

## EL ROL DE LOS OBJETORES NORMATIVOS: UN APORTE AL MODELO CONSTRUCTIVISTA DE CICLO VITAL DE LAS NORMAS

THE ROLE OF NORM ANTIPRENEURS:  
A CONTRIBUTION TO THE CONSTRUCTIVIST MODEL OF NORM LIFE CYCLE

Luciano Pezzano  
Universidad Nacional de Córdoba



**Luciano Pezzano** es Abogado por la UCES (San Francisco), Magister en Relaciones Internacionales por el Centro de Estudios Avanzados (Facultad de Ciencias Sociales, UNC) y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Es Becario postdoctoral CONICET-CIJS (UNC), Profesor Titular de Derechos Humanos desde la Perspectiva Internacional (UCES, San Francisco), Profesor Asociado de Derecho Internacional Público y de la Integración (UCES, San Francisco) y miembro del equipo docente de la Maestría en Relaciones Internacionales (CEA - UNC).

**Resumen** || Los autores constructivistas que desarrollaron el modelo de ciclo vital de las normas no exploran en profundidad el fenómeno de la disputa normativa o *norm contestation*. Por otra parte, los estudios constructivistas más recientes, si bien hacen hincapié en el fenómeno, focalizan el desarrollo normativo en torno a él, en desmedro del modelo de ciclo vital. El presente trabajo pretende insertar la problemática de la disputa normativa dentro de dicho modelo, a partir del reconocimiento de la figura del objetor normativo como un actor relevante en el surgimiento y desarrollo de normas, a través del estudio del caso de la Responsabilidad de Proteger.

**Palabras clave** || ciclo vital de las normas – disputa normativa – objetor normativo – Responsabilidad de Proteger

**Abstract** || The constructivist authors who developed the model of norm life cycle do not explore in depth the phenomenon of norm contestation. On the other hand, more recent constructivist studies, although emphasizing the phenomenon, focus the norm development around it, to the detriment of the life-cycle model. The present work aims to insert the issue of norm contestation within this model, starting from the recognition of the norm antipreneur as a relevant actor in the emergence and development of norms, through the case study of the Responsibility to Protect.

**Keywords** || norm life cycle – norm contestation – norm antipreneur – Responsibility to Protect



## I. Introducción

Pocas escuelas teóricas de las relaciones internacionales han reflexionado tanto sobre el valor de las normas en el sistema internacional como el constructivismo. Con su énfasis en las interacciones sociales entre los agentes, la noción de norma como estándar de comportamiento apropiado para esos agentes, construida a partir de tales interacciones, aparece como una singular categoría de análisis. De allí que no han sido pocos los autores constructivistas que han dedicado sus estudios al nacimiento y desarrollo de las normas en el sistema internacional.

Entre tales estudios, uno ha tenido particular éxito, siendo utilizado por gran número de autores en las dos décadas transcurridas desde su formulación original. Se trata del modelo de “ciclo vital” de las normas de Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, que contempla tres etapas y en las que la acción de un grupo de actores, los promotores de la norma, se vuelve crucial para su adopción, máxime cuando se trata de superar el fenómeno de la “disputa normativa” o *norm contestation*, que implicará la resistencia a la nueva norma.

En nuestra investigación (Pezzano, 2016a) sobre la Responsabilidad de Proteger (RDP), y a los fines de determinar si se trataba o no de una norma y, en todo caso, en qué etapa del ciclo vital se encontraba, advertimos que el fenómeno de disputa normativa no era inorgánico ni espontáneo, sino que estaba liderado por un reducido pero vociferante grupo de Estados. La aparición de estos actores, que desempeñan un activo rol en el rechazo de la consolidación de la RDP como norma nos motivó a pensar que, así como existen promotores de la norma, que actúan de forma organizada con miras a lograr la aceptación de la nueva norma, también pueden existir objetores de la misma norma, que adoptan estrategias para lograr exactamente lo contrario.

Luego de que nuestro trabajo fuera a prensa, se publicó una obra colectiva, coordinada por Alan Bloomfield y Shirley Scott, en la que se aborda precisamente la misma problemática de la resistencia a las nuevas normas encabezadas por ciertos actores que los autores denominan *norm antipreneurs*, en oposición a los *norm entrepreneurs* del modelo del ciclo vital. Curiosamente, también estos autores acuñaron el nombre *antipreneur* a partir de la consideración y reflexión sobre la naturaleza de la resistencia a la RDP (Bloomfield y Scott, 2017).

