantes que gravitam em torno de “soberania” no sentido do discurso ora analisado. Normalmente, o princípio da “não-intervenção” acompanha essa prática articulatória, o que torna relevante sua ausência nesses textos.

Nas declarações referentes à Resolução, há cinco ocorrências do conceito moderno de soberania, e uma (de Portugal) articulando a legitimidade dos insurretos líbios à soberania popular. O termo “intervenção” é suscitado duas vezes, mas apenas para descrever os temores das delegações russa e sul-africana a respeito das possíveis consequências da Resolução.

Quanto aos países que mais diretamente nos concernem: o representante alemão declara explicitamente que seu país visa à mudança de regime, intenção que proscreve de sua fala o discurso da soberania como não-intervenção; a delegação indiana considera “muito importante que haja pleno respeito pela soberania, unidade e integridade territorial da Líbia”, ponderação marginal na totalidade de sua

justificativa de abstenção; as declarações brasileira e russa nem indiretamente lançam mão do discurso da soberania como não-intervenção; e, por fim, a declaração chinesa enfatiza que a “soberania, independência, unidade e integridade territorial da Líbia” devem ser respeitadas.

O quadro muda sensivelmente nas declarações da reunião em que se deliberou sobre a Síria. Também há cinco referências à noção moderna de soberania, as quais, dessa vez, possuem um papel mais substancial nas justificativas. Na declaração russa, invoca-se a maior adequação do rascunho alternativo elaborado por China e Rússia (que não foi o objeto da votação aqui examinada), uma vez que governado segundo a “lógica de respeito pela soberania nacional e pela integridade territorial da Síria bem como o princípio da não-intervenção”; o delegado chinês demanda que se respeitem a “soberania, a independência e a integridade territorial da Síria” e o “princípio da não-interferência nos assuntos internos dos Estados”; as representações indiana e brasileira não se ancoram no discurso da soberania como não-intervenção; o representante libanês defende o “direito [sírio] à soberania e a integridade de seu povo e de sua terra”; e na declaração sul-africana frisa-se a necessidade de que uma solução para a crise deve “preservar a unidade, a soberania e a integridade territorial da Síria”.

Em contraste com o discurso examinado anteriormente, portanto, o discurso da soberania como não-intervenção ganha mais relevância nas deliberações sobre a Síria. Destaque-se, além disso, que sua mobilização no caso líbio não explicitou o compromisso com a norma da não-intervenção, o que pode ser indicativo de uma estratégia de acomodação discursiva.

2.3 Discurso da segurança.

O discurso da segurança (internacional) costuma acompanhar o discurso da soberania como não-intervenção, mas numa relação permeada de ambiguidades. Tendo em vista que um dos objetivos centrais da ONU é a manutenção da paz e da segurança internacionais, o discurso da segurança é um recurso valioso à disposição dos tomadores de decisão na arena internacional. Vale ressaltar que *segurança* é um significante flutuante disputado por diversas perspectivas. Aqui, contudo, refere-se à (imprecisa) compreensão de segurança internacional que circula nos ambientes da “alta política”. Os signos que servirão de indicadores desse discurso são: segurança regional/ internacional/

mundial, paz regional/ internacional/ mundial, estabilidade regional/ internacional/ mundial.

O texto da Resolução é inequívoco e breve: determina que a situação na Líbia constitui “uma ameaça à paz e à segurança internacionais”. O projeto vetado, por sua vez, não se utiliza do discurso da segurança.

As declarações dos países que se abstiveram de votar a Resolução conformam um quadro misto com relação a referências à segurança. A delegação alemã não é explícita nesse aspecto, mas tangencia o discurso da segurança quando diz ver “o perigo de serem arrastados para um conflito militar prolongado que afetaria toda a região”. De forma mais direta, a declaração russa alerta para a possibilidade de que haja uso excessivo da força e, como consequência, de que a “causa da defesa da paz e da segurança em toda a região do norte da África e do Oriente Médio” sofra. Índia, Brasil e China, de outra parte, não se ancoram no discurso da segurança internacional.

Na reunião que sucedeu ao veto do projeto de resolução sobre a Síria, o discurso da segurança foi mais frequentado, tanto do lado daqueles que votaram favoravelmente quanto daqueles que se manifestaram contrários à proposta. A representação russa pondera que uma abordagem nos moldes propostos seria conducente a uma “desestabilização na região como um todo”, e que “[o] colapso da Síria como um resultado de uma guerra civil teria um impacto muito destrutivo sobre a situação em todo o Oriente Médio”.

A declaração chinesa é marcada por um teor semelhante, sugerindo que qualquer medida tomada deveria ter em conta “a manutenção da paz e da estabilidade no Oriente Médio”, e recordando da importância que o princípio da não-interferência tem “sobre a segurança e a sobrevivência de países em desenvolvimento, (...) bem como sobre a paz e a estabilidade mundiais”, para enfim arrematar: “[a] manutenção da paz e da estabilidade na Síria serve os interesses comuns do povo sírio e da comunidade internacional”.

Na mesma veia, o representante indiano afirma que,

[t]anto historicamente quanto na contemporaneidade, a Síria tem sido um país importante no Oriente Médio. Seu papel no processo de paz do Oriente Médio e na estabilidade de toda a região não pode ser superenfatizada. Instabilidade prolongada e distúrbio na Síria, portanto, claramente têm ramificações para a região e para além dela.

A delegação sul-africana endossa esse entendimento, afirmando que a Síria faz parte de “uma resolução mais ampla do conflito no Oriente Médio. Sua estabilidade está vinculada à de seus vizinhos” e, dessa forma, qualquer ação precisa ser sensível às “implicações regionais”. Menos incisivamente, a declaração brasileira reitera a “centralidade da Síria para a estabilidade da região”, circunstância que demanda cautela e univocidade por parte do Conselho. A sucinta declaração libanesa é a única que não argumenta ao amparo do discurso da segurança internacional.

2.4 Ordem do discurso humanitária.

Demarcaram-se, até aqui, os discursos que disputam a significação das práticas sociais relacionadas às intervenções humanitárias. Eles fornecem as lentes com que tais práticas são interpretadas. O discurso da soberania como responsabilidade vincula a observância de normas de direitos humanos à legitimidade internacional de um estado. Além disso, por ter as normas da R2P como elemento fundamental, atribui à comunidade internacional a responsabilidade de zelar por aqueles direitos. De sua parte, o discurso da soberania como não-intervenção expressa o entendimento prevalecente em relações internacionais de que a norma da não-intervenção deve subordinar as demais considerações de política internacional; em outras palavras, de que está no topo da hierarquia normativa internacional. Por fim, o discurso da segurança internacional estipula como horizonte normativo a manutenção da paz e da estabilidade internacionais, ao qual devem estar subordinadas as demais preocupações, inclusive humanitárias.

Conforme observado, as combinações entre esses discursos são complexas e nem sempre coerentes. Os textos da Resolução 1973 e do projeto de resolução sobre a Síria são particularmente instrutivos no que diz respeito a essas combinações. O esforço em acomodar os interesses diversos que se ancoram nos referidos discursos coloca em evidência as tensões entre estes. Dessa forma, esses textos permitem divisar mais claramente a ordem do discurso humanitária.

A incorporação explícita, em ambos os textos, dos discursos da soberania como responsabilidade e da soberania como não-intervenção revela a colisão inescapável da doutrina da R2P com a noção dominante do significado e das implicações da instituição da soberania e das práticas sociais que a sustentam. Em cada discurso, o significante flutuante “soberania” é investido de significados distintos mediante sua articulação com um quadro normativo que tem em seu centro os direitos

humanos, de um lado, e a não-interferência, de outro. Evidentemente, cursos de ação divergentes decorrem de cada imagem. A despeito das inconsistências óbvias, contudo, os textos procuram harmonizar os dois discursos excluindo a possibilidade de ocupação estrangeira dos territórios líbio e sírio, movimento que não é exitoso tendo em vista a extensão do compromisso com a não-intervenção – é uma norma que não admite exceções – e a dificuldade de operacionalizar uma intervenção humanitária sem aquele recurso.

Por outro lado, o discurso da soberania disputa o significado da política internacional conferindo primazia à manutenção da estabilidade e da paz⁴⁰. Embora não avance uma noção de identidade estatal, é comumente mobilizado em associação ao discurso da soberania como não-intervenção. Em verdade, pode-se dizer que esses dois discursos constituem o núcleo de uma visão tradicional sobre as relações internacionais. Não obstante, essa acomodação nem sempre é bem-sucedida, e considerações securitárias podem prevalecer sobre a norma da não-intervenção.

Com respeito aos textos submetidos à votação, é digno de nota que somente a Resolução 1973 afirma que os eventos na Líbia constituem ameaça à paz e à segurança internacionais. Em contrapartida, e coerentemente, na última seção verificou-se a maior recorrência do discurso da segurança nas manifestações dos países que se opuseram ao projeto de resolução sobre a Síria. Isso é sintomático dos múltiplos usos a que o conceito de segurança está sujeito, mesmo na acepção limitada a sua dimensão político-militar. Para citar um exemplo, a delegação alemã lançou mão de argumentos securitários em ambas as ocasiões, mas com propósitos contrários: relativamente à Líbia, apresentou o temor de que uma intervenção humanitária afetasse a região como um todo, enquanto concebeu a situação na Síria como uma ameaça à segurança e à paz internacionais *per se* que urgia um posicionamento internacional. Para reforçar o contraste, vale recordar que, no caso sírio, todos os países

⁴⁰ A importância do discurso da segurança reflete-se nas tentativas de apropriação a que é submetido, as quais são facilitadas pela indeterminação inerente às noções de segurança e ameaça. Assim, ao entendimento tradicional de segurança política e militar foram-se adicionando dimensões econômicas, sociais, ambientais e humanitárias (ver, por exemplo, BUZAN, 1998). Com efeito, cabe mencionar que, dentro da abordagem teórica da securitização, a R2P, ao alçar quatro violações de direitos humanos à condição de pretextos para intervenção, ou seja, para medidas extraordinárias, realiza uma securitização na dimensão humanitária.

contrários ao projeto de resolução, excetuando o Líbano, utilizaram o discurso da segurança – mas para reivindicar a inadequação de uma eventual intervenção⁴¹.

Isso posto, note-se que a Resolução 1973 valeu-se de todos os discursos delineados neste capítulo. O que à primeira vista pode parecer uma combinação incongruente foi, em verdade, o resultado de uma cuidadosa, porém frágil, acomodação discursiva. Em termos mais concretos, o conflito entre o discurso da soberania como responsabilidade e o discurso da soberania como não-intervenção foi parcialmente contornado excluindo-se a possibilidade de ocupação militar estrangeira. Com isso, arrefeceram-se as denúncias de que a Resolução implicaria violação assentida e declarada de uma das principais normas das relações internacionais. Ademais, o discurso da segurança serviu para respaldar a noção de urgência atribuída à situação na Líbia; ou seja, desempenhou um papel ancilar e paralelo ao discurso da soberania como responsabilidade.

Os desdobramentos efetivos das medidas contidas na Resolução expuseram as fragilidades dessa combinação. A Operação Protetor Unificado concretizou as suspeitas de que a intervenção envolveria mais do que uma administração do espaço aéreo líbio. Dessa forma, a exceção parcial à norma da não-intervenção ultrapassou o limiar do que fora estipulado como admissível. Além disso, tornou-se difícil vislumbrar em que medida a intervenção contribuía para a manutenção da estabilidade e da segurança na região. Em suma, os objetivos estabelecidos de cessar a violação de direitos humanos e assegurar a segurança internacional foram obtidos a expensas da noção tradicional de soberania. As práticas sociais compreendidas por esses discursos demonstraram-se, quando não incompatíveis, paralelas, como foi o caso da soberania como responsabilidade e de preocupações relativas à segurança. Mesmo aqui, no entanto, a sobreposição foi aparente, não passando de um paralelismo fortuito auferido com a vagueza típica ao conceito de segurança internacional.

Esses resultados fizeram-se sentir na rejeição do projeto de resolução relativo à Síria. Além da óbvia sensibilidade regional que a situação representava para a Rússia, o que dificultava a terceiros justificar qualquer ação em termos securitários, o precedente líbio desacreditou uma possível acomodação entre os discursos que têm a soberania como significante fundamental. O recurso enfático ao discurso

⁴¹ Naturalmente, a diferença de tom está relacionada a questões de ordem geopolítica que estão fora do escopo deste trabalho.

da soberania como não-intervenção atesta a subordinação da R2P à norma da não-intervenção.

A ordem do discurso humanitária delineada neste capítulo representa os arcabouços discursivos geralmente conflitantes de que dispõem os tomadores de decisão para interpretar e atuar sobre a política internacional. Cada discurso fornece uma hierarquia normativa distinta com que avaliar os fenômenos internacionais. As ativações concretas desses discursos produzem conflitos que se materializam em disputas argumentativas, que são tentativas de persuasão que não raro refluem sobre esses mesmo discursos. O capítulo seguinte volta-se para essa atividade argumentativa.

CAPÍTULO III

3. O ARGUMENTO COMO ARMA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

À luz da precedente demarcação discursiva, este capítulo empreende uma análise pormenorizada do lugar ocupado pela R2P no processo de ativação retórica desses discursos. Para tanto, são examinadas quatro declarações que integram o material em que se apoia esta pesquisa, a saber, as duas manifestações britânicas e as duas manifestações russas por ocasião das votações de resoluções referentes às crises na Líbia e na Síria⁴². Essa seleção atende às seguintes considerações: tomadas em conjunto, as declarações compreendem toda a ordem discursiva delineada no capítulo anterior; em ambos os contextos, representam polos opostos do espectro argumentativo, o que permitirá uma avaliação da (falta de) coerência dos posicionamentos assumidos pelos protagonistas dos episódios em apreço; a continuidade de atenção sobre as mesmas delegações ensejará o exame de um provável impacto intertextual com respeito à situação na Síria; as manifestações britânica e russa cobrem boa parte dos argumentos mobilizados pelos demais países, cujas declarações tornam-se, assim, redundantes para os presentes propósitos; e, por fim, embora as declarações francesas pareçam atender mais apropriadamente ao critério de excepcionalidade – isto é, constituem os casos mais enfáticos de recurso à soberania como responsabilidade –, o representante francês manifestou-se antes da votação que aprovou a Resolução 1973, circunstância que mina a similaridade de condições de enunciação que aqui se quer preservar.

Antecipe-se que, de maneira geral, as declarações constantes nesses textos organizam-se em dois grandes momentos argumentativos, um dos quais destinado a classificar a situação na Líbia, e outro a avaliar o curso de ação escolhido⁴³. Conforme sugerido anteriormente, aqui se trabalha com a premissa de que a participação das normas na atividade argumentativa excede a função de legitimação política⁴⁴. Com efeito, de

⁴² A exposição respeita a ordem em que se manifestam os representantes.

⁴³ Evidentemente, essa separação atende a propósitos analíticos, e ambos os momentos frequentemente se sobrepõem e se reforçam de forma indiscernível.

⁴⁴ Em especial, é notável o papel que desempenham na definição de um evento ou objeto, aspecto insinuado no capítulo precedente.

um ponto de vista retórico é possível dizer que a R2P trata justamente de conectar um juízo normativo – o de que violações maciças de direitos humanos não são desejáveis – à ação política, o que envolve desde a classificação e a qualificação de determinadas circunstâncias até o posterior sopesamento de ações estabelecidas como possíveis. Todos esses momentos argumentativos são, a princípio, disputáveis, o que recoloca a pergunta: como a R2P insere-se e modifica-se no exercício retórico?

3.1 Resolução sobre a Líbia.

3.1.1 Delegação do Reino Unido.

A declaração britânica é composta de quatro parágrafos concisos que, respectivamente, têm como objetos centrais: a definição da situação na Líbia, a legitimidade da posição esposada pelo governo britânico, a síntese das medidas previstas na Resolução e o propósito dessas medidas.

Malgrado oferecer um argumento de definição, o *pathos* é o modo de apelo persuasivo predominante no primeiro parágrafo. Isto é, a transmissão de informações que permitem classificar os eventos na Líbia – exercício que costuma ocorrer no registro do *logos* – é permeada de estratégias de emocionalização. Assim, o que se lhe segue visa a subsidiar a afirmação de que a “situação na Líbia é clara” sem, no entanto, carregar o aspecto objetivo anunciado.

O retrato que é então fornecido da crise líbia baseia-se fundamentalmente na predicação de dois sujeitos, quais sejam, o regime de Gaddafi e a população líbia. Observe-se que há uma relação de sinonímia entre o regime líbio e o coronel Gaddafi, e que a população líbia é referenciada indistintamente. Ambos os expedientes ensejam a elisão de particularidades, i.e., preenchem uma função homogeneizadora (SLAVÍČKOVÁ, 2013, p. 373). Embora seja uma estratégia comum na retórica política, torna-se problemática quando suprime fraquezas argumentativas, ou seja, quando respalda esquemas argumentativos falaciosos. De outra parte, essa simplificação permite o estabelecimento das categorias de vítimas e perpetradores, esta encarnada em Gaddafi: os civis, ou povo líbio, são retratados passivamente como alvo de violência e brutalidade, enquanto Gaddafi e seu regime constituem um sujeito dotado de agência no uso de armas de guerra, na negligência de demandas internacionais, na preparação de ataques, na promessa de

impiedade e na determinação em perseguir e matar “aqueles líbios que querem apenas tomar o controle de seu próprio futuro”.

A construção dessas categorias, por seu turno, ocorre ao longo dos principais esquemas argumentativos presentes no primeiro parágrafo. O primeiro deles, que também é o mais importante para esta pesquisa, consiste na invocação implícita de normas internacionais. A representação do regime de Gaddafi como desacreditado e carente de qualquer legitimidade é, conforme visto, sintomática do discurso da soberania como responsabilidade, que tem nas normas da R2P um elemento central⁴⁵. Ou seja, uma das dimensões do termo “legitimidade” é oferecida pela R2P, que vincula a legitimidade internacional à legitimidade doméstica. Adicionalmente, é perceptível o diálogo com normas internacionais que dispõem acerca do emprego de armamentos nos contextos doméstico e internacional, o que reforça a caracterização do regime líbio como ilegítimo.