El objeto de este artículo, entonces, es destacar el rol de los objetores normativos o *norm antipreneurs* en el modelo de

ciclo vital de las normas, así como la importancia de su estudio y de sus posiciones, para una comprensión más acabada no solamente del fenómeno de la disputa normativa sino también del nacimiento y desarrollo de las propias normas. Se trata, entonces, de un pequeño aporte teórico al modelo, que pretende reflejar nuestra experiencia –compartida con otros autores– en el estudio de la RDP.

Comenzaremos señalando algunas características propias del constructivismo en cuanto escuela teórica que recepta este tipo de estudios sobre las normas, y la importancia que estas revisten para sus estudios; luego, desarrollaremos con mayor detenimiento el modelo de ciclo vital de Finnemore y Sikkink, para pasar a concentrarnos en el fenómeno de la disputa normativa y el rol de los objetores, ejemplificando la cuestión con el desarrollo de la RDP. Finalmente, haremos algunas reflexiones de carácter general sobre la materia.

## 2. Las normas en el constructivismo

Uno de los principales exponentes del constructivismo, Alexander Wendt, señala que sus dos premisas básicas son: 1) que las estructuras de asociación humana están determinadas primariamente por ideas compartidas en lugar de fuerzas materiales, y 2) que las identidades y los intereses de los actores son construidas por estas ideas compartidas en lugar de dadas por la naturaleza (Wendt, 2003:224). Así, los constructivistas sostienen que el sistema internacional comprende no solamente capacidades materiales (poder militar, recursos económicos y naturales), sino también relaciones sociales, y que estas son las que dan significado a las primeras (Griffiths y O’Callaghan, 2002:51). Por su parte, Nicholas Onuf sostiene que las relaciones sociales hacen o construyen a los individuos en el tipo de seres que son y, al mismo tiempo, los individuos hacen del mundo lo que es (Onuf, 1998:59).

Los intereses e identidades de los actores son definidos a través de un proceso de interacción social que tiene lugar dentro de un contexto *normativo*, que evoluciona como resultado de esa interacción. Para los constructivistas, las normas son estándares de comportamiento apropiado de los actores con una identidad determinada (Finnemore y Sikkink, 1998:891). El efecto de estas normas, que son expectativas colectivas, no es solo limitar el comportamiento, sino también constituir la identidad y dar forma a los intereses de los actores que tienen tal comportamiento (Johnstone, 2007:125). Estas normas, sin



embargo, no son estáticas. Finnemore señala que las normas son socialmente construidas y evolucionan con los cambios en las interacciones sociales (Finnemore, 1996:155). Esta autora, junto con Kathryn Sikkink, desarrolla el modelo de “ciclo vital” (Finnemore y Sikkink, 1998:895 y ss.) de las normas de tres etapas (origen, cascada e internalización), que explica el modo de nacimiento y desarrollo de una norma en el sistema internacional y que estudiaremos en profundidad en este artículo.

La importancia de las interacciones sociales nos lleva a otra premisa del constructivismo, y es que agente y estructura son “mutuamente constitutivos” (Wendt, 2003:139 y ss.): la estructura del sistema internacional (incluyendo la estructura normativa) afecta la identidad y los intereses de los actores; estos actores a su vez, a través de sus interacciones sociales construyen el mundo en el que viven. De ese modo, el comportamiento, los intereses y las relaciones son socialmente construidos, y así, abiertos al cambio. Newman señala que valores e ideas pueden tener un impacto sobre las relaciones internacionales; normas, sistemas y relaciones pueden cambiar (Newman, 2001:247). El sistema internacional no aparece dado de forma determinista, sino que es socialmente construido.