Em um segundo esquema argumentativo atribui-se às autoridades líbias um caráter intencionalmente negligente ao mesmo tempo em que se invoca a autoridade do Conselho de Segurança, marcando dessa forma a passagem a um apelo persuasivo centrado no *ethos*. Esse movimento antecede um esquema argumentativo voltado para o futuro que se encarrega de construir um quadro de ameaça iminente, isto é, de infundir um aspecto de urgência a eventuais posicionamentos do Conselho. Por fim, o parágrafo encerra-se com a exclusão da possibilidade de anistiar o regime líbio do horizonte de alternativas.

O que importa reter dessa breve exposição do momento argumentativo dedicado a representar a situação na Líbia é o persistente recurso à linguagem emotiva, i.e., à argumentação baseada em valores. Todos os esquemas apresentados anteriormente possuem essa marca. A invocação de normas internacionais, por exemplo, é reforçada pelo uso de termos que destacam a violência do regime de Gaddafi e de suas ações, bem como a impotência e a expressividade de seus alvos. A menção à promessa feita por Gaddafi de agir sem misericórdia ou piedade, ou ainda à determinação do regime em perseguir e matar “aqueles líbios que querem apenas tomar o controle de seu próprio futuro”, são apenas as manifestações mais evidentes do uso da retórica emotiva de que lançam mão a delegação britânica e os apoiadores da Resolução 1973.

⁴⁵ Note-se que o construto “perdeu toda legitimidade” é, em si, um juízo de valor, segundo o qual “é desejável possuir legitimidade”.

O restante da declaração dedica-se menos à caracterização da situação na Líbia do que à avaliação do curso de ação a ser seguido. Assim, o segundo parágrafo ocupa-se de legitimar a Resolução, respaldando-a, para tanto, na autoridade da “comunidade internacional”, da “opinião internacional” e da Liga dos Estados Árabes, que representa o elemento regional de legitimação. Os argumentos de autoridade mobilizados no parágrafo ancoram-se na noção de que os eventos na Líbia alcançaram um patamar em que a responsabilidade sobre seus desdobramentos passaria a recair sobre a comunidade internacional, ou seja, sobre o Conselho de Segurança.

O terceiro parágrafo, por seu turno, sumaria as disposições da Resolução ao mesmo tempo em que sugere os objetivos a elas associados, os quais evidentemente traduzem juízos de valor tidos como indiscutíveis, como é o caso da proteção de civis de ataques violentos.

Finalmente, no último parágrafo procede-se à apresentação do propósito central da Resolução. A sentença inicial qualifica-o como “claro”, mesmo adjetivo utilizado para qualificar a situação no país africano – predicação que certamente não é partilhada por todos os interlocutores do Conselho. Tal propósito consistiria em “interromper a violência, proteger os civis e permitir ao povo da Líbia determinar seu próprio futuro, livre da tirania do regime de Gaddafi”, objetivos que são, mais uma vez, a forma assumida por juízos de valor inatacáveis. O representante britânico prossegue homogeneizando os levantes no Oriente Médio e no Norte da África, atribuindo-lhes como móbil a busca por direitos e liberdades que estão “consagrados nos valores da Carta das Nações Unidas”. Com isso, a Resolução teria o efeito de colocar o Conselho ao lado da população líbia na defesa daqueles valores.

Observe-se que a avaliação da resposta adotada à situação na Líbia corresponde à parte mais extensa e mais complexa do texto em exame. Também nela recorre-se amplamente à linguagem emotiva, mas com formulações mais disputáveis que associam as medidas previstas a juízos de valor positivos, destinados a minimizar a emergência de avaliações desfavoráveis comumente atreladas a intervenções militares. Em outras palavras, há o predomínio de quase-definições que visam a modificar o significado emotivo de uma prática pouco apreciada em relações internacionais.

A referida complexidade argumentativa, portanto, reflete a dificuldade em conectar juízos de valor a ações concretas, isto é, em eleger alternativas que promovam os objetivos estabelecidos a partir de uma representação da realidade. Dessa forma, a declaração esforça-se em apresentar a Resolução como sendo do interesse de todos e, mais

importante ainda, como necessária para a persecução do valor que organiza os debates, qual seja, a proteção dos civis contra violações maciças de direitos humanos.

3.1.2 Delegação russa.

A declaração do representante russo, por sua vez, dedica menos espaço à caracterização da situação na Líbia, ao passo que se volta quase integralmente a justificar a abstenção de voto e a avaliar (negativamente) a Resolução 1973. Como consequência, adiciona-se ao rol de sujeitos a categoria dos “atores favoráveis à população civil líbia que não endossam a resposta do Conselho”.

O primeiro parágrafo limita-se a observar que o país absteve-se de votar com base em considerações de princípio, que são posteriormente explicitadas, e a representar a situação na Líbia nas mesmas linhas da imagem oferecida pela delegação britânica. Ou seja, reproduz-se a clara separação entre ofensores (regime de Gaddafi) e vítimas (população civil), cuja relação fundamenta-se na violação de direitos humanos. Há, portanto, uma sobreposição no que diz respeito ao enquadramento do objeto da Resolução.

Essa concordância no âmbito das definições, contudo, não se estende ao nível do que se considera uma resposta adequada. A conexão entre juízo normativo e ação política segue uma via distinta, e encontra reflexo nos esquemas argumentativos que são mobilizados pelo delegado russo. Assim, o segundo parágrafo avança a primeira das objeções levantadas contra a Resolução: apesar de terem “participado ativamente nas discussões do projeto de resolução”, muitas questões suscitadas pela delegação russa e por outros membros do Conselho teriam sido ignoradas. Tais questões eram de ordem procedimental, ou seja, diziam respeito à aplicabilidade das medidas previstas na Resolução. Com esse argumento inicia-se a tentativa de deslegitimar a resposta do Conselho de Segurança à crise líbia.

O parágrafo seguinte afirma que o projeto de resolução transformou-se gradativamente, transcendendo a demanda inicial feita pela Liga dos Estados Árabes⁴⁶ e incorporando provisões que poderiam “abrir a porta à intervenção militar em larga escala”. Saliente-se que o argumento é construído de modo a assinalar a impotência da delegação russa diante desse processo de transformação. Ademais, observe-se a tensão entre o apelo ao medo de que a norma da não-intervenção seja

⁴⁶ De que fosse estabelecida uma zona de exclusão aérea.

violada e a aceitação de que as violações humanitárias devem ser interrompidas.

No quarto parágrafo a representação russa procura resolver essa tensão mencionando o malogrado projeto alternativo que submetera, no qual se frisava “a necessidade de uma resolução pacífica da situação na Líbia”, que deveria ter como base um imediato cessar fogo. Dessa forma, foi o fato de serem “defensores firmes e consistentes da proteção da população civil”, bem como dos “valores humanitários” que comungam com o Conselho, que impediu os russos de barrarem a adoção da Resolução 1973. Dito de outra forma, o juízo que afirma “violações de direitos humanos são indesejáveis” prevaleceu sobre o juízo que afirma “intervenções militares são indesejáveis”.

Mesmo que provavelmente insincero, esse argumento é relevante por algumas razões. Em primeiro lugar, revela o desconforto em recorrer-se ao discurso da soberania como não-intervenção uma vez assentida a caracterização da situação como uma de violações maciças de direitos humanos. Em segundo lugar, a proposição de um curso de ação divergente para uma situação aceita não foi suficiente para justificar a inação que decorreria de um veto. Dessa forma, restou ao delegado russo expor a não unanimidade da Resolução.

O quinto parágrafo dedica-se a essa tarefa mediante amplo uso de linguagem emotiva. Além de insinuar que o atraso na adoção do projeto de resolução submetido pelos russos correspondeu a um fracasso em salvar inúmeras vidas humanas, sugere que o motivo subjacente à Resolução 1973 é a “paixão de alguns membros do Conselho por métodos envolvendo a força”, sem, no entanto, oferecer evidências que suportem a hipótese. Percebe-se, com isso, o uso da estratégia retórica da quase-definição, que procura redescrever o significado emotivo da Resolução através do recurso a termos que despertam qualificações negativas, como o juízo negativo acerca do uso da força, por exemplo.

Por fim, o último parágrafo mobiliza esquemas argumentativos que partem das consequências para questionar a legitimidade do curso de ação escolhido. O primeiro desses esquemas tem a seguinte estrutura: assume-se que consequências humanitárias não são desejáveis; que o uso excessivo de força possui inevitáveis consequências humanitárias; que a Resolução enseja o uso excessivo de força; para concluir que a Resolução não deveria ser adotada. Ademais, desse raciocínio segue que a responsabilidade por tais consequências deve ser atribuída a quem colocar em prática a Resolução. O segundo esquema argumentativo é semelhante ao primeiro, mas apresenta como consequência indesejável o

potencial prejuízo sobre a causa da paz e da segurança no Oriente Médio e no norte da África⁴⁷.

Importa notar algumas semelhanças argumentativas entre as declarações britânica e russa. Em primeiro lugar, há uso abundante de linguagem emotiva, o que significa constante recurso a argumentos baseados em valores. Além disso, repousa-se na mesma caracterização da situação, o que sugere a anuência à norma da R2P que prescreve a responsabilidade estatal primária de proteger a população de violações maciças de direitos humanos. Em terceiro lugar, embora diverjam na avaliação da resposta que tomou forma na Resolução 1973, ambas as delegações fazem-no através do expediente das quase-definições: a declaração britânica procura alterar a estrutura de valores normalmente associada a intervenções militares enfatizando os propósitos inatacáveis da ação, ao passo que a manifestação russa enfatiza as motivações e as consequências perniciosas do que fora acordado. O propósito dessas estratégias é restringir o espectro de respostas possíveis à situação em apreço, facilitando, ou dificultando, ao interlocutor aceitar o curso de ação eleito.

3.2 Resolução sobre a Síria.

3.2.1 Delegação russa.

A longa manifestação russa a respeito do caso sírio revela modificações argumentativas substanciais, das quais é sintomático o deslocamento, abordado no capítulo anterior, para os discursos da segurança e da soberania como não-intervenção. Com efeito, a referida declaração é central para esta pesquisa, uma vez que envolve explícita intertextualidade com o precedente líbio e, acima de tudo, referência aberta à doutrina da R2P. Para preservar coerência expositiva, o momento argumentativo dedicado a caracterizar a situação na Síria é aqui explorado antes do momento argumentativo que se debruça sobre o veto ao projeto de resolução. A parte final desta seção examina as incursões mais diretamente relacionadas às normas da R2P.

A situação na Síria é representada de forma mais complexa do que no caso anterior. Também há recorrente apelo ao *pathos*: os eventos são qualificados de dramáticos e trágicos, e opera-se com a premissa valorativa de que “a violência é inaceitável”. Não obstante, o quadro não

⁴⁷ Nos termos do capítulo anterior, esses movimentos argumentativos equivalem a invocações do discurso da segurança.

é atribuído exclusivamente às autoridades sírias. Se de um lado condena-se a repressão de demonstradores pacíficos, isso é feito para distinguir a existência de outra fonte da “continuação dessa tragédia”, a saber, a oposição radical que se vale de “táticas terroristas”, que se sustenta através de “atividades ilegais” e que mata e perpetra “atrocidades contra a população que obedece às autoridades”. Há a delineação, portanto, de mais um sujeito doméstico a quem pode ser atribuída a responsabilidade pelo contexto de violência⁴⁸.

Antes de percorrer os argumentos voltados a avaliar o projeto de resolução recém barrado, cabe explorar o desdobramento desse retrato da situação, vinculado à alternativa de ação preferida pelo representante russo. Em outras palavras, a caracterização do ambiente político na Síria não é desinteressada; ela dificulta a formulação de uma resposta externa ao conflito. Mais do que isso, o décimo parágrafo encarrega-se de tornar essa impressão de dificuldade em impossibilidade prática: nele, afirma-se que um “número significante de sírios não concorda com a demanda por uma rápida mudança de regime”⁴⁹. Daí se infere que a única via legítima de ação consistiria em não provocar uma confrontação e em reunir “todos os membros responsáveis da comunidade internacional de modo a induzir as partes a encetar um processo político intra-sírio inclusivo”.

“Esforços construtivos” no desenvolvimento de uma “resposta efetiva”, portanto, deveriam adequar-se a essa realidade. Um exemplo de tal resposta seria o projeto de resolução sino-russo, organizado de acordo com os princípios da não confrontação e do respeito à soberania nacional, à integridade territorial, à não-intervenção em assuntos domésticos, em suma, com base no discurso da soberania como não-intervenção. A partir dessa lógica, propõe-se como resposta o incentivo a um diálogo compreensivo que vise a alcançar a “paz civil e o acordo nacional através da reforma da vida política e socioeconômica do país”.

⁴⁸ É digno de nota que o uso de termos carregados e indeterminados para construir a imagem da oposição radical síria culminam no relato da morte do filho de um ativista pacífico, única evidência oferecida para a afirmação de que os “terroristas” também alvejam a população civil. Táticas terroristas, contrabando, atividades ilegais, apropriação de terra, perpetração de atrocidades é um sumário que não faz jus à centralidade ocupada por estratégias de emocionalização na narrativa do representante russo.

⁴⁹ Igualando-se, como se verá, a ação externa baseada na R2P à mudança de regime.

Em verdade, o corolário desse arrazoado é que “não há alternativa ao diálogo; não pode haver”.

A tímida proposta russa, que poderia facilmente ser interpretada como justificativa para omissão, é então reforçada através do uso de quase-definições destinadas a suscitar uma disposição favorável no interlocutor. Isso é feito através da invocação de objetivos como o diálogo e a reconciliação nacional sírios, que trazem consigo juízos de valor positivos. Ademais, a sinalização de que essa abordagem aproxima-se mais de uma “posição genuinamente construtiva e coletiva” é contrastada com a ideia de que a alternativa em jogo significaria envolver-se com a legitimização de “sanções unilaterais previamente adotadas ou tentativas de mudança violenta de regime”. O arremate é de que “[o] povo da Síria”, agora colapsado em sujeito homogêneo, “merece mudança pacífica”.

No que concerne ao momento argumentativo dispensado a representar o projeto de resolução vetado, cumpre sublinhar o perceptível esforço em estabelecer uma conexão com os eventos de oito meses antes ocorridos na Líbia. Inicialmente, o delegado russo procura deslegitimar o projeto afirmando estar baseado na “filosofia da confrontação”, em renovado apelo ao lugar-comum do não uso da força. Ademais, sugere-se que o projeto é marcado por um viés acusatório unilateral contra as autoridades sírias e que consiste em uma ameaça de ultimato, características consideradas inaceitáveis pela representação russa. Ou seja, a discordância com relação à imagem que se tem do conflito bem como a suposta inexistência de provisões que excluíssem a possibilidade de uma intervenção militar informaram a rejeição do texto submetido à votação.

Essa apreciação geral do entendimento russo acerca do projeto prefacia uma argumentação que gravita em torno do antecedente líbio. Com efeito, o quinto parágrafo afirma que “[a] situação na Síria não pode ser considerada no Conselho separadamente da experiência líbia”. Vale reproduzir a intertextualidade na íntegra:

A comunidade internacional está alarmada com declarações de que o cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança sobre a Líbia na interpretação da OTAN é um modelo para as ações futuras da OTAN na implementação da responsabilidade de proteger. É fácil de ver que o

modelo “Protetor Unificado”⁵⁰ de hoje poderia acontecer na Síria.

Note-se que a operacionalização das resoluções relativas à Líbia, resultante da interpretação específica da OTAN, é investida de um significado negativo. Um argumento que parte das consequências é, dessa forma, mantido implícito, e dele depreende-se que o modelo da Operação Protetor Unificado para efetivação da responsabilidade de proteger não deve ser reproduzido. É só nos parágrafos seguintes, contudo, que se elabora uma argumentação que tem por finalidade respaldar essa conclusão.

O quadro que se configurou como consequência da operação na Líbia é apresentado da seguinte maneira. A demanda inicial por um cessar-fogo haveria degenerado em guerra civil generalizada, com consequências humanitárias, sociais, econômicas e militares para toda a região. A zona de exclusão aérea ter-se-ia “transformado em bombardeio de refinarias de petróleo, estações de televisão e outras instalações civis”. Por fim, o embargo de armamentos estaria bloqueando a assistência humanitária. A Resolução, portanto, “transformou-se em seu oposto”. A conclusão a que se chega parece inevitável: “[e]sses tipos de modelos deveriam ser excluídos das práticas globais de uma vez por todas”.

Essa argumentação tenciona gerar uma disposição desfavorável no interlocutor relativamente à conduta fundamentada na R2P. Para tanto, repousa em estratégias retóricas que redescrevem tanto o significado descritivo (definições persuasivas) quanto o significado emotivo (quase-definições) da intervenção na Líbia. Os esquemas argumentativos prevalecentes são aqueles que partem das consequências para ponderar as alternativas de ação disponíveis. O discurso da segurança sustenta essas estratégias. Além disso, importa notar que o juízo normativo de que violações maciças de direitos humanos não são desejáveis permanece presente na manifestação do delegado russo, mas sua premência é ora vinculada à necessidade de não ocasionar maiores danos, ora disputada por considerações securitárias. Dito de outro modo, o juízo a que a R2P busca conectar ações específicas é afastado da doutrina.

Em resumo: a situação na Síria é caracterizada de modo a deslegitimar a intervenção externa e o projeto vetado é apresentado

⁵⁰ A Operação Protetor Unificado (Unified Protector) foi o nome dado à coalizão que interveio na Líbia com a finalidade de executar as resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança.

como uma tentativa irresponsável de executar a responsabilidade internacional de proteger, à semelhança do que se diz ter ocorrido na Líbia. As peculiaridades e as implicações dessa construção argumentativa serão aclaradas através do contraste com a manifestação do representante do Reino Unido por ocasião da votação em apêço.