Pero como dice Wendt, lo que constituyen las identidades y las interacciones sociales son las *ideas* (Wendt, 2003:92 y ss.). Aclara Hurd que las ideas que dan forma a la política internacional son más que solo creencias individuales, ya que incluyen ideas que son intersubjetivas (es decir, compartidas entre los individuos) e institucionalizadas (es decir, expresadas como prácticas e identidades) (Hurd, 2008:301). De acuerdo a Legro, las ideas son sostenidas colectivamente, pueden ser de distintos tipos y pueden variar en su contenido (Legro, 2005:4). Para el autor, las ideas involucran las formas en que los individuos ven al Estado (identidad), lo que el Estado desea (intereses), lo que una sociedad considera como sus principios morales (ética) o cómo ve a los otros (imágenes), y las creencias sobre los medios efectivos para el logro de los fines del Estado (instrumentalidad) (Legro, 2005:7). Esto es lo que Ruggie sintetiza al considerar que los factores ideacionales tienen dimensiones normativas e instrumentales, expresan no solo una intencionalidad individual sino también colectiva, y que su significado no es independiente del tiempo y lugar (Ruggie, 1998: 879), es decir, es histórico y contingente.

Para Daniel Philpott, también un autor constructivista, las ideas cumplen dos roles, o dos maneras en que ejercen influencia: el primer rol es dar forma a las identidades, a través

de la reflexión razonada de quienes las sostienen, y el segundo rol es ser formas de poder social, que permiten moldear intereses políticos (Philpott, 2001:49). Pero, ¿cómo operan las ideas para cumplir estos roles? Reus-Smit sostiene que es a través de la comunicación –usualmente lingüística, pero también ritual y simbólica– que las estructuras ideacionales condicionan las identidades y los intereses de los actores y, al mismo tiempo, que los actores producen y reproducen estructuras ideacionales (Reus-Smit, 2008:406). El lenguaje, entonces, es el vehículo de las ideas (Adler, 2013:125).

Estos roles claves de las ideas permiten comprender cómo constituyen las identidades e intereses de los actores, influyen sus interacciones sociales y operan en la construcción de normas e *instituciones*. Wendt explica que: “Una institución es una estructura o un conjunto de identidades e intereses relativamente estable [...]. Las instituciones son fundamentalmente entidades cognitivas que no existen independientes de las ideas de los actores sobre el funcionamiento del mundo” (2005:9).

Como señala Reus-Smit, los constructivistas sostienen que los sistemas de ideas, creencias y valores compartidos tienen características estructurales, y que ejercen una influencia poderosa en la acción social y política. Así, destacan la importancia de las estructuras ideacionales y normativas porque dan forma y condicionan las identidades sociales y los intereses de los actores políticos, pero a la vez tales estructuras no existirían si no fuera por las prácticas sociales de esos actores, es decir, son mutuamente constitutivas. Además, las ideas y las normas condicionan lo que los actores consideran necesario y posible, tanto en términos prácticos como éticos, y su influencia opera a través de la comunicación: cuando un individuo o un Estado busca justificar su comportamiento, usualmente apelará a normas establecidas de conducta legítima (Reus-Smit, 2005:196-198).

Lantis identifica dos períodos en los estudios constructivistas sobre las normas, que clasifica como “generaciones”. Los estudios de la primera generación, señala, sostienen que las normas internacionales son constitutivas y regulatorias, dan forma al comportamiento de los Estados y promueven la cooperación internacional. Dichos estudios se concentran en el ciclo vital de las normas internacionales y sondean su impacto sobre la cooperación a lo largo de un rango de áreas temáticas. Así, sostiene que la teoría sobre las normas se volvió una pieza central de la primera generación del constructivismo de en las relaciones internacionales, a partir de



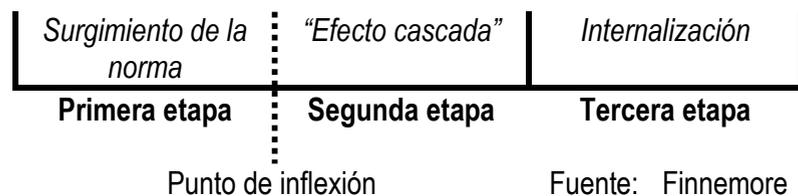
la citada definición de Finnemore y Sikkink. Las normas pueden proveer una lógica de “lo apropiado” (March y Olsen, 1998:951) y definir propósitos sociales legítimos que limitan o permiten el comportamiento de los actores. Las normas influyen en las elecciones hechas por los actores internacionales a lo largo de cuestiones que van del comercio y las finanzas a la solución de controversias, salud y seguridad. Así, son entendidas como creencias intersubjetivas acerca del mundo social y natural que definen a los actores, sus situaciones y las posibilidades de acción (Wendt, 1995:73)

Sin embargo, una nueva generación de académicos constructivistas críticos teoriza la disputa normativa y los desafíos en el desarrollo y mantenimiento de las normas internacionales. Agencia y resistencia pueden plantear, de acuerdo a estos estudios, un rol mucho más importante en el desarrollo, implementación, mantenimiento y cumplimiento de las normas de lo que previamente se pensaba (Lantis, 2017). Volveremos sobre esta cuestión.