3.2.2 Delegação do Reino Unido.

O delegado britânico caracteriza de modo diferente a situação na Síria. O segundo, o terceiro e o quarto parágrafos da declaração avançam um retrato em que, novamente, há dois protagonistas num cenário humanitário deteriorante: um regime violento e uma população civil impotente. Também o *pathos* é o modo de apelo persuasivo predominante. A censura centrada em juízos de valor é acompanhada de alegações de transgressões de normas, das quais se enfatizam o uso desproporcional de força, a detenção arbitrária de pessoas e a potencialidade de que os atos do regime configurem crimes contra a humanidade. A invocação dessa potencialidade é da maior importância para esta pesquisa, porquanto corresponde a uma violação explicitamente contemplada pela R2P. Em outros termos, poderia servir de base para a persecução de medidas previstas na doutrina.

O terceiro parágrafo encerra de maneira interessante. A caracterização divergente dos eventos sírios não travara, até então, um diálogo aberto a respeito do tema. Contudo, a fim de representar como insustentável a alternativa de ação (ou inação) oferecida pelo representante russo, a delegação britânica disputa o fato – ou melhor, afirma seu oposto – de que o regime de Assad teria começado a implementar as mudanças anunciadas⁵¹. Assim, à lista nada elogiosa de predicções da agência do regime sírio é adicionado o fracasso em atender às demandas da comunidade internacional. Mais uma vez, não são fornecidas evidências que suportem a afirmação. Não obstante, se a proposição é aceita como verídica, seu corolário é a refutação do curso de ação sugerido pelo delegado russo: “[c]omo pode haver diálogo genuíno quando o regime está negando a seu povo a liberdade de associação e a liberdade de expressão?”. Por fim, a reprovação ao regime é reforçada com o apelo à autoridade do Secretário Geral da ONU e dos países vizinhos da Síria.

O quinto e o sexto parágrafos, por sua vez, argumentam no sentido de destituir os vetos russo e chinês de qualquer fundamento.

⁵¹ apresentado no décimo parágrafo da manifestação russa

Inicialmente, apresenta-se um argumento de autoridade: “[n]ós, e [...] a maioria dos membros do Conselho, acreditamos que é chegada a hora para a imposição de sanções”. Na sequência, busca-se caracterizar como intransigente a postura dos que se opuseram ao projeto de resolução. Para tanto, relata-se que se procedeu a intensas negociações para acomodar as objeções ao projeto e, com isso, assegurar a unidade do Conselho no envio de uma mensagem para que o regime de Assad cessasse a violência⁵². Desta feita, são apresentadas evidências das alterações realizadas no projeto: “[n]ós removemos as sanções. [...] Nós exortamos todos os lados a rejeitarem a violência e o extremismo. [...] Nós removemos qualquer sentido de que, em 30 dias, automaticamente se seguiriam sanções caso o regime fracassasse em obedecer[...]. Ao incluir referência ao Artigo 41 da Carta das Nações Unidas, nós tornamos claro que quaisquer passos adicionais seriam de natureza não militar”. Ao término de cada sentença, enfatiza-se que o projeto permanecia inaceitável pela minoria do Conselho. O argumento é então estendido para a afirmação de que o “texto que votamos hoje continha nada que qualquer membro desse Conselho deveria sentir necessidade de opor”.

O sétimo parágrafo prossegue a admoestação aos países contrários ao projeto de resolução através de argumentos a partir de valores, com intenso uso de termos carregados e linguagem emotiva. Os conflitos da Primavera Árabe são retratados como uma luta por direitos humanos básicos, “de que goza a maioria das populações dos países ao redor dessa mesa”. O veto é equiparado ao não suporte a essa luta, movimento argumentativo disputável.

A declaração é encaminhada a seu termo afirmando que do bloqueio da resolução decorre o ônus, aos países engajados em negociações bilaterais com Assad, de intensificarem os “esforços para persuadir o governo sírio a cessar a violência e perseguir uma reforma genuína”. Finalmente, assevera-se que, caso a situação permaneça inalterada, o Conselho terá de arcar com as responsabilidades que lhe cabem, o que indica tímida remissão à R2P.

A essa altura, torna-se viável um breve cotejamento com a declaração russa. Diferentemente do caso líbio, não há acordo acerca da definição da situação na Síria. Cada delegação representa os eventos de modo a favorecer a opção de resposta que mais lhe convém. Nesse momento argumentativo, portanto, há o predomínio da estratégia de

⁵² Note-se que essa sentença extrapola o compromisso com os interlocutores, que não necessariamente compartilham de tal imagem da situação.

definições persuasivas: a “crise” preserva seu significado emotivo geral - de que não é desejável -, mas tem distintos significados descritivos, a saber, de luta civil, da parte russa, e de repressão governamental (ou crimes contra a humanidade), da parte britânica.

Em face dos acontecimentos na Líbia, a representação russa envida esforços em obstar a uma definição conducente ao recurso à R2P; ou seja, procura colocar o caso sírio fora do escopo de aplicação das normas da doutrina. É indicativa desse esforço a mobilização de outros discursos e, especialmente, da norma da não-intervenção, que sai revigorada da disputa. O delegado britânico, por seu turno, não apresenta o mesmo empenho em situar os eventos na Síria, dando como pressuposta a imagem binária de vítimas e opressores. Sendo assim, a disputa nesse âmbito da argumentação ocorre de maneira oblíqua, i.e., mais pela tentativa de desacreditar o retrato oferecido pelo representante russo.

No que diz respeito ao momento argumentativo em que se avaliam os cursos de ação disponíveis, ambas as delegações esforçam-se mais em deslegitimar a opção alheia do que em argumentar a favor das medidas que privilegiam. Uma das principais razões para isso é o fato de que a resolução fora vetada. Logo, a justificativa russa precisava demonstrar a implausibilidade da proposta a que se opôs, e a manifestação britânica precisava expor a inadequação dessa justificativa. O uso de esquemas argumentativos que partem de consequências é sintomático dessas circunstâncias.

CONCLUSÕES

O objeto deste estudo foi a evolução, no âmbito do Conselho de Segurança e ao longo do ano de 2011, de normas encerradas na doutrina da R2P. O primeiro capítulo tratou de recensar a literatura construtivista recente sobre normas internacionais para, em seguida, apresentar a metodologia e os conceitos que conduziram a pesquisa. Concluiu-se, nesta etapa, que uma conceitualização estática de “norma” dificulta o exame de sua dinâmica interna. Com o fito de suprir essa insuficiência analítica, optou-se por abordar as normas enquanto processos ativos de interpretação: seus significados dependeriam parcialmente de suas mobilizações concretas.

Mesmo para os casos em que o significado de uma norma está razoavelmente estabelecido, a noção expandida de norma aqui esposada sugere que sua participação na vida social é mais diversificada do que insinua a concepção dominante. Mais do que causas do comportamento dos atores, as normas estão envolvidas na representação dos fenômenos sociais, na legitimação de comportamentos e na eleição e na avaliação de cursos de ação. E o que é mais importante: tais funções são desempenhadas no embate político, que se realiza em argumentos e em ações. Em outras palavras, procurou-se trabalhar forma, conteúdo e função de uma norma de modo integrado. Viu-se, por exemplo, que a baixa especificidade da norma da responsabilidade internacional de proteger limitou as funções argumentativas que poderia desempenhar, pouco contribuindo para os argumentos que reivindicavam uma resposta internacional.

O segundo capítulo demarcou os discursos que disputam a significação das intervenções humanitárias, bem como a ordem do discurso que compõem. Esse exercício, que se baseou em quatro documentos relacionados aos casos líbio e sírio, pretendeu delinear as linhas gerais em que se organizam as interpretações dos atores internacionais acerca do tema.

Assim, notou-se a predominância de três visões acerca das intervenções humanitárias. A primeira foi nomeada discurso da soberania como responsabilidade, que vincula a legitimidade externa de um estado a sua legitimidade doméstica. Esse entendimento da soberania estatal teve sua elaboração mais explícita através da R2P; daí a centralidade das normas da doutrina na configuração desse discurso. Não obstante a referência explícita à doutrina nos textos votados, contudo, constatou-se uma deficiência em atrelar uma resposta política à norma que estabelece a transferência da R2P à sociedade internacional.

Ou seja, embora o discurso da soberania como responsabilidade tenha sido visitado para recriminar a ocorrência de violações de direitos humanos na Líbia e na Síria, a passagem à ação política revelou-se problemática. E mesmo a mobilização desse discurso por parte dos representantes do Conselho foi cautelosa, provavelmente em virtude da imprecisão acerca de suas implicações. Além disso, observou-se a importância reduzida do discurso da soberania como responsabilidade por ocasião das deliberações sobre o caso sírio.

O discurso da soberania como não-intervenção corresponde à segunda visão a respeito das intervenções humanitárias. Em verdade, o capítulo apresentou-o como a compreensão tradicional da soberania, que estipula como regra geral a não-interferência nos assuntos internos de um estado. Esse discurso ampara a rejeição a intervenções humanitárias, que nesse registro significam a violação a uma norma basilar da política internacional. Sua vantagem, portanto, consiste em prescrever claramente uma ação informada por seus parâmetros: não se deve proceder a intervenções internacionais. Apesar disso, em face da ascensão dos direitos humanos como referencial axiológico para as relações internacionais, sua mobilização precisa ser qualificada por considerações humanitárias, conforme evidenciado no capítulo. Por fim, averiguou-se que as discussões sobre o caso sírio intensificaram o recurso ao discurso da soberania como não-intervenção.

O último ponto de vista a respeito das intervenções humanitárias foi denominado discurso da segurança. Segundo este, a manutenção da estabilidade internacional tem precedência sobre considerações de outra ordem. Conforme visto, a indeterminação inerente ao conceito de segurança torna esse discurso apto a mobilizações cujos propósitos são variados. Dessa forma, uma intervenção humanitária pode ser, a um só tempo, defendida e rejeitada com base em ponderações securitárias. De fato, com respeito aos casos em apreço, observou-se a ampliação generalizada do recurso a noções de segurança nos debates sobre a Síria, provavelmente preenchendo espaços antes ocupados pelo discurso da soberania como responsabilidade.

A última seção do capítulo dedicou-se ao exame da ordem do discurso humanitária composta por esses três discursos. Ademais, ensejou breve comparação dos movimentos discursivos predominantes em cada caso. Nesse sentido, e como forma de sintetizar o mapeamento discursivo anterior, perceberam-se as seguintes transformações das disputas por significação do domínio social das intervenções humanitárias que tiveram lugar na Líbia e na Síria em 2011: (i) houve

redução generalizada da mobilização do discurso da soberania como responsabilidade; em contrapartida, (ii) os países contrários às resoluções passaram a referenciar mais abertamente o discurso da soberania como não-intervenção; e (iii) aumentou, em ambos os polos do espectro político, o recurso ao discurso da segurança. Por fim, sugeriu-se que as deliberações sobre a Líbia aconteceram em ambiente de incomum acomodação discursiva, estando as divergências mais patentes concentradas no que dizia respeito à execução da intervenção; i.e., na aplicação da norma que prescreve a responsabilidade internacional de proteger. O caso sírio, por outro lado, foi objeto de disputas discursivas mais intensas.

Essas observações oferecem respaldo empírico parcial à hipótese de trabalho, corroborando a expectativa de que os antagonismos entre os discursos da ordem do discurso humanitária recrudesceram de um caso para outro. O estabelecimento da ativação do discurso da soberania como responsabilidade na condição de precedente desse antagonismo acirrado, contudo, encontrou maior elaboração no capítulo seguinte.

O terceiro capítulo operou uma análise em nível mais específico. Para tanto, deteve-se no exame da retórica política das delegações britânica e russa, que em ambos os casos mantiveram-se coerentes em seus posicionamentos nos polos opostos das disputas. Com isso, procurou-se identificar os papéis desempenhados pelas normas da R2P na atividade persuasiva dos atores. Conforme esperado, tais papéis apresentaram estreita relação com argumentos baseados em valores; ou seja, os argumentos destinados a suscitar emoções nos interlocutores constituíram forma de inserção relevante daquelas normas.

Algumas das ilações tornadas possíveis neste capítulo redundam as do anterior, como, por exemplo, a observação de que preocupações mais tradicionais de política internacional assumiram relevo nas manifestações dos países que se opuseram à resolução proposta para a Síria. De outra parte, sua contribuição original consistiu em constatar: (i) o amplo uso de apelo persuasivo ao *pathos*, expediente que dá espaço à invocação implícita de normas; (ii) o deslocamento das disputas do momento argumentativo dedicado à avaliação dos cursos de ação para o momento argumentativo em que se define a situação, o que indica (iii) o reconhecimento de que uma representação da realidade fundamentada na R2P pode conduzir a respostas políticas pouco apreciadas por atores poderosos da política internacional; e (iv) que a invocação bem sucedida da R2P durante a crise líbia ironicamente converteu-se em pretexto para

seu posterior descrédito, ou seja, resultou em seu enfraquecimento. O capítulo dá suporte, então, ao restante da hipótese de trabalho.

Com respeito à R2P, alguns comentários finais são necessários. Embora as motivações concretas relativas às propostas de intervenção escapassem ao escopo desta pesquisa, é evidente que interesses de ordem geopolítica informaram os vetos e o tom incisivo assumido pelo representante russo no caso sírio. A relevância dessa observação está associada à afirmação mais geral de que uma norma obterá maior ressonância se apoiada por estados poderosos (SANDHOLTZ, 2008). Dado que as normas da R2P, especialmente aquela que transfere à sociedade internacional a responsabilidade de proteger, têm como “palco principal” o Conselho de Segurança, é notória sua sujeição singular à vontade política dos cinco membros permanentes, que possuem poder de veto.

Além disso, sublinhe-se que, no caso sírio, a rejeição explícita à doutrina não se deu como exceção pontual – o que favoreceria, ao contrário, seu reforço –, mas consistiu em reduzi-la à operacionalização avançada pela OTAN. É nesse sentido que se fala no enfraquecimento da R2P como recurso argumentativo de um caso para outro. Finalmente, é possível aventar como causa das transformações discursivas e argumentativas aqui investigadas a baixa especificidade da norma que prescreve a responsabilidade internacional de proteger. A ausência de diretrizes procedimentais claras acerca de como efetivá-la deixa-a vulnerável a formulações contingentes à semelhança da Operação Protetor Unificado. Embora essa característica, além de ter ensejado a incorporação da doutrina à ONU, seja positiva por exigir a adequação das respostas aos casos específicos, tem como preço expor a doutrina a críticas levianas. O estabelecimento de um modelo básico de execução da R2P pode ser um meio de reforçar seu poder como alternativa de ação.

Adicionalmente, e num nível mais geral, é possível aventar a hipótese de que normas de direitos humanos participam da atividade retórica não somente como elementos de legitimação de conduta – elas são particularmente adequadas a argumentos baseados em valores.

Por último, vale explicitar um compromisso normativo que esteve subjacente à pesquisa. Malgrado o estudo de elementos ideacionais ter-se consolidado em Relações Internacionais, o exame da atividade política que se concretiza em exercícios argumentativos permanece marginal na disciplina, reiterando um padrão mais geral da ciência política. Além da lacuna analítica disso decorrente, que não pode ser superestimada tendo em vista que uma das principais características

da vida política, sobretudo democrática, é a troca de argumentos voltados à persuasão, há uma consequência potencialmente nociva que pode ser invocada como razão para esse tipo de pesquisa, a saber, o empobrecimento da própria política, que trata de discutir o irresolúvel.

REFERÊNCIAS

- AXELROD, Robert. An Evolutionary Approach to Norms. **American Political Science Review**, v. 80, n. 4, pp. 1095-1111, dez. 1986.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc, 1998.
- FINLAYSON, Alan. From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis. **The British Journal Of Politics And International Relations**, v. 9, n. 4, pp. 545-563, nov. 2007.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, Cambridge, MA, v. 52, n. 4, pp. 887-917, 1998.
- HOFFERBERTH, Matthias; WEBER, Christian. Lost in translation: a critique of constructivist norm research. **Journal of International Relations and Development**, v. 18, n. 1, pp. 1-29, jun. 2014.
- HOLZGREFE, Jeffrey L. The humanitarian intervention debate. In: HOLZGREFE, Jeffrey L.; KEOHANE, Robert O. (Ed.). **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. pp. 15-52.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). **The Responsibility to Protect: Report of International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Toronto: IRDC, 2001.
- JØRGENSEN, Marianne; PHILIPS, Louise. **Discourse Analysis: as Theory and Method**. Londres: Sage Publications, 2002.
- KEOHANE, Robert O.. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, pp. 379-396, dez. 1988.
- KROOK, Mona. L.; TRUE, Jacqui. Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. **European Journal of International Relations**, v. 18, n. 1, pp. 103-127, 2010.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics**. Londres: Verso, 1985.

LEGRO, Jeffrey W. Which norms matter? Revisiting the "failure" of internationalism. **International Organization**, Cambridge, MA, v. 51, n. 1, pp. 31-63, 1997.

MACAGNO, Fabrizio; WALTON, Douglas. The Argumentative Uses of Emotive Language. **Revista Iberoamericana de Argumentación**, v. 1, n. 1, pp. 1-33, 2010.

MILLIKEN, J.. The Study of Discourse in International Relations. **European Journal Of International Relations**, v. 5, n. 2, pp. 225-254, jun. 1999.

RAYMOND, Gregory A.. Problems and Prospects in the Study of International Norms. **Mershon International Studies Review**, Malden, Ma, v. 41, n. 2, pp. 205-245, nov. 1997.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. New York: Cambridge University Press, 1999. pp. 1-38.

RUGGIE, John Gerard. What Makes the World Hang Together? Neoliberalism and the Social Constructivist Challenge. **International Organization**, [s.l.], v. 52, n. 4, p.855-885, 1 out. 1998. Cambridge University Press (CUP).

SANDHOLTZ, W.. Dynamics of International Norm Change: Rules against Wartime Plunder. **European Journal of International Relations**, v. 14, n. 1, pp. 101-131, mar. 2008.

SLAVICKOVA, T.. The rhetoric of remembrance: Presidential Memorial Day speeches. **Discourse & Society**, [s.l.], v. 24, n. 3, p.361-379, 1 maio 2013.