### 3. El modelo de ciclo vital de las normas

Martha Finnemore y Kathryn Sikkink elaboraron en 1998 un modelo de ciclo vital o *life-cycle* de las normas, que describe la forma en que surgen las normas y cómo ejercen influencia sobre los actores del sistema (Finnemore y Sikkink, 1998:894). Como dijimos, para las autoras una norma es un estándar de comportamiento apropiado para actores con una identidad determinada (Finnemore y Sikkink, 1998:891).

Finnemore y Sikkink desarrollan el ciclo vital de las normas como un proceso de tres etapas. La primera es el surgimiento de la norma (*norm emergence*); la segunda involucra una amplia aceptación de la norma, que denominan “cascada” (*norm cascade*); y la tercera etapa involucra la internalización.



Fuente: Finnemore y Sikkink, 1998:896

Fig.1 – Ciclo vital de las normas

Según las autoras, el mecanismo característico de la primera etapa, el surgimiento de la norma, es la persuasión por los *norm entrepreneurs*, que aquí llamaremos “promotores de la norma”. Los promotores son agentes –muchas veces, individuos– con fuertes nociones acerca del comportamiento deseable o apropiado en su comunidad. Son críticos para el surgimiento porque llaman la atención sobre determinadas cuestiones o incluso las “crean”, mediante el uso del lenguaje que las nombra y las interpreta. Esta reinterpretación implica la construcción de marcos cognitivos y se vuelve un componente esencial de las estrategias de los promotores, dado que, cuando son exitosos, los marcos resuenan con mayor entendimiento público y son adoptados como nuevas formas de hablar y entender estas cuestiones. Los promotores suelen necesitar de algún tipo de plataforma organizacional a través de las cuales desarrollar su activismo en pro de la nueva norma. A menudo esa plataforma estará dada por una o más ONG, así como las redes transnacionales de las que las ONG forman parte, y en ocasiones, la plataforma será brindada por una organización internacional cuyos propósitos pueden coincidir con los objetivos de los promotores. Veremos que en el caso de la RDP ambas plataformas fueron utilizadas por los promotores de la norma.

Dado que las nuevas normas no surgen en el vacío, sino en un espacio normativo, las mismas deben competir con otras normas y percepciones de interés. Este fenómeno, que tiene lugar durante la primera etapa, se denomina “disputa normativa”<sup>30</sup> (*norm contestation*), y presenta el desafío para los promotores de modificar la lógica detrás de las normas e intereses actuales para reemplazarlos por la nueva norma. El fenómeno de la disputa es importante en la etapa de surgimiento de la norma y, como veremos, es allí donde haremos nuestro aporte teórico.

La segunda etapa comienza cuando se alcanza determinado umbral o “punto de inflexión” (*tipping point*), es decir, cuando los promotores han persuadido a una masa crítica de Estados de convertirse en líderes normativos (*norm leaders*) y adoptar nuevas normas. La determinación de cuándo se ha reunido una masa crítica, según las autoras citadas, puede

<sup>30</sup> Optamos por esta denominación para explicitar la situación en la que se encuentra la nueva norma dentro del contexto en el que emerge, en la que tanto su carácter como el lugar que puede ocupar en dicho contexto estarán disputados, tanto por ciertos actores como por la existencia de normas contradictorias bien internalizadas en el sistema. Aunque Bloomfield y Scott prefieren utilizar el término “resistencia” (*resistance*), lo plantean dentro de lo que los estudios constructivistas entienden como *contestation* (Lantis, 2017).



abordarse de manera cuantitativa y cualitativa. Cuantitativamente, Finnemore y Sikkink señalan que los estudios empíricos sugieren que el umbral no se alcanza sin la adopción de la norma por al menos la tercera parte de los Estados del sistema. El abordaje cualitativo tiene en cuenta cuáles Estados adoptan la norma, dado que algunos son “críticos” para su adopción; esta condición varía de cuestión en cuestión pero las autoras sostienen que los Estados críticos son aquellos sin los que el logro del objetivo sustancial de la norma está comprometido. Agregan, no obstante, que la unanimidad entre los Estados críticos no es esencial.

Una vez que se cruza el umbral, muchos Estados comienzan a adoptar la norma rápidamente, produciéndose una suerte de “contagio”. El mismo no es espontáneo ni natural, sino el resultado de un activo proceso de socialización internacional, que comprende presión diplomática, bilateral o multilateral, reforzada con incentivos materiales y sanciones, y en la que no solo participan los Estados, sino también redes de promotores y organizaciones internacionales. Como consecuencia de la cascada, no solo un gran número de Estados adopta la norma, sino que también puede ser institucionalizada en juegos específicos de reglas y organizaciones internacionales. La institucionalización puede comenzar incluso antes de haberse cruzado el umbral, si los promotores pueden utilizar una organización internacional como una de sus plataformas, pero, según Finnemore y Sikkink, lo habitual es que suceda con posterioridad.

Finalmente, en la tercera etapa, las normas devienen tan ampliamente aceptadas que son internalizadas por los actores y adquieren una fuerza que hace que los actores actúen conforme a ellas de modo casi automático. La norma ya no es cuestionada y su cumplimiento se considera el comportamiento apropiado de los actores.

#### 4. *Norm contestation* y el rol de los objetores normativos

Si bien Finnemore y Sikkink se refieren, como mencionamos, al fenómeno de disputa normativa o *norm contestation* (Finnemore y Sikkink, 1998:897), no profundizan sobre sus características ni sobre el papel que le cabe dentro del modelo de ciclo vital. La importancia de la oposición y resistencia en los discursos normativos es identificada por lo que

Lantis denomina una “segunda generación” de enfoques constructivistas críticos (Lantis, 2017).

Así, los estudios sobre el fenómeno de *norm contestation* son abundantes en la literatura constructivista<sup>31</sup> y se ha transformado en una alternativa de análisis acerca del surgimiento de las normas frente al modelo de ciclo vital (Lantis, 2017). Entre ellos, quien más ha elaborado sobre la cuestión probablemente sea Antje Wiener, quien en 2004 publicó un trabajo que se concentró en identificar las vías en las que el cambio social ocurre como resultado de intervenciones discursivas pronunciadas tanto por quienes establecen las normas (*norm setters*) como por quienes las siguen (*norm followers*) (Wiener, 2004:192). En contra de la idea de que las normas simplemente se difunden de manera completa e inalterada a todos los Estados, Wiener sostiene que a menudo el contenido y alcance de la norma misma cambia tanto para quienes establecen las normas como para los pretendidos seguidores que disputan su carácter (Lantis, 2017). La misma autora define la disputa o *contestation* como una práctica social que implica una objeción a cuestiones específicas que importan a los sujetos, y en las relaciones internacionales, involucra un rango de prácticas sociales que discursivamente expresan la reprobación de normas (Wiener, 2014:1).

Más allá de estas consideraciones, no es nuestra intención desarrollar estos estudios, ya que entendemos que nuestro aporte sí puede incluirse *dentro* del modelo de ciclo vital y no como una alternativa teórica a este, pero sí queremos destacar la importancia de la disputa normativa como una etapa crucial en el surgimiento y difusión de la norma.

En el marco del modelo de ciclo vital, aunque Finnemore y Sikkink no lo expliciten, la disputa normativa no surge espontáneamente ni tiene carácter inorgánico. Es decir, no se trata de la mera colisión entre la nueva norma y las normas ya establecidas, sino que en algunos casos, la nueva norma se encontrará con la activa resistencia de algunos actores que, al igual que los promotores, desarrollarán un fuerte activismo, pero en sentido contrario. En nuestro trabajo sobre la RDP, llamamos a estos actores “objetores de la norma” (Pezzano, 2016a:296) u *objetores normativos*. A la misma conclusión llegaron Bloomfield y Scott, cuya obra pone el foco en los actores que *resisten*, en oposición a los que promueven, el cambio normativo en la