WENDT, Alexander. On constitution and causation in International Relations. **Review of International Studies**, v. 24, n. 5, pp 101-118, 1998.

WIENER, Antje. Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 2, pp. 189-234, jun. 2004.

WIENER, Antje. Enacting meaning-in-use: qualitative research on norms and international relations. **Review of International Studies**, v. 35, n. 01, pp. 175-193, jan. 2009.

WIENER, Antje. **The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters**, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

ANEXO A: Resolução 1973 e ata da reunião; projeto de resolução sobre a Síria e ata da reunião

Resolution 1973 (2011)

**Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on
17 March 2011**

The Security Council,
Recalling its resolution 1970 (2011) of 26 February 2011,
Deploring the failure of the Libyan authorities to comply with resolution 1970 (2011),

Expressing grave concern at the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties,

Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians,

Condemning the gross and systematic violation of human rights, including arbitrary detentions, enforced disappearances, torture and summary executions,

Further condemning acts of violence and intimidation committed by the Libyan authorities against journalists, media professionals and associated personnel and *urging* these authorities to comply with their obligations under international humanitarian law as outlined in resolution 1738 (2006),

Considering that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity,

Recalling paragraph 26 of resolution 1970 (2011) in which the Council expressed its readiness to consider taking additional appropriate measures, as necessary, to facilitate and support the return of humanitarian agencies and make available humanitarian and related assistance in the Libyan Arab Jamahiriya,

Expressing its determination to ensure the protection of civilians and civilian populated areas and the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel,

Recalling the condemnation by the League of Arab States, the African Union, and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference of the serious violations of human rights and international humanitarian law that have been and are being committed in the Libyan Arab Jamahiriya,

Taking note of the final communiqué of the Organisation of the Islamic Conference of 8 March 2011, and the communiqué of the Peace and Security Council of the African Union of 10 March 2011 which established an ad hoc High Level Committee on Libya,

Taking note also of the decision of the Council of the League of Arab States of 12 March 2011 to call for the imposition of a no-fly zone on Libyan military aviation, and to establish safe areas in places exposed to shelling as a precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in the Libyan Arab Jamahiriya,

Taking note further of the Secretary-General's call on 16 March 2011 for an immediate cease-fire,

Recalling its decision to refer the situation in the Libyan Arab Jamahiriya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court, and *stressing* that those responsible for or complicit in attacks targeting the civilian population, including aerial and naval attacks, must be held to account,

Reiterating its concern at the plight of refugees and foreign workers forced to flee the violence in the Libyan Arab Jamahiriya, *welcoming* the response of neighbouring States, in particular Tunisia and Egypt, to address the needs of those refugees and foreign workers, and *calling on* the international community to support those efforts,

Deploring the continuing use of mercenaries by the Libyan authorities,

Considering that the establishment of a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya constitutes an important element for the protection of civilians as well as the safety of the delivery of humanitarian assistance and a decisive step for the cessation of hostilities in Libya,

Expressing concern also for the safety of foreign nationals and their rights in the Libyan Arab Jamahiriya,

Welcoming the appointment by the Secretary General of his Special Envoy to Libya, Mr. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib and supporting his efforts to find a sustainable and peaceful solution to the crisis in the Libyan Arab Jamahiriya,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of the Libyan Arab Jamahiriya,

Determining that the situation in the Libyan Arab Jamahiriya continues to constitute a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Demands* the immediate establishment of a cease-fire and a complete end to violence and all attacks against, and abuses of, civilians;

2. *Stresses* the need to intensify efforts to find a solution to the crisis which responds to the legitimate demands of the Libyan people and *notes* the decisions of the Secretary-General to send his Special Envoy to Libya and of the Peace and Security Council of the African Union to send its ad hoc High Level Committee to Libya with the aim of facilitating dialogue to lead to the political reforms necessary to find a peaceful and sustainable solution;

3. *Demands* that the Libyan authorities comply with their obligations under international law, including international humanitarian law, human rights and refugee law and take all measures to protect civilians and

meet their basic needs, and to ensure the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance;

Protection of civilians

4. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and *requests* the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council;

5. *Recognizes* the important role of the League of Arab States in matters relating to the maintenance of international peace and security in the region, and bearing in mind Chapter VIII of the Charter of the United Nations, requests the Member States of the League of Arab States to cooperate with other Member States in the implementation of paragraph 4;

No Fly Zone

6. *Decides* to establish a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians;

7. *Decides further* that the ban imposed by paragraph 6 shall not apply to flights whose sole purpose is humanitarian, such as delivering or facilitating the delivery of assistance, including medical supplies, food, humanitarian workers and related assistance, or evacuating foreign nationals from the Libyan Arab Jamahiriya, nor shall it apply to flights authorised by paragraphs 4 or 8, nor other flights which are deemed necessary by States acting under the authorisation conferred in paragraph 8 to be for the benefit of the Libyan people, and that these flights shall be coordinated with any mechanism established under paragraph 8;

8. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to enforce compliance with the ban on flights imposed by paragraph 6 above, as necessary, and *requests* the States concerned in cooperation with the League of Arab States to coordinate closely with the Secretary General on the measures they are taking to implement this ban, including by establishing an appropriate mechanism for implementing the provisions of paragraphs 6 and 7 above,

9. *Calls upon* all Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to provide assistance, including any

necessary over-flight approvals, for the purposes of implementing paragraphs 4, 6, 7 and 8 above;

10. *Requests* the Member States concerned to coordinate closely with each other and the Secretary-General on the measures they are taking to implement paragraphs 4, 6, 7 and 8 above, including practical measures for the monitoring and approval of authorised humanitarian or evacuation flights;

11. *Decides* that the Member States concerned shall inform the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States immediately of measures taken in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above, including to supply a concept of operations;

12. *Requests* the Secretary-General to inform the Council immediately of any actions taken by the Member States concerned in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above and to report to the Council within 7 days and every month thereafter on the implementation of this resolution, including information on any violations of the flight ban imposed by paragraph 6 above;

Enforcement of the arms embargo

13. *Decides that* paragraph 11 of resolution 1970 (2011) shall be replaced by the following paragraph : “Calls upon all Member States, in particular States of the region, acting nationally or through regional organisations or arrangements, in order to ensure strict implementation of the arms embargo established by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011), to inspect in their territory, including seaports and airports, and on the high seas, vessels and aircraft bound to or from the Libyan Arab Jamahiriya, if the State concerned has information that provides reasonable grounds to believe that the cargo contains items the supply, sale, transfer or export of which is prohibited by paragraphs 9 or 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, *calls upon* all flag States of such vessels and aircraft to cooperate with such inspections and authorises Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections”;

14. *Requests* Member States which are taking action under paragraph 13 above on the high seas to coordinate closely with each other and the Secretary-General and *further requests* the States concerned to inform the Secretary-General and the Committee established pursuant to paragraph 24 of resolution 1970 (2011) (“the Committee”) immediately of measures taken in the exercise of the authority conferred by paragraph 13 above;

15. *Requires* any Member State whether acting nationally or through regional organisations or arrangements, when it undertakes an inspection pursuant to paragraph 13 above, to submit promptly an initial written report to the Committee containing, in particular, explanation of the grounds for the inspection, the results of such inspection, and whether or not cooperation was provided, and, if prohibited items for transfer are found, further requires

such Member States to submit to the Committee, at a later stage, a subsequent written report containing relevant details on the inspection, seizure, and disposal, and relevant details of the transfer, including a description of the items, their origin and intended destination, if this information is not in the initial report;

16. *Deplores* the continuing flows of mercenaries into the Libyan Arab Jamahiriya and *calls upon* all Member States to comply strictly with their obligations under paragraph 9 of resolution 1970 (2011) to prevent the provision of armed mercenary personnel to the Libyan Arab Jamahiriya;

Ban on flights

17. *Decides* that all States shall deny permission to any aircraft registered in the Libyan Arab Jamahiriya or owned or operated by Libyan nationals or companies to take off from, land in or overfly their territory unless the particular flight has been approved in advance by the Committee, or in the case of an emergency landing;

18. *Decides* that all States shall deny permission to any aircraft to take off from, land in or overfly their territory, if they have information that provides reasonable grounds to believe that the aircraft contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, except in the case of an emergency landing;

Asset freeze

19. *Decides* that the asset freeze imposed by paragraph 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply to all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the Libyan authorities, as designated by the Committee, or by individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and *decides further* that all States shall ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any individuals or entities within their territories, to or for the benefit of the Libyan authorities, as designated by the Committee, or individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and directs the Committee to designate such Libyan authorities, individuals or entities within 30 days of the date of the adoption of this resolution and as appropriate thereafter;

20. *Affirms* its determination to ensure that assets frozen pursuant to paragraph 17 of resolution 1970 (2011) shall, at a later stage, as soon as possible be made available to and for the benefit of the people of the Libyan Arab Jamahiriya;

21. *Decides* that all States shall require their nationals, persons subject to their jurisdiction and firms incorporated in their territory or subject to their jurisdiction to exercise vigilance when doing business with entities incorporated in the Libyan Arab Jamahiriya or subject to its jurisdiction, and any individuals or entities acting on their behalf or at their direction, and entities owned or controlled by them, if the States have information that provides reasonable grounds to believe that such business could contribute to violence and use of force against civilians;

Designations

22. *Decides* that the individuals listed in Annex I shall be subject to the travel restrictions imposed in paragraphs 15 and 16 of resolution 1970 (2011), and *decides* further that the individuals and entities listed in Annex II shall be subject to the asset freeze imposed in paragraphs 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011);

23. *Decides* that the measures specified in paragraphs 15, 16, 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply also to individuals and entities determined by the Council or the Committee to have violated the provisions of resolution 1970 (2011), particularly paragraphs 9 and 10 thereof, or to have assisted others in doing so;

Panel of Experts

24. *Requests* the Secretary-General to create for an initial period of one year, in consultation with the Committee, a group of up to eight experts (“Panel of Experts”), under the direction of the Committee to carry out the following tasks:

(a) Assist the Committee in carrying out its mandate as specified in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) and this resolution;

(b) Gather, examine and analyse information from States, relevant United Nations bodies, regional organisations and other interested parties regarding the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;

(c) Make recommendations on actions the Council, or the Committee or State, may consider to improve implementation of the relevant measures;

(d) Provide to the Council an interim report on its work no later than 90 days after the Panel’s appointment, and a final report to the Council no later than 30 days prior to the termination of its mandate with its findings and recommendations;

25. *Urges* all States, relevant United Nations bodies and other interested parties, to cooperate fully with the Committee and the Panel of Experts, in particular by supplying any information at their disposal on the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;

26. *Decides* that the mandate of the Committee as set out in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) shall also apply to the measures decided in this resolution;

27. *Decides* that all States, including the Libyan Arab Jamahiriya, shall take the necessary measures to ensure that no claim shall lie at the instance of the Libyan authorities, or of any person or body in the Libyan Arab Jamahiriya, or of any person claiming through or for the benefit of any such person or body, in connection with any contract or other transaction where its performance was affected by reason of the measures taken by the Security Council in resolution 1970 (2011), this resolution and related resolutions;

28. *Reaffirms* its intention to keep the actions of the Libyan authorities under continuous review and underlines its readiness to review at any time the measures imposed by this resolution and resolution 1970 (2011), including by strengthening, suspending or lifting those measures, as appropriate, based on compliance by the Libyan authorities with this resolution and resolution 1970 (2011).

29. *Decides* to remain actively seized of the matter.

The meeting was called to order at 6.25 p.m.

Adoption of the agenda

The agenda was adopted.

The situation in Libya

The President (*spoke in Chinese*): The Security Council will now begin its consideration of the item on its agenda.

Members of the Council have before them document S/2011/142, which contains the text of a draft resolution submitted by France, Lebanon, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America.

I wish to welcome the presence at this meeting of the Deputy Secretary-General, Her Excellency Mrs. Asha-Rose Migiro.

I congratulate His Excellency Mr. Alain Juppé on his assumption of the office of Minister for Foreign Affairs of France. In my capacity as President of the Council, I would like to extend, on behalf of the Council, a warm welcome to Mr. Juppé and to thank him for his participation in today's meeting.

It is my understanding that the Council is ready to proceed to the vote on the draft resolution before it.

I shall now give the floor to those members who wish to make statements before the voting.

Mr. Juppé (France) (*spoke in French*): Allow me first to thank you, Sir, for your warm words of welcome, which I deeply appreciated.

The world is experiencing one of the great revolutions that change the course of history. From North Africa to the Persian Gulf, the Arab people clamour to breathe the air of liberty and democracy. From the Jasmine Revolution in Tunisia and the events of 25 January in Egypt, great hope arose and democratic transition was launched in a spirit of maturity and responsibility.

In Morocco, King Mohammed VI announced in a courageous and visionary speech the establishment of a constitutional monarchy. This new Arab spring is good news, I am certain, for all of us. Our duty and interest require us to support these developments with confidence and availability — not to teach lessons or set examples, but to help each people to build its own future.

In Libya, alas, for a number of weeks the will of the people has been crushed by the murderous repression led by Colonel Al-Qadhafi's regime against his own people. That is why the General Assembly, pursuant to the 25 February request of the Human Rights Council, suspended Libya from that Council. That is why the Security Council determined on 26 February that

“the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity” (*resolution 1970 (2011)*).

In its resolution 1970 (2011), which was adopted unanimously, the Security Council recalled the Libyan authorities' responsibility to protect the Libyan people and at the same time demanded an immediate end to the violence. It expressed the hope that those responsible for these crimes will be brought before the International Criminal Court and referred the matter to the Prosecutor. It imposed sanctions on Colonel Al-Qadhafi, members of his family and his accomplices. Finally, it imposed an embargo on arms destined for Libya.

These measures have not been sufficient. Throughout the country, violence against the civilian population has only increased. Given this intolerable provocation, the international community has reacted in near unanimity. The European Union did so at the extraordinary meeting of the European Council on 11 March. The Group of Eight countries did so in Paris on Tuesday. Regional organizations have also expressed themselves forcefully. First and foremost, the League of Arab States called on the Security Council in its 12 March resolution to establish a no-fly zone. I also wish to commend the commitment of the African Union, which has called for an end to the violence against civilians.

Despite these calls for peace, the situation in Libya today is more alarming than ever. As I speak, Colonel Al-Qadhafi's troops pursue their violent conquest of liberated cities and territories. We must not give free rein to warmongers; we must not abandon civilian populations, the victims of brutal repression, to their fate; we must not allow the rule of law and international morality to be trampled underfoot. For this reason, France sought to contribute its utmost to the international momentum by working alongside the United Kingdom, the United States and others to prepare the draft resolution before the Council.

The draft resolution provides the Council with the means to protect the civilian populations in Libya, first by establishing a no-fly zone and by authorizing the members of the Arab League and those Member States that so wish to take the measures necessary to implement its provisions. Furthermore, it authorizes these same States to take all measures necessary, over and above the no-fly zone, to protect civilians and territories, including Benghazi, which are under the threat of attack by Colonel Al-Qadhafi's forces. Lastly, it strengthens the sanctions that have been adopted against the regime, including implementing the arms embargo, freezing the assets of authorities in Tripoli and prohibiting flights by Libyan airlines.

France solemnly calls on all members of the Security Council to support this initiative and to adopt the draft resolution. If it is adopted, we are prepared to act with Member States — in particular Arab States — that wish to do so.

We do not have much time left. It is a matter of days, perhaps even hours. Every hour and day that goes by means a further clampdown and repression for the freedom-loving civilian population, in particular the people of Benghazi. Every hour and day that goes by increases the burden of

responsibility on our shoulders. If we are careful not to act too late, the Security Council will have the distinction of having ensured that in Libya law prevails over force, democracy over dictatorship and freedom over oppression.

The President (*spoke in Chinese*): I shall put the draft resolution to the vote now.

A vote was taken by show of hands.

In favour:

Bosnia and Herzegovina, Colombia, France, Gabon, Lebanon, Nigeria, Portugal, South Africa, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America

Against:

None

Abstaining:

Brazil, China, Germany, India, Russian Federation

The President (*spoke in Chinese*): The result of the voting is as follows: 10 votes in favour, none against and 5 abstentions. The draft resolution has been adopted as resolution 1973 (2011).

I shall now give the floor to members who wish to make statements following the voting.

Mr. Salam (Lebanon) (*spoke in Arabic*): We have all witnessed the rapidly unfolding painful events and the great suffering that has struck Libya, a brotherly country experiencing acts of violence and the use of heavy weapons and aircraft against large swaths of the civilian population. Hundreds of innocent victims have died and we have seen the displacement of hundreds of thousands of Libyan citizens.

Faced with that great danger, the Security Council has not stood by idly. We adopted resolution 1970 (2011), which demanded the immediate cessation of all acts of violence. Given the grave danger posed by these crimes, the situation in Libya was referred to the International Criminal Court. For its part, the General Assembly decided to suspend Libya's membership in the Human Rights Council. However, Colonel Al-Qadhafi's regime disregarded the demands and yearnings of his people as well as international resolutions.

Lebanon launched an appeal in the Security Council based on the resolution of the League of Arab States of 12 March, which stipulates that the Security Council must

“assume its responsibilities with regard to the situation in Libya, including taking the necessary measures to impose a no-fly zone; the establishment of safe areas, especially in places that have been struck by aircraft; and measures to ensure the protection of the Libyan people and all foreign citizens”.

Today's resolution essentially takes into account the calls by the people of Libya and the demands by the League of Arab States for an end to the violent acts and atrocious crimes being carried out by Libyan authorities against their people. As indicated in the Arab League's statement, those authorities have lost all legitimacy. Today's resolution is aimed at protecting Libyan civilians.

We underscore the fact that it will not result in the occupation of any parts of Libyan territory. In that regard, I would like to reiterate the following aspects.

It is quite clear that Lebanon, which has itself experienced the atrocities of war and violence, would never advocate the use of force or support war in any part of the world — especially not in the brotherly country of Libya. Lebanon therefore hopes that the resolution adopted today will have a deterring effect, ensure that Libyan authorities move away from using all forms of violence against their own people, and avert the use of force.

As we did during the various stages of the negotiations that led to the adoption of this resolution, I would also like to reaffirm the importance of and need for full respect for the sovereignty and territorial integrity of Libya. Lebanon also reaffirms the importance of close cooperation between the United Nations and the League of Arab States pursuant to Chapter VIII of the Charter of the United Nations. This aspect has also been included in the resolution we have just adopted.

We fully understand that the provisions and actions called for by the resolution cannot alone guarantee stability in Libya. We therefore reaffirm the importance of the efforts undertaken to achieve a peaceful solution to the situation in Libya. We support the mission of the Secretary-General's Special Envoy, Mr. Abdel-Elah Al-Khatib.

Faced with the great suffering being experienced by the Libyan people, the loss of life and the great dangers that still exist, although this resolution falls short of our expectations, we hope that it carries a great deal of hope for a better future for Libya and its valiant people.

Sir Mark Lyall Grant (United Kingdom): The situation in Libya is clear. A violent, discredited regime that has lost all legitimacy is using weapons of war against civilians. Al-Qadhafi's regime has ignored this Council's demand in resolution 1970 (2011) that it stop the violence against the Libyan people. It is now preparing for a violent assault on a city of 1 million people that has a history dating back 2,500 years. It has begun air strikes in anticipation of what we expect to be a brutal attack using air, land and sea forces. Al-Qadhafi has publicly promised no mercy and no pity. We have also seen reports today of a grotesque offer of amnesty — this, from a regime that has advertised its determination to continue persecuting and killing those Libyans who want only to take control of their own future.

The international community has come together in deploring the actions of the Al-Qadhafi regime and demanding that the regime end this violence against the Libyan people. International opinion has looked to the Security Council to act. The League of Arab States has been particularly clear in its demands, including for the imposition of a no-fly zone. That is why the United Kingdom, in close cooperation with Lebanon and France, has pressed for the early adoption of today's resolution. My Government welcomes the fact that the Council has acted swiftly and comprehensively in response to the appalling situation in Libya and to the appeal of the Arab League.

Resolution 1973 (2011) demands that Colonel Al-Qadhafi implement an immediate ceasefire. It imposes a no-fly zone to prevent the Al-Qadhafi regime from using air power against the Libyan people. It authorizes Member States to take all necessary measures to protect civilians and civilian-populated areas under threat of attack. It rules out a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory. It imposes a range of additional measures, including significant action to tighten enforcement of the arms embargo and to deny the regime access to funds. We, along with partners in the Arab world and in NATO, are now ready to shoulder our responsibilities in implementing resolution 1973 (2011).

The central purpose of the resolution is clear: to end the violence, to protect civilians and to allow the people of Libya to determine their own future, free from the tyranny of the Al-Qadhafi regime. The Libyan population wants the same rights and freedoms that people across the Middle East and North Africa are demanding and that are enshrined in the values of the United Nations Charter. Today's resolution puts the weight of the Security Council squarely behind the Libyan people in defence of those values.

Mr. Wittig (Germany): We have gathered today to address the serious situation in Libya. Our intention is to stop the violence in the country and to send clear messages to Al-Qadhafi and his regime that their time is over. Muammar Al-Qadhafi must relinquish power immediately. His regime has lost all legitimacy and can no longer be an interlocutor for us.

While we act on Libya, North Africa is undergoing major political changes. Aspirations to democracy and human and individual rights merit our full support. They offer unique opportunities for political, social and economic transformation. To achieve this goal, we seek close cooperation with our partners in the region, in particular the League of Arab States and the African Union.

Our aim is to promote the political transformation of Libya. We see a need to stop the violence and to start a true political process. The basis for democracy and the rule of law in Libya needs to be established and broadened. In this process, the people of Libya, who have so clearly expressed their aspirations to freedom and democracy, need to succeed. With this aim in mind, we regard the Interim Transitional National Council as an important interlocutor.

We welcome the Secretary-General's appointment of Mr. Abdel-Elah Al-Khatib as his Special Envoy for Libya. His mission merits our respect and our full support.

We are particularly concerned about the plight of the Libyan people and the widespread and systematic attacks they are suffering. It is therefore crucial that we tighten the sanctions against the Al-Qadhafi regime even more. We need to cut it off from the financial means that have helped it to remain in power. In our view, strong sanctions, backed by the whole international community, will be an effective way to end the rule of Muammar Al-Qadhafi and thereby to initiate the necessary political transition. We have contributed a

number of proposals in this regard. Germany fully supports the package of economic and financial sanctions in the resolution just adopted.

Decisions on the use of military force are always extremely difficult to take. We have very carefully considered the option of using military force — its implications as well as its limitations. We see great risks. The likelihood of large-scale loss of life should not be underestimated. If the steps proposed turn out to be ineffective, we see the danger of being drawn into a protracted military conflict that would affect the wider region. We should not enter into a militarily confrontation on the optimistic assumption that quick results with few casualties will be achieved.

Germany therefore decided not to support a military option, as foreseen particularly in paragraphs 4 and 8 of the resolution. Furthermore, Germany will not contribute to such a military effort with its own forces. Germany therefore decided to abstain in the voting.

Ms. Rice (United States of America): Today, the Security Council has responded to the Libyan people's cry for help. The Council's purpose is clear — to protect innocent civilians. On 26 February, acting under Chapter VII of the United Nations Charter, the Security Council demanded a halt to the violence in Libya and enabled genuine accountability for war crimes and crimes against humanity by referring the situation to the International Criminal Court. We adopted strong sanctions that target Libya's leadership. We have also strongly supported all aspects of United Nations Special Envoy Al-Khatib's mandate. But Colonel Al-Qadhafi and those who still stand by him continue to grossly and systematically abuse the most fundamental human rights of Libya's people.

On 12 March, the League of Arab States called on the Security Council to establish a no-fly zone and to take other measures to protect civilians. Today's resolution is a powerful response to that call and to the urgent needs on the ground. The resolution demands an immediate ceasefire and a complete end to violence and attacks against civilians. Responding to the Libyan people and to the League of Arab States, the Security Council has authorized the use of force, including the enforcement of a no-fly zone, to protect civilians and civilian areas targeted by Colonel Al-Qadhafi, his intelligence and security forces, and his mercenaries.

The resolution also strengthens enforcement of the arms embargo and bans all international flights by Libyan-owned or operated aircraft. The resolution freezes the assets of seven more individuals and five entities, including key State-owned Libyan companies. The resolution empowers the newly established Libyan sanctions committee to impose sanctions on those who violate the arms embargo, including by providing Al-Qadhafi with mercenaries. Finally, the Council established a panel of experts to monitor and enhance short- and long-term implementation of the sanctions on Libya.

The future of Libya should be decided by the people of Libya. The United States stands with the Libyan people in support of their universal rights.

Mr. Manjeev Singh Puri (India): India has been following with serious concern the developments in Libya, which have led to the loss of

numerous lives and injuries to many more. We are very concerned about the welfare of the civilian population and of foreigners in Libya. We deplore the use of force, which is totally unacceptable and must not be resorted to.

The Secretary-General has appointed a Special Envoy, who has just visited Libya. We support his appointment and his mission. However, we have not had the benefit of his report or even a report from the Secretariat on his assessment as yet. That would have given us an objective analysis of the situation on the ground. The African Union is also sending a high-level panel to Libya to make serious efforts for a peaceful end to the crisis there. We must stress the importance of political efforts, including those of the Secretary-General's Special Envoy, to address the situation.

The Council has today adopted a resolution that authorizes far-reaching measures under Chapter VII of the United Nations Charter, with relatively little credible information on the situation on the ground in Libya. We also do not have clarity about details of enforcement measures, including who will participate and with what assets, and how these measures will exactly be carried out. It is of course very important that there be full respect for the sovereignty, unity and territorial integrity of Libya.

The financial measures that are proposed in the resolution could impact directly or through indirect routes the ongoing trade and investment activities of a number of Member States, thereby adversely affecting the economic interests of the Libyan people and others dependent on these trade and economic ties. Moreover, we have to ensure that the measures will mitigate and not exacerbate an already difficult situation for the people of Libya. Clarity in the resolution on any spillover effects of these measures would have been very important.

We abstained in the voting on the resolution in view of the aforementioned. I would like to re-emphasize that India continues to be gravely concerned about the deteriorating humanitarian situation in Libya and calls on the Libyan authorities to cease fire, protect the civilian population and address the legitimate demands of the Libyan people.

Mrs. Viotti (Brazil): Brazil is deeply concerned about the deteriorating situation in Libya. We stand behind the strong message of resolution 1970 (2011) adopted by consensus by the Council. The Government of Brazil has publicly condemned the use of violence by the Libyan authorities against unarmed demonstrators, and calls on them to uphold and protect the right of free expression of the protesters and to seek a solution to the crisis through meaningful dialogue.

Our vote today should in no way be interpreted as condoning the behaviour of the Libyan authorities or as disregard for the need to protect civilians and respect their rights. Brazil stands in solidarity with all movements in the region expressing legitimate demands for better governance, more political participation, economic opportunities and social justice.

We condemn the Libyan authorities' disrespect for their obligations under international humanitarian law and human rights law. We also took into

account the call of the League of Arab States for strong measures to stop the violence through a no-fly zone. We are sensitive to that call and understand and share the League's concerns.

It is our view that the text of resolution 1973 (2011) contemplates measures that go far beyond that call. We are not convinced that the use of force as provided for in paragraph 4 of the resolution will lead to the realization of our common objective — the immediate end to violence and the protection of civilians. We are also concerned that such measures may have the unintended effect of exacerbating tensions on the ground and causing more harm than good to the very same civilians we are committed to protecting.

Many thoughtful commentators have noted that an important aspect of the popular movement in North Africa and the Middle East is their spontaneous, home-grown nature. We are also concerned about the possibility that the use of military force, as called for in paragraph 4 of today's resolution, could change that narrative in ways that may have serious repercussions for the situation in Libya and beyond.

Protecting civilians, ensuring a lasting settlement and addressing the legitimate demands of the Libyan people require diplomacy and dialogue. We support the efforts being made in this regard by the Special Envoy of the Secretary-General and by the African Union. We also welcome the inclusion in today's resolution of operative paragraphs demanding an immediate ceasefire and a complete end to violence and all attacks against civilians, and stressing the need to intensify efforts conducive to the political reforms necessary for a peaceful and sustainable solution. We hope that these efforts will proceed and succeed.

Mr. Barbačić (Bosnia and Herzegovina): At the outset, allow me to reiterate Bosnia and Herzegovina's grave concern regarding the rapidly deteriorating situation in Libya. Human lives must be protected and human rights and humanitarian law must be observed. The need for humanitarian assistance to be provided to Libyans is urgent. Therefore, enabling the unimpeded passage for the delivery of humanitarian aid is a prerogative.

Bosnia and Herzegovina supports the involvement of regional stakeholders in searching for an end to the Libyan crisis. We believe that the coordinated approach of international actors, the United Nations, the League of Arab States, the African Union and other regional organizations is crucial to finding the most adequate solution to the crisis in Libya.

By fully supporting Libya's sovereignty and territorial integrity, Bosnia and Herzegovina calls once again on the Libyan authorities to immediately stop all military and other violent acts against the Libyan people. We strongly believe that resolution 1973 (2011) is for the benefit of the Libyan people and their aspiration to peace and democracy.

Mr. Osorio (Colombia) (*spoke in Spanish*): I should like to begin by thanking you, Mr. President, for the impartial and efficient way in which you have conducted this debate in difficult and pressing circumstances. I should also like to recognize the contribution of the delegation of Lebanon, both as a

member of the Council and as spokesperson for the League of Arab States, to these deliberations.

Colombia voted in favour of resolution 1973 (2011) because it is convinced that its purpose is essentially humanitarian and conducive to creating conditions that will allow for the protection of the civilian population from the atrocities of a regime that has lost all legitimacy. We did not vote in favour of the indiscriminate use of force or of the occupation of a State. We voted in favour of measures that are aimed at protecting the civilian population from imminent attacks by a Government that, through its actions and statements, has shown that it is not up to the international responsibility of protecting its population. Moreover, the Council unanimously reminded the Libyan authorities of that responsibility in its resolution 1970 (2011), of 26 February. The Government of Colombia deeply deplores the fact that the provisions of that resolution have been systematically violated and that our calls have gone unheeded. We deplore also the fact that this time there is not the unanimity we saw in the case of resolution 1970 (2011).

Colombia believes that the new resolution that we have just adopted represents the continuation of a process involving gradual measures that is in keeping with the Charter and that we began with resolution 1970 (2011), which was adopted by the Council under Chapter VII of the Charter.

In resolution 1970 (2011), the Council decided unanimously that it would keep this matter under review and that it was willing to consider the strengthening of sanctions should there be persistent non-compliance by the Libyan regime. My delegation believes that this is what we have done today.

My delegation is clear on the fact that the Libyan authorities had sufficient time to comply with resolution 1970 (2011) and in particular the call for an immediate ceasefire and an end to the violence. In the face of this non-compliance, the Council has a pressing need to act. It has decided that the best way to increase the pressure on the Al-Qadhafi regime under current circumstances is through the establishment of a no-fly zone, as requested by the States members of the League of Arab States.

Colombia shares the view of those delegations that have affirmed or suggested that perhaps even more important than the establishment of a no-fly zone is its enforcement. It is for this reason that from the very beginning we supported the inclusion of language granting clear authorization to States to use all the means necessary to enforce the ban on flights as set out by the terms of the resolution. Without this authorization, the no-fly zone would be illusory. Also important are the decisions we have taken to strengthen the freezing of the assets of individuals and entities with ties to the regime.

Colombia is convinced that in the case of Libya, all of the conditions are present for the Council to act under Chapter VII and take measures additional to the sanctions adopted previously.

We are facing a situation that clearly constitutes a threat to international peace and security and that, furthermore, has already taken a high toll in terms of human lives. We have effectively responded to an express

request made by a regional organization, the Arab League, which, to its great credit, instead of acting on its own went to the Council to call for it to discharge the functions assigned to it by the Charter. Colombia is secure in the knowledge that it is acting in conformity with the Charter of the United Nations and the principles of international law.

Mr. Churkin (Russian Federation) (*spoke in Russian*): The Russian Federation abstained in the voting on the draft resolution on Libya on the basis of a number of considerations of principle. Our position regarding the clear unacceptability of the use of force against the civilian population of Libya remains unchanged. Any attacks against civilians and other violations of international humanitarian law and human rights must immediately and unconditionally cease.

We base ourselves on the expectation that the relevant requirements contained in the unanimously adopted resolution 1970 (2011) must be rapidly and fully fulfilled by the Libyan authorities. This has not happened yet. Given this situation, the League of Arab States turned to the Security Council with a request that it take immediate measures to ensure the protection of the civilian population in Libya, including the establishment of a no-fly zone in Libyan airspace. We gave that request our full attention. We participated actively in the discussions on the draft resolution. Unfortunately, work on that document was not in keeping with standard practice in the Security Council. In essence, a whole range of questions raised by Russia and other members of the Council remained unanswered. Those questions were concrete and legitimate and touched on how the no-fly zone would be enforced, what the rules of engagement would be and what limits on the use of force there would be.

Furthermore, the draft was morphing before our very eyes, transcending the initial concept as stated by the League of Arab States. Provisions were introduced into the text that could potentially open the door to large-scale military intervention.

During negotiations on the draft, statements were heard claiming an absence of any such intentions. We take note of these. I underscore yet again that we are consistent and firm advocates of the protection of the civilian population. Guided by this basic principle as well as by the common humanitarian values that we share with both the sponsors and other Council members, Russia did not prevent the adoption of this resolution. However, we remain convinced that the quickest way to ensure robust security for the civilian population and the long-term stabilization of the situation in Libya is an immediate ceasefire. This, specifically, was the aim of our draft resolution submitted to the Security Council on 16 March, which backed relevant efforts by the Special Envoy of the Secretary-General, the Human Rights Council and the African Union and underscored the need for a peaceful settlement of the situation in Libya.

The Russian delegation repeatedly proposed the adoption of such a resolution without any delay, with a view to saving numerous human lives. We enjoyed the support of a number of Council members, and we are grateful to

them. However, the passion of some Council members for methods involving force prevailed. This is most unfortunate and regrettable.

Responsibility for the inevitable humanitarian consequences of the excessive use of outside force in Libya will fall fair and square on the shoulders of those who might undertake such action. If this comes to pass, then not only the civilian population of Libya but also the cause of upholding peace and security throughout the entire region of North Africa and the Middle East will suffer. Such destabilizing developments must be avoided.

Mr. Moraes Cabral (Portugal): Since the outset of the Libyan popular uprising, Portugal has consistently condemned the indiscriminate violence against civilians and the gross and systematic violation of human rights and of humanitarian law perpetrated by a regime that has lost all its credibility and legitimacy vis-à-vis its own population and the international community.

We have appealed for the cessation of all violence and for the establishment of an immediate ceasefire as well as for the full protection of civilians and foreign residents in Libya and their right to leave the country without hindrance and in safe conditions. We have drawn attention to the plight of the thousands and thousands of refugees forced to flee the violence and the need to afford them all humanitarian assistance possible.

Due to these reasons, we voted with the other members of the Council for resolution 1970 (2011), which was adopted unanimously. Nevertheless, the authorities in Tripoli took no note of that resolution and have failed totally to abide by it. On the contrary, since 26 February, the violence has escalated, as have the crimes committed against the Libyan population. Civilians have been bombarded from land and air.

Portugal has also constantly stressed the need for a national political dialogue that would enable the Libyan population to fulfil its legitimate aspirations to build a democratic, modern State based on the sovereignty of the people and on institutions that would represent them effectively.

For the international community, the regime that has ruled Libya for more than 40 years has come to an end by the will of the Libyan people. It has to be fundamentally reformed through a peaceful process.