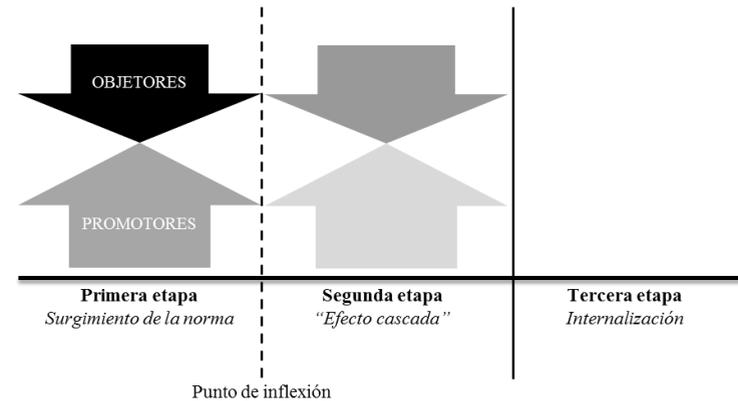
<sup>31</sup> Además de los trabajos de Wiener que aquí citamos, Lantis reseña una serie de autores que abordan las problemáticas de la resistencia a las normas y la disputa normativa (Lantis, 2017)

política internacional. Estos actores son llamados *norm antipreneurs*, y de acuerdo a estos autores deberían ser reconocidos como una categoría distinta de actor, sobre la base de que su rol en la dinámica de las normas es diferente del desempeñado por los *norm entrepreneurs* (Bloomfield y Scott, 2017:1). En otras palabras, así como el proceso de construcción de la norma es liderado por los promotores normativos o *norm entrepreneurs*, la resistencia a la norma o *norm contestation* también puede ser liderada, en este caso, por los objetores normativos, o siguiendo el trabajo de Bloomfield y Scott, *norm antipreneurs*. El término *antipreneur* es usado en un sentido general de aquellos que se oponen a cualquier norma nueva, sea una que desafía una norma profundamente institucionalizadas o no (Bloomfield y Scott, 2017:13). Estos autores centran su análisis en las estrategias seguidas por los *norm antipreneurs* y cómo se diferencian de las diseñadas por los *norm entrepreneurs*. Al mismo tiempo, señalan que, al igual que los *entrepreneurs*, los *antipreneurs* pueden ser individuos, coaliciones de interés o Estados, pero que defienden un *status quo* normativo en procesos de resistencia ante nuevas normas (Bloomfield y Scott, 2017).

Por nuestra parte, buscamos destacar cómo la identificación de los objetores normativos y el contenido de sus objeciones puede arrojar luz no solamente sobre sus concepciones del sistema internacional, sino también sobre el estado de desarrollo de la norma. El conocimiento de estas cuestiones por los promotores normativos puede ayudarlos a diseñar estrategias de respuesta a las objeciones que permitan superarlas y reunir la masa crítica necesaria para avanzar en la difusión e internalización de la norma.

Cuestión importante para analizar, además de la dirección de la disputa normativa por los objetores, es el momento del ciclo en que esta tiene lugar. En ese sentido, Welsh la relaciona con la institucionalización. Así como de acuerdo a Finnemore y Sikkink la institucionalización puede tener lugar tanto antes como después de la cascada, la disputa puede continuar –para Welsh– luego del punto de inflexión, precisamente porque las normas no son verdades objetivas, sino creencias sostenidas intersubjetivamente, y pueden ser continuamente disputadas y su significado formado por el contexto social más amplio en las que están situadas (Welsh, 2013:378). Por nuestra parte, compartimos la apreciación de Welsh respecto de la continuidad de la disputa, por cuanto los objetores pueden seguir actuando no obstante la norma haber alcanzado una masa crítica y

haberse producido el efecto cascada, con el objeto de impedir su internalización.



**Fig.2** – Propuesta de modelo revisado de ciclo vital de las normas

En base a estas consideraciones, elaboramos una nueva manera de graficar el modelo de ciclo vital, en la que se ilustra el accionar de los promotores de la norma para llegar al punto de inflexión, así como el de los objetores para impedirlo, a la vez que se señala la posibilidad de que la disputa continúe en la segunda etapa.

## 5. Los objetores de la Responsabilidad de Proteger

Uno de los puntos de mayor discusión sobre la RDP –y que en cierta forma ilustra las dificultades existentes para lograr un consenso en la materia– radica en torno a *qué es la RDP*, lo que en otro lugar (Pezzano, 2016a:256) hemos denominado su “naturaleza”. ¿Es una norma en el sentido que venimos estudiando? Varios autores se hacen esta pregunta<sup>32</sup>, y para responderla recurren al modelo de ciclo vital de Finnemore y Sikkink.