Today we voted for this resolution because we believe that it fulfils these essential objectives: to establish an immediate ceasefire; to put an end to violence; to protect civilians; to allow for unimpeded humanitarian aid; and to lead to a national dialogue among the Libyans conducive to the establishment of a democratic State, guaranteeing the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of the country, as desired by the Libyan people.

In that context, we fully support the mission entrusted by the Secretary-General to Mr. Al-Khatib and his efforts to find a sustainable and peaceful solution to this crisis, as we support the efforts of the Arab League and of the African Union in this same sense.

Mrs. Ogwu (Nigeria): Resolution 1973 (2011), which was just adopted, was necessitated by the persistently grave and dire situation in Libya. Notwithstanding the clear expression of our common will and the

comprehensive measures instituted under resolution 1970 (2011), the Libyan authorities have continued to violate the terms of the resolution and fundamental principles of international law.

The current state of affairs leaves an indelible imprint on the conscience and moves us to act. The magnitude of this humanitarian disaster is indeed what compelled Nigeria to vote in favour of resolution 1973 (2011). Our persistent calls for peace are rooted in the need to ensure the safety and dignity of and the availability of humanitarian assistance for a population in need, many of whom are Nigerian nationals. The emphasis of the resolution on the protection of civilians under threat of attack and the provisions for humanitarian assistance do much to address these concerns.

The League of Arab States and the African Union have spoken with one voice in condemnation of the situation in Libya — and rightly so, as the crisis is one of regional import.

As a member of the Security Council and a member of the African Union, Nigeria maintains that foreign occupation is not an option to secure peace in Libya. We acknowledge the language in resolution 1973 (2011) that specifically carves out that possibility, constraining the actions of States seeking to play a role in the quest for peace. Moreover, we are guided by an overriding determination to respect the unity and territorial integrity of Libya. We are also encouraged by the fact that the resolution supports the political path to conflict resolution, underscoring as it does the efforts of the African Union high-level committee, the Secretary-General's Special Envoy and other interlocutors.

Today, we have sent an unequivocal message to the Libyan people that the dignity and safety of every man, woman and child is paramount. It is important that when civilians in grave danger cry out, the international community, undaunted, is ready to respond.

Mr. Sangqu (South Africa): South Africa is deeply concerned about the deteriorating political and humanitarian situation in Libya, which is fast becoming a full-blown civil war. It is our hope that the situation in Libya will be resolved in a peaceful manner, in accordance with the will of the Libyan people. A holistic political solution must be found that will respect democracy, political reform, justice, human rights and the socio-economic development needs of the people of Libya, in order to ensure long-term peace and stability. That solution must also preserve the unity, sovereignty and territorial integrity of Libya.

It is in that context that South Africa commends the decision of the African Union Peace and Security Council to dispatch an ad hoc high-level committee to Libya to intensify efforts towards finding a lasting political solution to the crisis in that country, in the best interest of its people. We urge that committee, of which South Africa is a member, to work closely with the Special Envoy of the Secretary-General to Libya and the League of Arab States in coordinating the search for a political solution in that regard.

In adopting resolution 1970 (2011), the Security Council had hoped that the Libyan authorities would act responsibly and stop committing more acts of violence against their own people. The authorities have defied that resolution

and have continued to kill and displace numerous civilians while continuing to violate their human rights. We believe that the United Nations and the Security Council could not be silent, nor be seen to be doing nothing in the face of such grave acts of violence committed against innocent civilians.

We believe that by adopting resolution 1973 (2011), which South Africa voted in favour of, the Security Council has responded appropriately to the call of the countries of the region to strengthen the implementation of resolution 1970 (2011), and has acted responsibly to protect and save the lives of defenceless civilians, who are faced with brutal acts of violence carried out by the Libyan authorities. We believe that the establishment of these additional measures, including a ceasefire and a no-fly zone, as authorized by this resolution, constitute an important element for the protection of civilians and the safety of the delivery of humanitarian assistance to those most vulnerable and those desperately in need of such assistance.

As a matter of principle, we have supported the resolution, with the necessary caveats to preserve the sovereignty and territorial integrity of Libya and reject any foreign occupation or unilateral military intervention under the pretext of protecting civilians. It is our hope that this resolution will be implemented in full respect for both its letter and spirit. This is consistent with the African Union Peace and Security Council decision to respect the unity and territorial integrity of Libya and its rejection of any foreign military intervention, whatever its form.

In conclusion, South Africa will continue to work through the Council, the African Union and other multilateral and bilateral platforms to contribute to a speedy resolution of the Libyan crisis in a manner consistent with the aspirations of the people of the Libyan Arab Jamahiriya.

The President (*spoke in Chinese*): I shall now make a statement in my capacity as the representative of China.

China is gravely concerned by the continuing deterioration of the situation in Libya. We support the Security Council's adoption of appropriate and necessary action to stabilize the situation in Libya as soon as possible and to halt acts of violence against civilians.

China has always emphasized that, in its relevant actions, the Security Council should follow the United Nations Charter and the norms governing international law, respect the sovereignty, independence, unity and territorial integrity of Libya and resolve the current crisis in Libya through peaceful means.

China is always against the use of force in international relations. In the Security Council's consultations on resolution 1973 (2011), we and other Council members asked specific questions. However, regrettably, many of those questions failed to be clarified or answered. China has serious difficulty with parts of the resolution.

Meanwhile, China attaches great importance to the relevant position by the 22-member Arab League on the establishment of a no-fly zone over

Libya. We also attach great importance to the position of African countries and the African Union.

In view of this, and considering the special circumstances surrounding the situation in Libya, China abstained from the voting on resolution 1973 (2011). We support the Secretary-General's Special Envoy for Libya, as well as the continuing efforts by the African Union and the Arab League to address the current crisis in Libya by peaceful means.

I now resume my functions as President of the Council.

There are no further speakers inscribed on my list. The Security Council has thus concluded the present stage of its consideration of the item on its agenda. The Security Council will remain seized of the matter.

The meeting rose at 7.20 p.m.

**France, Germany, Portugal and United Kingdom of
Great Britain and Northern Ireland: draft resolution**

The Security Council,

Expressing grave concern at the situation in Syria,

Recalling its Presidential Statement of 3 August,

3 *Welcoming* the Secretary-General's statements articulating continued concerns about the ongoing violence and humanitarian needs, calling on the Syrian Government to halt its violent offensive at once, calling for an independent investigation of all human rights violations during recent demonstrations, and *stressing* the need to hold to account those responsible for human rights violations,

4 *Noting* Human Rights Council's report of its 17th Special session (A/HRC/S-17/1), including the decision to dispatch an independent international commission of inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law since March 2011 in Syria,

5 *Recalling* the Syrian Government's primary responsibility to protect its population, and the Secretary-General's call for the Syrian Government to allow unhindered and sustained access for humanitarian aid and humanitarian organizations, *welcoming* OCHA's humanitarian assessment mission and *urging* the Syrian authorities to cooperate comprehensively with the United Nations,

6 *Stressing* that the only solution to the current crisis in Syria is through an inclusive and Syrian-led political process with the aim of effectively addressing the legitimate aspirations and concerns of the population which will allow the full exercise of fundamental freedoms for its entire population, including of the rights of freedom of expression, assembly and peaceful protest, and *further stressing* that such a political process can only be advanced through an environment free from any sort of violence, fear and intimidation,

7 *Noting* the announced commitments by the Syrian authorities to reform, and *regretting* the lack of progress in implementation,

8 *Reaffirming* its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of Syria,

9 *Deeply concerned* by the continuing deterioration of the situation in Syria and the potential for further escalation of the violence, and *reaffirming* the need to resolve the current crisis in Syria peacefully,

10 *Welcoming* the engagement of the Secretary-General and the League of Arab States, and all other diplomatic efforts aimed at addressing this situation, including those of Turkey, Russia, Brazil, India, South Africa, and regretting the lack of a substantive response by the Syrian authorities to these demands,

1. *Strongly condemns* the continued grave and systematic human rights violations and the use of force against civilians by the Syrian authorities, and expresses profound regret at the deaths of thousands of people including women and children;

2. *Demands* an immediate end to all violence and *urges* all sides to reject violence and extremism;
3. *Recalls* that those responsible for all violence and human rights violations should be held accountable;
4. *Demands* that the Syrian authorities immediately:
 - (a) cease violations of human rights, comply with their obligations under applicable international law, and cooperate fully with the office of the High Commissioner for Human Rights;
 - (b) allow the full exercise of human rights and fundamental freedoms by its entire population, including rights of freedom of expression and peaceful assembly, release all political prisoners and detained peaceful demonstrators, and lift restrictions on all forms of media;
 - (c) cease the use of force against civilians;
 - (d) alleviate the humanitarian situation in crisis areas, including by allowing expeditious, unhindered and sustained access for internationally recognized human rights monitors, humanitarian agencies and workers, and restoring basic services including access to hospitals;
 - (e) ensure the safe and voluntary return of those who have fled the violence to their homes;
5. *Calls for* an inclusive Syrian-led political process conducted in an environment free from violence, fear, intimidation, and extremism, and aimed at effectively addressing the legitimate aspirations and concerns of Syria's population, and *encourages* the Syrian opposition and all sections of Syrian society to contribute to such a process;
6. *Requests* the Secretary-General to continue to urge the Syrian Government to implement paragraphs 2 and 4 above, including by appointing at the appropriate time a Special Envoy in consultation with the Security Council, and *encourages* all States and regional organizations to contribute to this objective;
7. *Encourages* in this regard the League of Arab states to continue efforts aimed at ending the violence and promoting such an inclusive Syrian-led political process;
8. *Strongly condemns* attacks on diplomatic personnel and recalls the fundamental principle of the inviolability of diplomatic agents and the obligations on host States, including under the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations, to take all appropriate steps to protect embassy premises and prevent attacks on diplomatic agents;
9. *Calls upon* all States to exercise vigilance and restraint over the direct or indirect supply, sale or transfer to Syria of arms and related materiel of all types, as well as technical training, financial resources or services, advice, or other services or assistance related to such arms and related materiel;
10. *Requests* the Secretary-General to report on implementation of this resolution within 30 days of its adoption and every 30 days thereafter;

11. *Expresses* its intention to review Syria's implementation of this resolution within 30 days and to consider its options, including measures under Article 41 of the Charter of the United Nations;

12. *Decides* to remain actively seized of the matter.

The meeting was called to order at 6.20 p.m.

Expression of thanks to the outgoing President

The President: As this is the first meeting of the Council for the month of October 2011, I should like to take this opportunity to pay tribute, on behalf of the Council, to His Excellency Mr. Nawaf Salam, Permanent Representative of Lebanon, for his service as President of the Security Council for the month of September 2011. I am sure I speak for all members of the Council in expressing deep appreciation to Ambassador Salam and his delegation for the great diplomatic skill with which they conducted the Council's business last month.

Adoption of the agenda

The agenda was adopted.

The situation in the Middle East

The President: Under rule 37 of the Council's provisional rules of procedure, I invite the representative of the Syrian Arab Republic to participate in this meeting.

The Security Council will now begin its consideration of the item on its agenda.

Members of the Council have before them document S/2011/612, which contains the text of a draft resolution submitted by France, Germany, Portugal and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

It is my understanding that the Council is ready to proceed to the vote on the draft resolution before it. I shall put the draft resolution to the vote now.

A vote was taken by a show of hands.

In favour:

Bosnia and Herzegovina, Colombia, France, Gabon, Germany, Nigeria, Portugal, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America

Against:

China, Russian Federation

Abstentions:

Brazil, India, Lebanon, South Africa

The President: There were 9 votes in favour, 2 votes against and 4 abstentions. The draft resolution has not been adopted, owing to the negative vote of a permanent member of the Council.

I shall now give the floor to those members of the Council who wish to make statements following the voting.

Mr. Araud (France) (*spoke in French*): I would of course first like to very warmly commend the Permanent Representative of Lebanon, who held the presidency of the Security Council for the month of September, for the enormously effective and courageous manner in which he carried out his duties. I would also like to congratulate you, Madame President, on having assumed your duties as President of the Council.

More than 2,700 civilian victims and tens of thousands of protesters held in Syrian prisons, more than 10,000 Syrian refugees in Turkey, Lebanon and Jordan — that is the terrible toll on which the Syrian authorities can pride themselves since the beginning of the demonstrations, early in March. That is the terrible toll that some around this table today have still refused to condemn.

Since May, we have worked unrelentingly to bring about a response from the Security Council. Our objective was simple and remains so: to stop the brutal crackdown by the Syrian regime against its own people, who are legitimately demanding to exercise their most fundamental rights. This would create an atmosphere free of violence and intimidation and thus allow for the emergence of an inclusive political process led by and for the Syrian people.

To that end, France has assumed its responsibilities at the national and European levels. The European Union has adopted numerous series of sanctions against those responsible for the violence and the measures that have allowed the repression to continue. At the same time, diplomatic efforts continued against the Damascus regime. Those efforts were extensive and included those made by members of the Security Council. The Syrian authorities have remained deaf to those efforts. Faced with the extreme violence being brought against a population demanding to exercise their rights; faced with the deafness of the Syrian authorities; and confronted with the risk of regional instability, a united response from the international community was, and continues to be, necessary. The Security Council, which has the primary responsibility of maintaining peace and security, is therefore the natural spokesperson for the international community.

Since May, we have worked tirelessly to ensure that the Council can send a clear and united message to the Syrian authorities. After the massacre in Hama, the Council adopted, on 3 August, a presidential statement (S/PRST/2011/16) condemning the Syrian authorities and calling for an immediate end to all violence. On that basis, we prepared a draft resolution. Every effort has been made to understand the concerns of some members of the Council and to prepare a unanimous response. Each of us knows that we agreed to modify our text on many occasions. In particular, we agreed to withdraw the proposed sanctions, which we thought were necessary. Each of us knows that we made numerous concessions. The text that we submitted today is, in many ways, very similar to the presidential statement that we adopted on 3 August. It was to have updated that statement in the light of recent events.

Thus, we cannot doubt the meaning of the veto against this text today. This is not a matter of language, it is a political choice. It is a veto on principle,

which means that it is a refusal of all Council resolutions against Syria. It shows disdain for the legitimate aspirations that have been so bravely expressed in Syria for the past five months. It is a rejection of this tremendous movement for freedom and democracy that is the Arab Spring.

Let there be no mistake. This veto will not stop us. No veto can give *carte blanche* to the Syrian authorities, who have lost all legitimacy by murdering their own people. The appeals of the Arab League to put an end to this blood-letting, the statements from neighbouring countries and the suffering of the Syrian people clearly show that this veto runs counter to the path of the historic events occurring in Syria and throughout the region.

In the Security Council and within the European Union, France, along with all its partners, will not cease its efforts to ensure that the rights of the Syrian people are recognized and respected, so that those responsible for the violence can one day be brought to justice — and they will — and to promote an inclusive, credible political process that can fulfil the aspirations that are being expressed daily in Syria.

In conclusion, I should like to pay tribute to the courage of all those women and men who continue, after months of bloody repression, to call for freedom in Syria. Only an effective response to those aspirations can restore stability to that country, on which depends the stability of a fragile region. The international community and the Council in particular, given its mandate, cannot escape its obligation to ensure that this happens, and we regret that that was not the case tonight.

Mr. Churkin (Russian Federation) (*spoke in Russian*): Madam, I wish you success in your work as President of the Security Council for this month. We would also like to thank Ambassador Salam and the entire Lebanese delegation for their outstanding work in September, which was not easy.

It is clear that the result of today's vote reflects not so much a question of acceptability of wording as a conflict of political approaches. That is the only part of what was said by my French colleague with which I agree. From the outset, the Russian delegation undertook intensive, constructive efforts to develop an effective response on the part of the Council to the dramatic events in Syria. The first such response was reflected in a consensual statement issued by the President on 3 August (S/PRST/2011/16). Based on that approach, together with our Chinese partners we prepared a draft resolution to which, as events developed, we made some changes, bearing in mind the concerns of our colleagues on the Council. We would like to thank our partners, especially Brazil, Russia, India, China and South Africa — the BRICS States — for supporting our text.

Of vital importance is the fact that at the heart of the Russian and Chinese draft was the logic of respect for the national sovereignty and territorial integrity of Syria as well as the principle of non-intervention, including military, in its affairs; the principle of the unity of the Syrian people; refraining from confrontation; and inviting all to an even-handed and comprehensive dialogue

aimed at achieving civil peace and national agreement by reforming the socio-economic and political life of the country.

Today's rejected draft was based on a very different philosophy — the philosophy of confrontation. We cannot agree with this unilateral, accusatory bent against Damascus. We deem unacceptable the threat of an ultimatum and sanctions against the Syrian authorities. Such an approach contravenes the principle of a peaceful settlement of the crisis on the basis of a full Syrian national dialogue. Our proposals for wording on the non-acceptability of foreign military intervention were not taken into account, and, based on the well-known events in North Africa, that can only put us on our guard. Equally alarming is the weak wording in connection with the opposition and the lack of an appeal to them to distance themselves from extremists. Given the basis of statements by some Western politicians on President Al-Assad's loss of legitimacy, such an approach could trigger a full-fledged conflict in Syria and destabilization in the region as a whole. The collapse of Syria as a result of a civil war would have a very destructive impact on the situation in the entire Middle East.

The situation in Syria cannot be considered in the Council separately from the Libyan experience. The international community is alarmed by statements that compliance with Security Council resolutions on Libya in the NATO interpretation is a model for the future actions of NATO in implementing the responsibility to protect. It is easy to see that today's "Unified Protector" model could happen in Syria. All present should understand that the Russian position regarding the conflict in Libya is in no way based on any kind of special ties with the Al-Qadhafi regime, especially since a number of States represented at this table had warmer relations with the Libyan Arab Jamahiriya.

The people of Libya have spoken regarding Al-Qadhafi, and they have determined his fate. For us, Members of the United Nations, including in terms of a precedent, it is very important to know how the resolution was implemented and how a Security Council resolution turned into its opposite.

The demand for a quick ceasefire turned into a full-fledged civil war, the humanitarian, social, economic and military consequences of which transcend Libyan borders. The situation in connection with the no-fly zone has morphed into the bombing of oil refineries, television stations and other civilian sites. The arms embargo has morphed into a naval blockade in western Libya, including a blockade of humanitarian goods. Today the tragedy of Benghazi has spread to other western Libyan towns — Sirte and Bani Walid. These types of models should be excluded from global practices once and for all.

With respect to Syria, we are not advocates of the Al-Assad regime. We believe that the violence is unacceptable, and we condemn the repression of protests by peaceful demonstrators. However, the continuation of this tragedy cannot be blamed only on the harsh actions of the authorities. Recent events convincingly show that the radical opposition no longer hides its extremist bent and is relying on terrorist tactics, hoping for foreign sponsors and acting outside of the law. Armed groups supported by smuggling and other illegal activities

are providing supplies, taking over land, and killing and perpetrating atrocities against people who comply with the law-enforcement authorities.

In universities and schools, representatives of the Syrian intelligentsia and civil service have recently been casualties of the terrorists. We convey our condolences to Mufti Ahmad Hassoon, who is well known in the East for his active efforts to lay the foundations for tolerance and international dialogue, in connection with the death of his 22-year-old son in a terrorist attack on Sunday.

We must bear in mind the fact that a significant number of Syrians do not agree with the demand for a quick regime change and would rather see gradual changes, believing that they have to be implemented while maintaining civil peace and harmony in the country. Such changes, even if they are late in coming, are still beginning to be implemented, and we must not overlook this. The best way to end the crisis is to refuse to provoke a confrontation and to bring together all responsible members of the international community so as to induce the parties to launch an inclusive intra-Syrian political process. This is the path taken in Yemen, where intensive mediation efforts are under way aimed at bringing together the belligerent parties.

Russia is continuing to work with Damascus. We call on the Syrian leadership to more speedily implement the changes. They need to free those who have been detained during the unrest and who have committed no criminal acts. A more active dialogue must be undertaken with the opposition and access must be given to the international media, as well as step up their interaction with the League of Arab States. Judging by what the Arab League has done and what is being shown on television, our efforts are bearing fruit. We are continuing to work with constructive patriotic groups of the Syrian opposition who are concerned about the fate of their country and who have said that they want no foreign interference in their internal affairs.

We believe that today's message will be correctly understood by the opposition forces. There is no alternative to dialogue; there cannot be. If the opposition believes that Mr. Al-Assad's laws are imperfect, then it must take up the invitation of the Government to discuss them. We will indicate our concerns to the leaders of the Syrian opposition when they visit Moscow in the near future. Changes for a peaceful resolution are possible, and we will be supporting those prospects in coordination with all constructively inclined peace partners.

If Council colleagues agree with our approach, which is aimed at dialogue and full national reconciliation in Syria, we will continue to work on the Russian-Chinese draft so as to arrive at a balanced resolution containing the vital elements for a settlement. Our draft remains on the table.

On that basis, we are prepared to develop a genuinely collective and constructive position for the international community and not get involved with legitimizing previously adopted unilateral sanctions or attempts at violent regime change. The people of Syria deserve peaceful change, with the support of the international community.

Mr. Li Baodong (China) (*spoke in Chinese*): China is highly concerned about the developments in Syria. We call on the various parties in

Syria to exercise restraint and to avoid more bloodshed and all forms of violence. We hope that the Syrian Government will implement commitments to reform. We also hope that a Syrian-led and inclusive political process will be launched as soon as possible, so as to facilitate the early easing of tension there.

The international community should provide constructive assistance to facilitate the achievement of the objectives I have mentioned. In the meantime, it should fully respect Syria's sovereignty, independence and territorial integrity. Whether the Security Council takes further action on the question of Syria should depend upon whether it would facilitate the easing of tension in Syria, help to defuse differences through political dialogue and contribute to the maintenance of peace and stability in the Middle East. Most important, it should depend upon whether it complies with the Charter of the United Nations and the principle of non-interference in the internal affairs of States — which has a bearing upon the security and survival of developing countries, in particular small and medium-sized countries, as well as on world peace and stability.

The Chinese Government's position on those questions has been consistent and firm. On that basis, China has always participated positively and constructively in the consultations on the relevant draft resolutions. At the moment, the Security Council has before it two draft resolutions. One, which China supports, advocates respect for the sovereignty of Syria and resolving the crisis there through political dialogue. With regard to the other draft resolution, which the Council considered today, like quite a few other Council members, China believes that, under the current circumstances, sanctions or the threat thereof does not help to resolve the question of Syria and, instead, may further complicate the situation. Regrettably and disappointingly, this major and legitimate concern did not receive due attention from the sponsors. As it now stands, the draft resolution focuses solely on exerting pressure on Syria, even threatening to impose sanctions. It does not help to facilitate the easing of the situation in Syria. China therefore voted against it.

Syria is an important country in the Middle East. The maintenance of peace and stability in Syria serves the common interests of the Syrian people and the international community. Along with the international community, China is willing to play a positive and constructive role in appropriately resolving the question of Syria. We will continue to support the mediation efforts of the relevant countries and organizations in the region.

Mr. Moraes Cabral (Portugal): Allow me, first of all, to congratulate you, Madame President, on your assumption of the presidency of the Security Council, as well as to wish you every success. I also wish to thank Ambassador Nawaf Salam and his team for the very efficient and wise way in which they conducted the Council's work during the month of September, often in very challenging conditions.

We deeply regret that the Security Council was unable to unanimously and unequivocally condemn, and demand an immediate end to, the Syrian Government's violent repression against its population, even though the

situation in the country has continued to deteriorate since the adoption of the presidential statement of the Council on 3 August (S/PRST/2011/16).

As underlined all throughout this process, the key concern and objective of the draft resolution was to prevent further bloodshed and ensure a peaceful solution to the crisis in Syria. As such, and in an attempt to ensure a unified voice from the Council on a situation of such troubling proportions, the members of the European Union engaged openly and constructively with all members of the Council to ensure the adoption of a meaningful resolution with a view to sparing Syrians further suffering. We are therefore deeply disappointed with the outcome of today's voting.

The situation in Syria is of the utmost concern. The Syrian Government's violent repression against its population and the ongoing violations of human rights and fundamental freedoms must cease immediately. We regret the huge loss of life and strongly condemn the widespread human rights violations. Those responsible for human rights violations must be held accountable. We urge the Syrian authorities to cooperate fully with the commission of inquiry mandated by the Human Rights Council and to allow it expeditious and unhindered access.

We equally regret that the Syrian Government has repeatedly failed to heed the many calls urging an end to the violence and the undertaking of genuine, credible and inclusive political process. By persistently ignoring the appeals of Secretary-General Ban Ki-moon, members of the Council and the Human Rights Council, the League of Arab States and its own neighbours, the Syrian authorities have allowed the situation to escalate and undermine the security and stability of the country and that of an already fragile region.

As it has stated many times before, Portugal remains fully committed to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of Syria. We therefore once again call for an inclusive and credible Syrian-led political process aimed at effectively addressing the legitimate aspirations and concerns of Syria's population. Dialogue is the one and only way to ensure a peaceful outcome to the crisis in Syria. Violence and repression can never be the answer.

Mr. Hardeep Singh Puri (India): I want to start by congratulating you, Madame President, on your assumption of the presidency of the Security Council for the month of October. We have no doubt that you will have an extremely successful presidency. I would also like to take this opportunity to complement Lebanon, and in particular Ambassador Nawaf Salam, for the very wise and able stewardship that he provided to the Council during September, a difficult month at the best of times.

Both historically and in contemporary times, Syria has been an important country in the Middle East. Its role in the Middle East peace process and in the stability of the wider region cannot be overemphasized. Prolonged instability and unrest in Syria therefore clearly have ramifications for the region and beyond.

India remains concerned about the unfolding events in Syria that have resulted in the deaths of hundreds of civilians and security force personnel. We deplore all violence, irrespective of who its perpetrators are.

We recognize the responsibility of all States to respect the fundamental rights of their people, address their legitimate aspirations and respond to their grievances through administrative, political, economic and other measures. At the same time, States also have the obligation to protect their citizens from armed groups and militants. While the right of people to protest peacefully is to be respected, States cannot but take appropriate action when militant groups — heavily armed — resort to violence against State authority and infrastructure.

Given the complexity of ground realities in Syria, we believe that engaging Syria in a collaborative and constructive dialogue and partnership is the only pragmatic and productive way forward. In our bilateral contacts with the Syrian Government, as well as through the India-Brazil-South Africa initiative, we have urged them to exercise restraint, abjure violence and pay heed to the aspirations of their people.

The international community should give time and space for the Syrian Government to implement the far-reaching reform measures they have announced. For this, it is also necessary that the opposition forces in Syria give up the path of armed insurrection and engage constructively with the authorities. We firmly believe that the actions of the international community should facilitate engagement of the Syrian Government and the opposition in a Syrian-led inclusive political process, and not complicate the situation by threats of sanctions, regime change, et cetera.

The resolution under the Council's consideration does not accommodate our concern about the threat of sanctions. It does not condemn the violence perpetrated by the Syrian opposition, nor does it place any responsibility on the opposition to abjure violence and engage with the Syrian authorities for redressing of their grievances through a peaceful political process. We have, therefore, abstained in the vote on the resolution.

Sir Mark Lyall Grant (United Kingdom): May I take this opportunity to congratulate you, Madame President, on taking over the presidency of the Security Council for the month of October and to wish you well in that task. I also wish to thank Ambassador Nawaf Salam and his team from Lebanon, who ably stewarded the Council in September.

The United Kingdom is deeply disappointed by the decision of some Council members to block the adoption of the draft resolution submitted today by the European members of the Council. Two months ago, this Council adopted a presidential statement (S/PRST/2011/16) condemning the widespread violations of human rights and the use of force against civilians by the Syrian authorities. It called for an immediate end to violence, compliance with obligations under international law and for the Syrian Government to implement its stated commitments to reform.

Since the presidential statement, the situation has deteriorated further. The regime continues to brutally repress its people. It has killed almost three thousand civilians. It has used disproportionate force and has arbitrarily detained many thousands of people. Its actions may amount to crimes against humanity. There is no sign of reform or of a genuine attempt to address the concerns of the Syrian population. How can there be genuine dialogue when the regime is denying its people freedom of assembly and freedom of speech?

The failure of the Syrian regime to heed calls of the international community, both bilateral and collective, has been met with increasing concern by Syria's neighbours and the wider region. Two weeks ago, the United Nations Secretary-General said that enough is enough, and called for the international community to take coherent measures.

Against this backdrop, the time for strong Security Council action was long overdue. We, and indeed the majority of members of the Council, believed that the time had come for the imposition of sanctions. But a minority — two with the power of veto — said they would oppose sanctions.

In an attempt to maintain the unity of this Council, for the past few weeks we have therefore been engaged in intensive negotiations aimed at ensuring that the Council could at least send a strong signal to the Syrian regime to stop the violence. Through these negotiations we tried to meet the stated concerns of Council members. We removed the sanctions. Still, it was unacceptable to the minority. We called on all sides to reject violence and extremism. Still it was unacceptable. We removed any sense that sanctions would automatically follow in 30 days if the regime failed to comply, and still it was unacceptable. By including reference to Article 41 of the United Nations Charter we made it clear that any further steps would be non-military in nature. Still it was unacceptable.

The text we voted on today contained nothing that any member of this Council should have felt the need to oppose. Yet two members chose to veto. It will be a deep disappointment to the people of Syria and to the wider region that some members of this Council could not show their support for their struggle for basic human rights that most populations of the countries around this table enjoy.

Some members of the Security Council have made bilateral attempts to engage President Assad and to persuade the Syrian Government to change course and implement reform. Each time, they have received vague promises of reform, and each time the Syrian Government has failed to deliver. By blocking this resolution, the onus is now on those countries to step up their efforts to persuade the Syrian Government to end the violence and pursue genuine reform.

If the situation continues as it is, this Council will have to shoulder its responsibilities and take the tough action that it has, unfortunately, been prevented from taking today.

Mr. Osorio (Colombia) (*spoke in Spanish*): I wish to join my colleagues in hailing you, Madame President, and commending you on taking on the presidency of the Security Council. I wish you the greatest of success.

You will have our full support. I would also like to thank the President last month, the Ambassador of Lebanon, and his entire team for the extraordinary guidance of our work.

My delegation voted in favour of the draft resolution proposed by Germany, France, Portugal and the United Kingdom. We are convinced that it is the ideal and necessary means for urging the Syrian authorities to immediately cease their violent offensive against the civilian population so that an independent inquiry can be launched into all human rights violations committed during the protests and calling for punishment of those responsible for violence in all its forms.

The primary responsibility of the Government of Syria is to protect its population. It has not done so — much to the contrary. We are aware that the solution to the crisis in that country will come through a political process that effectively bears in mind the legitimate aspirations of the people. However, it is first and foremost necessary that their fundamental freedoms and human rights be respected.

We regret that the Security Council did not adopt this text and that the veto was used to reject it. After several months of negotiations the non-imposition of sanctions was attempted; that was a concession. Also, the Syrian authorities were urged to move ahead with the reforms, which have still not been implemented.

Ms. Rice (United States of America): Before I begin my statement, let me congratulate you, Madame President, on assuming the presidency of the Council for the month of October. We know you will lead us ably, and we very much look forward to cooperating with you. Let me join others in paying tribute to Lebanon and Ambassador Nawaf Salam for his stellar leadership of the Council through a very difficult month. We are grateful to him.

The United States is outraged that this Council has utterly failed to address an urgent moral challenge and a growing threat to regional peace and security. Several members have sought for weeks to weaken and strip bare any texts that would have defended the lives of innocent civilians from Assad's brutality. Today, two members have vetoed a vastly watered-down text that does not even mention sanctions.

Let me be clear. The United States believes it is past time for this Council to assume its responsibilities and impose tough, targeted sanctions and an arms embargo on the Assad regime, as we have done domestically. Yet today, the courageous people of Syria can now see clearly who on this Council supports their yearning for liberty and universal human rights, and who does not.

During this season of change, the people of the Middle East can now see clearly which nations have chosen to ignore their calls for democracy and instead prop up desperate, cruel dictators. Those who oppose this draft resolution and give cover to a brutal regime will have to answer to the Syrian people and, indeed, to people across the region who are pursuing the same universal aspirations.

The record is clear. For more than six months, the Al-Assad regime has deliberately unleashed violence, torture and persecution against peaceful protesters, human rights defenders and their families. The High Commissioner for Human Rights has already warned that the Syrian Government's appalling actions might amount to crimes against humanity. The Al-Assad regime's critics have joined the chorus of condemnation from the region, including the Gulf Cooperation Council, which demanded an immediate end to what it called Assad's "killing machine". But the Security Council has not yet passed even a hortatory resolution to counter the Al-Assad regime's brutal oppression.

The arguments against strong Council action grow weaker and weaker by the day. Some on the Council argue that the Al-Assad regime's abuses are not that egregious or that the regime deserves more time for its so-called reforms. But as reporting by the United Nations itself makes clear, the Syrian Government's efforts to mask its continued atrocities are as transparent as its promises of reform are empty.

Others claim that strong Security Council action on Syria would merely be a pretext for military intervention. Let there be no doubt: this is not about military intervention; this is not about Libya. That is a cheap ruse by those who would rather sell arms to the Syrian regime than stand with the Syrian people.

This is about whether the Council, during a time of sweeping change in the Middle East, will stand with peaceful protesters crying out for freedom or with a regime of thugs with guns that tramples human dignity and human rights. As matters now stand, the Council will not even mandate the dispatch of human rights monitors to Syria, a grave failure that may doom the prospects for peaceful protest in the face of a regime that knows no limits.

In August, we clearly condemned the violence and made clear that the Syrian regime's repression is utterly unacceptable. Several of us on the Council and many throughout the international community have voiced our condemnation and imposed sanctions on the Al-Assad regime. Regional organizations such as the League of Arab States, the Gulf Cooperation Council and the Organization of Islamic Cooperation have urged the Syrian Government to stop the bloodshed. But the Syrian Government's reply has been an increase in the violence and repression, while some Council members have chosen to look the other way.

We urge the Governments that failed to support Council action to change course and heed the voices of the Syrian people. The Al-Assad regime flatly refuses to meet its international obligations, including those laid out in the Council's 3 August presidential statement (S/PRST/2011/16). The international community must bring real consequences to bear.

In failing to adopt the draft resolution before us, the Council has squandered an opportunity to shoulder its responsibilities to the Syrian people. We deeply regret that some members of the Council have prevented us from taking a principled stand against the Syrian regime's brutal oppression of its people. But the suffering citizens of Syria are watching today, and so is the

entire Middle East. The crisis in Syria will stay before the Security Council, and we will not rest until the Council rises to meet its responsibilities.

Mr. Salam (Lebanon) (*spoke in Arabic*): First of all, I would like to congratulate Nigeria, Madame President, on assuming the presidency of the Security Council for the month of October. I also wish to thank the President and all my colleagues for their kind words about our work during our presidency of the Council last month.

Permit me once again to say that, given the events unfolding in Syria, Lebanon would like to defend that brotherly Arab country and its right to sovereignty and the integrity of its people and land, including the right to ensure the security and safety of all its citizens. We would also like once again to express our great sorrow at the death of all victims in sisterly Syria. Thus, in conformity with the position it took on 3 August regarding the presidential statement (S/PRST/2011/16), and in protection of Lebanon's unity and stability, Lebanon today abstained from voting on the draft resolution before us.

Mr. Barbalić (Bosnia and Herzegovina): At the outset, allow me to congratulate the Nigerian delegation for assuming the presidency, as well as to congratulate Ambassador Salam and his delegation for their excellent leadership in September.

I would like now to voice our deep concern over the situation in Syria. Instead of witnessing a peaceful democratization and reform process, we are seeing further deterioration of the situation. Day in and day out, the Syrians continue to count increasing numbers of casualties. We would like to express our deepest sympathies to the families and friends of those who have lost their lives since the outbreak of the crisis in the country.

While expressing our full support for Syrian sovereignty, independence and territorial integrity, we call upon the country's authorities to immediately start seeking ways to meet the legitimate aspirations and demands of their people through an inclusive and meaningful Syrian-led dialogue. We believe that the effective implementation of announced reforms can truly contribute to ending the unrest and restoring peace and order in Syria.