Habiendo desarrollado el marco teórico aplicable, analizaremos a continuación el desarrollo de la RDP según este modelo, poniendo especial énfasis en la cuestión de la disputa normativa y el rol de los objetores al respecto.

Los autores concuerdan en que los principales promotores de la RDP durante los momentos iniciales de la etapa de surgimiento fueron Gareth Evans (Welsh, 2013:370) y Kofi

<sup>32</sup> Un desarrollo muy completo de esta cuestión se encuentra en la tesis de Marc Pollentine (2012).



Annan (Thakur y Weiss, 2009:33; Jarvis, 2013:222; Karlsrud, 2013:20), que actuaron desde diferentes plataformas organizacionales, la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía del Estado (CIISE<sup>33</sup>) para el primero, y la Secretaría de la ONU, para el segundo; ambos interactuaron en la creación y actuación del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (GAN<sup>34</sup>), que fue crucial para la incorporación de la RDP en la agenda de la Cumbre Mundial 2005. También las organizaciones de la sociedad civil cumplieron y cumplen este importante papel: en la etapa inicial, el *World Federalist Movement Institute for Global Policy* lanzó el proyecto “Responsibility to Protect – Engaging Civil Society” (Karlsrud, 2013:23), que derivó en la creación de la *International Coalition for the Responsibility to Protect*, que junto al *Global Centre for the Responsibility to Protect* participan activamente de los diálogos interactivos sobre la RDP que la Asamblea General de las Naciones Unidas celebra anualmente. A nivel estatal, se suele reconocer a Canadá como el primer gobierno que se comprometió con la RDP, ya sea por la gestación de la CIISE, como por los primeros intentos de llevarla a las Naciones Unidas.

La incorporación a las Naciones Unidas, particularmente a través del GAN, del informe que el Secretario General presentó a la Cumbre Mundial 2005 y, finalmente, la adopción por consenso del Documento Final de la Cumbre<sup>35</sup> y su subsiguiente confirmación en la resolución 1674 (2006) del Consejo de Seguridad –así como en las múltiples resoluciones que le siguieron en dicho órgano– dan cuenta de la incipiente institucionalización de la RDP, pero al mismo tiempo, y no obstante el consenso en la adopción del Documento Final, los debates en los órganos de las Naciones Unidas –principalmente la Asamblea General– continúan siendo un ámbito de discusión y, en los términos de este artículo, de disputa normativa.

<sup>33</sup> La CIISE fue creada por el gobierno de Canadá en 2000 para dar respuesta al “dilema de la intervención”, formulado por Kofi Annan el año anterior con motivo de la intervención de la OTAN en Kosovo. El informe de la CIISE se publicó en 2001 y lleva por título “La Responsabilidad de Proteger”, dado que fue la propia CIISE la que acuñó el concepto.

<sup>34</sup> El GAN fue un grupo de personalidades creado por Kofi Annan para que le presentara un informe sobre las cuestiones que le dan nombre, con miras a la Cumbre Mundial 2005. Dado que Gareth Evans fue uno de sus integrantes, el GAN incorporó la RDP en su informe.

<sup>35</sup> El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/RES/60/1) recibió la RDP en sus párrafos 138 y 139, y es, hasta hoy, el único instrumento aprobado por la Asamblea General que refleja el contenido de la RDP para las Naciones Unidas.

Esto nos lleva nuevamente a la cuestión acerca del momento del ciclo vital en el que la disputa normativa tiene lugar. Coincidimos con Welsh al señalar que la disputa, si bien comienza en la primera etapa, puede continuar en la segunda. No obstante, es importante señalar que, aplicando el modelo de Finemore y Sikkink, Welsh considera que el Documento Final fue el punto de inflexión a partir del cual la RDP ingresó a la segunda etapa del ciclo vital, etapa en que la disputa normativa continuó de dos formas, una de carácter procesal (en cuanto al órgano que debe continuar el proceso de adopción de la RDP) y la otra de carácter sustantivo (en cuanto a las situaciones que caen dentro del ámbito de la RDP y las medidas que deban tomarse al respecto) (Welsh, 2013:378-386). Por nuestra parte, y aunque compartimos la apreciación de Welsh respecto de la continuidad de la disputa, consideramos que, no obstante su incipiente institucionalización –en especial a partir de la adopción del DF–, la RDP aún no ha cruzado, en su integralidad, el punto de inflexión<sup>36</sup> y sigue, por lo tanto, dentro de la primera etapa del ciclo vital. Allí, la disputa normativa continúa con pleno vigor y en cierto modo impide a la RDP cruzar a la siguiente etapa.