We furthermore strongly condemn the continuing violence and use of force, which is unacceptable under international humanitarian and human rights law. We call on the Syrian authorities to immediately stop such actions. Human lives must be respected and protected. We also reiterate our firm position that all those responsible for committing crimes must be brought to justice and held accountable for their actions.

Bosnia and Herzegovina is particularly worried about information regarding the flow of refugees fleeing the violence. We therefore underline the importance of unimpeded access of the United Nations and other international humanitarian organizations to the affected population.

We strongly believe that the proposed draft resolution addressed a number of critical issues. Moreover, we still consider that only prompt and decisive measures can bring about stabilization and avoid further escalation of the crisis in Syria. Had it been adopted, the proposed draft resolution could have

benefited the Syrian people and contributed to peace and security in the region. Syria is an important regional stakeholder, and its stability is crucial for the peace process in the Middle East.

Mr. Wittig (Germany): Let me start by warmly thanking Ambassador Nawaf Salam and his team for his wise, effective and courageous leadership of the Council in the month of September. Let me also join others in congratulating you, Madame President, as you assume the presidency of the Council for this month; you can count on Germany's support.

Since the beginning of this year, we have witnessed tremendous change in the Arab world. We see how peaceful demonstrators express their desire for freedom, dignity and self-determination. We are impressed by the courage of the people and their readiness for sacrifice, in spite of oppression and authoritarian rule. Throughout the region, we commend all those who continue to express their legitimate aspiration in a peaceful manner. We are appalled by those who so brutally repress their own people.

The Syrian security forces — military and militias — have violently and indiscriminately crushed demonstrations that were overwhelmingly peaceful. Syrians from all segments of society were demanding their basic rights. Their aspirations were met with tanks, bullets and mass arrests, as well as murder, forced disappearance, torture, deprivation of liberty and persecution.

We mourn the victims and have profound respect for the hundreds of thousands of Syrians who have put their lives at risk to achieve a better future for themselves and their children. Thousands are still under arrest, in many cases without contact with their families. We urge the Syrian authorities to release all political prisoners and detained political demonstrators immediately.

For months now the international community has called on the Syrian authorities to end all violence, fully respect human rights and comply with their obligations under international law. The Security Council, the Secretary-General of the United Nations, the United Nations High Commissioner for Human Rights, the Gulf Cooperation Council, the Arab League, the European Union and many, many individual States and Governments — not a single one of those appeals has been heeded by the Syrian regime. On the contrary, the violent repression continued unabated.

Today the Council finally had a chance to decide that the actions of the Syrian leadership will not go unanswered. We sincerely regret that members of the Council could not find a common voice to appropriately address the grave and systematic human rights violations by the Syrian authorities.

The stakes are high. If the repression by the Syrian regime does not stop, the country will move closer to the brink of civil war. The stability of the region is at risk. International peace and security are threatened. This is not the time or place for a mere wait-and-see approach; it is for actively engaging in pursuit of greater stability.

Today the Council failed to live up to its responsibilities under the Charter of the United Nations: the maintenance of international peace and security. But let me be very clear. My country would have wished for a stronger

resolution at a much earlier stage. For the sake of a unified signal from the Council, the European sponsors of this draft resolution (S/2011/612) have been working eagerly towards a compromise among Council members in recent weeks. We made substantial concessions in order to gain the support of the Council. We are deeply disappointed that some members did not find themselves in a position to reach a compromise, two of them using their veto power.

This should not, however, spoil the message already sent out by a large segment of the international community: we do not want to stand idly by while atrocities are being committed. The aspirations of the Syrian people cannot be answered by tanks, bullets and torture. Not only will members of the regime be held accountable for their deeds; they also have to understand that the only viable option for the future of Syria is through a meaningful, Syrian-led political process.

While we encourage political dialogue, we will continue, if need be, to push for sanctions against those who brutally repress their people and threaten international peace and stability. We will do so within the framework of the United Nations and the European Union, and bilaterally. The people in Syria and the Arab world should know that Germany, its partners and all those who cherish the values of freedom, dignity and self-determination will not relent in their efforts to stand by them.

Mr. Sangqu (South Africa): Let me begin, Madame President, by joining my colleagues in congratulating you on your assumption of the presidency of the Council this month. We wish you every success. I also wish to thank Ambassador Salam of Lebanon for his stewardship of the Council in the busy month of September.

South Africa is deeply concerned about the deteriorating political and humanitarian situation in Syria. It is our hope that the situation will be resolved in a peaceful manner and in accordance with the will of the Syrian people. We condemn the loss of life in Syria and call for maximum restraint on the part of all parties to the conflict. We demand an immediate end to all violence in Syria.

On the humanitarian front, we call on the Syrian authorities to facilitate access for humanitarian agencies, including the United Nations, in accordance with the relevant international human rights and humanitarian law.

We urge the Syrian authorities to initiate an open, transparent and all-inclusive political process with their people to address their grievances, in order to guarantee their fundamental political rights and freedoms, including their right to freedom of assembly and freedom of speech. We also encourage the opposition to participate in this political process with a view to ensuring peace and stability in Syria.

A holistic political solution must be found, one that will respect democracy, political reform, justice and human rights, as well as the socio-economic development needs of the people of Syria, in order to ensure long-term peace and stability. This solution must also preserve the unity, sovereignty and territorial integrity of Syria.

Syria is integral to a wider resolution of the Middle East conflict. Its stability is linked to that of its neighbours. Any action on the part of the international community on Syria, therefore, including action by the Security Council, should be cognizant of the regional implications. We have seen recently that Security Council resolutions have been abused, and that their implementation has gone far beyond the mandate of what was intended.

With the regard to the draft resolution (S/2011/612) before us, South Africa was concerned about the sponsors' intention to impose punitive measures that would have pre-judged the resolution's implementation. We believe that these were designed as a prelude to further actions. We are concerned that this draft resolution not be part of a hidden agenda aimed at once again instituting regime change, which has been an objective clearly stated by some. We are thus concerned about the fact that the sponsors of this draft resolution rejected language that clearly excluded the possibility of military intervention in the resolution of the Syrian crisis. We maintain that the Security Council should proceed with caution on Syria lest we exacerbate an already volatile situation.

It is for these reasons that my delegation abstained on the draft resolution before us.

Mrs. Viotti (Brazil): I wish to congratulate you, Madame President, on assuming the presidency of the Council, and to pledge our full support to you. I would also like to express our appreciation to Ambassador Nawaf Salam of Lebanon and his team for their excellent conduct of our work in September.

Brazil stands in solidarity with the aspirations expressed by the populations of many Arab countries for greater political participation, economic opportunities, freedom and dignity. We have consistently called on the countries concerned to address such aspirations through dialogue and meaningful reforms, and to refrain from the use of force against peaceful demonstrators. Brazil has unequivocally condemned human rights violations wherever they occur.

The situation in Syria is of great concern to us. Brazil has voiced this concern publicly and in our conversations with the Syrian authorities, individually and alongside our India-Brazil-South-Africa (IBSA) partners. We have called for violence to cease and humanitarian access to be granted.

Brazil has supported the establishment by the Human Rights Council of a commission of inquiry, which will be chaired by a Brazilian national. We hope that the Syrian authorities will cooperate with the commission. We take note of the initiatives announced by the Syrian Government, including measures aimed at reforming the political system and the release of political prisoners. Such initiatives, however, cannot attain their goal if violence continues.

We appreciate the efforts made by the sponsors of this draft resolution (S/2011/612) to take different views into account, but we would have wished that further efforts had been made to muster broader support before it was put to the vote. Because of Syria's centrality to stability in the region, it is all the more important that the Council be able to act with caution, and preferably with a single voice. We are convinced that more time would have allowed for

differences to be bridged and for legitimate concerns to be accommodated. We regret that this was not the case.

Brazil firmly believes that meaningful and inclusive national dialogue, leading to effective political reform, is the only way out of the current crisis in Syria. We encourage the League of Arab States to continue to play a constructive role through its diplomatic efforts. Both collectively and individually, Brazil will continue to advocate for a political engagement that can effectively bear fruit and pave the way for a peaceful solution to the crisis in Syria.

The President: I will now give the floor to the representative of the Syrian Arab Republic.

Mr. Ja'afari (Syrian Arab Republic) (*spoke in Arabic*): At the outset I wish to congratulate you, Madam, on your assumption of the presidency of the Security Council for this month. We also extend our congratulations and appreciation to our fellow Ambassador of Lebanon for his able and successful conduct of the Council's tasks during the past month.

The unprecedented, aggressive language used by certain ambassadors against my country and against its political leadership has facilitated my task today, for their discourse underscored what we and other friendly ambassadors have said, namely, that my country is being targeted by its enemies on the basis of principle, and not on any humanitarian reasons whatsoever. That aggressive discourse has revealed the prejudice against my country, Syria, and against its political leadership that exists in certain Western capitals. The prejudice is due to our independent political position, which does not conform to the agendas of those capitals.

On 3 October, an armed terrorist group assassinated both Saria Hassoun, the son of Grand Mufti Ahmad Badreddin Hassoun, and Dr. Mohammad al-Omar, a history professor at the University of Aleppo. A few days ago, on 29 September, to be exact, another armed terrorist group assassinated Aws Abdel Karim Khalil, a nuclear engineer and dean of the University of Homs. Two days earlier, on 27 September, a third armed terrorist group assassinated Nael al-Dakhil, dean of the Chemistry Faculty at the University of Homs, as well as Dr. Mohammad Ali Akeel, dean of the Faculty of Architecture of the University of Homs. On 25 September, a fourth armed terrorist group assassinated Dr. Hassan Eid, Director of Cardiology at the National Hospital in Homs.

All of those crimes were committed in the same week. Unfortunately, they were added to the 800 army, police and security personnel and a similar number of our civilian citizens who were killed. We are deeply saddened by that.

The armed terrorist groups inaugurated a new era of terrorism, targeting Syria's State institutions, the army and universities, by assassinating our scientific, medical, academic and spiritual leaders. Despite the terrible haemorrhaging of the entire homeland of my country, Syria, of which I am proud, there are certain States that are leading the international campaign to

intervene in Syria under the pretext of human rights and the protection of civilians. Those countries continue to reject the existence of the armed terrorist groups in Syria, for reasons that are known to all.

Moreover, those States continue to protect and sponsor the leaders of those terrorist groups, whom they host in their capitals. They continue to convene for them one conference after another, where they refuse to engage in dialogue with my Government. Notably, those States are infamous for their black notebook in the field of protecting human rights and fundamental freedoms.

I do not think anyone would chose to ignore the massacres and human rights violations that were committed in Viet Nam, the Lao People's Democratic Republic, Cambodia, Algeria and many other African countries and in Iraq and Afghanistan, as well as in Libya, and in the prisons of Abu Ghraib, Guantanamo and the secret prisons in Europe, to mention just a few.

We have stated previously that Syria is beleaguered by a two-pronged problem. The first prong is that the country truly requires economic, political and social reforms. Such reforms are necessary and the masses have called for them. That is what we are working to achieve. The second prong is the misuse of the demands and needs of the masses for purposes that are diametrically opposed to the desires of the Syrian people. This includes misuse of those rightful demands as a ladder to facilitate external opposition, provoke sectarian unrest and insecurity, pave the way for external intervention and to call for that intervention.

All of those actions are categorically rejected by the Syrian people, including by the honest domestic opposition. In that connection, certain parties within the Security Council continue to promote the Council's involvement in Syria's domestic affairs and development, which is a tremendous disservice to the rule of law. It is also in the interest of the agendas of certain parties who oppose Syria on the basis of unfounded pretexts, including the pretext of maintaining international peace and security. That is not in the interest of Syria's security and stability. We are astounded by that irrational non-objective political trend that strives, in an absurd and frantic manner, to undermine stability, security and coexistence in the entire region generally, and in Syria in particular, by defaming Syria and its important political stature and role in the Arab region and the world.

Those parties have repeatedly abused the Council, using it as a cover-up for implementing their interventions in the domestic affairs of Member States. And even when those parties were faced with the desire of the other States on the Council to rise above those interventionist policies, we noted that the former resorted to unilateral actions outside the scope of international law to implement their political and military schemes. Hence, those parties — in violation of international law — exported NATO forces to many Member States of this international Organization, to undermine their political stability, plunder their riches and spread so-called creative anarchy in those countries.

However — and this is a paradox — those parties made aggressive use of the veto 50 times since 1948 against the Palestinians, in order to deprive them of their legitimate rights and to prevent the establishment of their State. A certain State used its veto power 50 times to protect Israel and it continues to threaten to use its veto power. That could be considered taking part in genocide, because that action is tantamount to turning a blind eye to and supporting the Israeli massacres in occupied Arab lands. That is without even mentioning the misuse of the events and developments in Syria to divert international public opinion away from the legitimate demands of Palestinians to have full membership in the United Nations.

The Syrian leadership responded quickly and immediately to the legitimate demands of the Syrian population. President Bashar Al-Assad announced a comprehensive package of reforms, which our Government is implementing by enacting a wide spectrum of rules and legislation enhancing the democratic process and expanding the participation of our citizens in political and economic processes, in complete independence of the external evaluations and positions that have no place in our domestic affairs. Reforms in Syria have become tangible realities on the ground that can not be ignored. They are ongoing, despite the attempts by people outside our country to curtail those reforms by various means.

No State can claim that it is more desirous to guarantee the safety and security of its citizens than Syria. Since the unfortunate and painful events in our country, we have strived to guarantee the security and safety of each citizen. We have also endeavoured to continue to provide basic services, food and medicine without delay, despite the hasty imposition of economic sanctions, imposed unilaterally and illegally, outside of international consensus, against my country. As we strive to stand against the forces of Israeli and Western hegemony directed against our country, those measures were intended to put pressure on the Syrian population and their livelihoods and to push it to replace its political regime. Such activities are a violation of a people's right to self-determination and to choose its political system without outside pressure. That is why claiming a motive in the so-called humanitarian situation is only a pretext to intervene in our domestic affairs in a way that is harmful to our leaders and our country, in the interest of external political agendas that have nothing to do with the desire to promote humanitarian goals in Syria.

Syria received delegations from the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the International Committee of the Red Cross, presided over by the Chairman of the Committee, who met personally with our President, Bashar Al-Assad. They and other international political, religious and media delegations saw for themselves the provocation, incitement and propaganda from certain circles aimed at distorting the facts.

Certain Council members have tried of late to intervene in our domestic affairs under the pretext of the protection of civilians. We only wonder here where they have been and why they have not protected civilians in Palestine, the occupied Syrian Golan, Southern Lebanon, Iraq, Afghanistan and

Libya, when the citizens of those countries were beleaguered by crimes against humanity and war crimes. It is interesting that the representative of France, on 14 July of this year, extended thanks to Israel for its military action against Syria in 2007. Could that not be considered an encouragement and promotion of aggression? Is that not against all rules and norms of the international community and all ethical principles that reject the use of force as a solution?

The international legal framework governing international relations is based on the principle of non-interference in the domestic affairs of States. It has been enshrined in myriad international instruments, chief among them the United Nations Charter, Article 2, paragraph 7. Therefore, the calls from certain circles to topple the legitimate Government of Syria are an irresponsible incitement aimed at undermining Syrian stability. It is a glaring violation of the Charter of the United Nations and is harmful to the interests of Governments. Encouraging the radical demands of the opposition in Syria to topple the Government by force of arms, violence and terrorism amounts to a coup supported by outside Powers and can certainly not be considered as reform.

Is not the political declaration by certain leaders and foreign ministers of countries on the Council that the Syrian President has lost his legitimacy, and that therefore he should step down, a blatant breach of international law and the Charter of the United Nations? Is that not a blatant interference in the internal affairs of Syria and is it not subject to questioning? Is that not tantamount to hindrance of national reforms by inciting the Syrian people on the streets against the legitimate Syrian leadership? Those are questions that we leave to members to answer.

We hope that the United Nations and its Member States will assist Syria in addressing the terrorist and extremist acts and attempts to destabilize it. Hastily defined positions should not be used to disguise political pressure in order to encourage armed extremist groups. Here, we wish to affirm that the intervention of the Security Council in Syrian internal affairs further aggravates the situation and sends a message to extremists and terrorists that their acts of deliberate sabotage and violence — towards which no country can be lenient — are encouraged and supported by the Security Council.

Syria, like other States Members of the Organization, including those represented on the Council, have problems that require reform. If there is anyone here who has no problems and does not need reform, they can cast a stone at us. While the greedy schemes of our enemies inside and outside the Council may succeed elsewhere at the expense of the stability, security and safety of other countries, I can underscore that Syria will stand resolute against any plot that targets its sovereignty, national security, independence and stability, as well as its independent political decisions.

We therefore reject the manoeuvres of the sponsors of the draft resolution that has just failed to be adopted. Such political and media manoeuvres target my country and its stature in the international arena. The power of prestige is more important than power itself. The sponsors have lost

the power of prestige, and now they have resorted to power, since they have lost the trust of the majority of States Members of the Organization.

Through such conduct, they undermine international legitimacy and seek to lead the entire world into a new colonial era and military adventures in various places that are bound and doomed to fail. Those very States led the whole world into two world wars that claimed millions of lives on our planet. With their colonial behaviour, their enslavement and their attitude, they caused the untold suffering of hundreds of millions in Asia, Africa and Latin America.

In closing, I wish to extend thanks, gratitude and appreciation to the friendly States that rejected the misuse and abuse of the Council as a tool to harm my country's interests, political independence, security and stability. If we are optimistic about the Council, it is because we continue to hear the voice of the wise echoing in the Chamber, calling for a hand to be extended to Syria to address its difficulties, to encourage the Syrian Government to push ahead with the desired reforms, and to call on the external opposition to enter into a comprehensive national dialogue in order to build a Syria for all our citizens without exception.

The President: There are no further speakers inscribed on my list. The Security Council has thus concluded the present stage of its consideration of the item on its agenda.

The meeting rose at 7.45 p.m.