En este fenómeno de disputa cobran importancia, como adelantamos, los objetores de la norma. En el caso de la RDP, son un reducido pero firme conjunto de Estados de sólidas posturas críticas con numerosos rasgos en común. Estos rasgos comunes en las posturas sobre la RDP incluyen señalar los posibles riesgos de abuso y selectividad en la implementación del concepto; la falta de legitimidad y transparencia del Consejo de Seguridad para la adopción de decisiones al respecto; la incompatibilidad de la RDP con la soberanía y el principio de no intervención; la insistencia en la falta de acuerdo sobre la RDP y la necesidad de que la Asamblea General siga discutiendo el concepto antes de proceder a su implementación. Estos Estados son Belarús, Bolivia, Cuba, Irán, Nicaragua, la República Popular Democrática de Corea, Sudán, Siria, Venezuela y Zimbabue<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> No es el propósito del presente artículo efectuar un amplio desarrollo de la aplicación del modelo de ciclo vital a la RDP, en particular, sobre la discutida cuestión de si la RDP ha cruzado o no el punto de inflexión, tarea que hemos encarado en nuestro estudio sobre la RDP (Pezzano, 2016a:299-300), bastando aquí señalar que nos inclinamos por la respuesta negativa.

<sup>37</sup> En nuestro estudio sobre el tema (Pezzano, 2016a:249) incluimos a Ecuador dentro de los opositores a la RDP. Sin embargo, desde entonces Ecuador ha mostrado una actitud más receptiva a la RDP, abandonando su anterior posición crítica.



En cuanto objetores de la RDP, en su mayoría desarrollan un activismo persistente y una de cuyas principales estrategias<sup>38</sup> es negar que exista un consenso en torno al concepto mismo. Esta estrategia, que no guarda demasiados fundamentos sólidos, pero que es una importante herramienta política –y que, en nuestra opinión, está constituida por un fuerte componente ideacional e identitario– se ha revelado exitosa, al impedir la adopción de medidas concretas por parte de la Asamblea General y evitar el tratamiento de los aspectos más polémicos del tercer pilar de la RDP, que es el que en última instancia habilita el uso de la fuerza por la comunidad internacional para proteger a la población de un Estado del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica o los crímenes de lesa humanidad cuando “sea evidente” que las autoridades de ese Estado no lo están haciendo.

Bloomfield y Scott plantean que es posible que el mismo actor pueda actuar como un *entrepreneur* o un *antipreneur* simultánea o sucesivamente. En otras palabras, puede interpretar el papel de *antipreneur* en un área mientras promueve el cambio normativo en otra, por lo que piensan que sería desaconsejable identificar ciertos actores internacionales como “típicamente” *entrepreneurs* o *antipreneurs*, y que una determinación de este tipo podría hacerse solamente después de considerar el contexto de una cuestión particular (Bloomfield y Scott, 2017:2). Si bien ello es correcto en términos generales, es importante señalar, como lo hicimos en otro lugar, que en el caso de la RDP, sus objetores son también objetores en otras cuestiones, como por ejemplo, su rechazo a la llamada “seguridad humana” o su oposición a la consideración de situaciones particulares de derechos humanos en los órganos de las Naciones Unidas –que involucra directamente a algunos de ellos, pero que igual provoca el rechazo de todo el grupo– (Pezzano, 2016a:309).

Como señalamos, el conocimiento de las estrategias de los objetores puede resultar de utilidad para el diseño de respuestas de parte de los promotores que permitan un avance en el desarrollo de la RDP. Sin embargo, la estrategia de los promotores de la RDP rara vez tiene en cuenta las críticas de los objetores. El diseño formulado originalmente por el Secretario General Ban Ki-moon, apoyado por un gran número

<sup>38</sup> Bloomfield divide el comportamiento de los *antipreneurs* de la RDP entre “resistencia estratégica” y “resistencia táctica” (Bloomfield, 2017). Aquí nos referimos a las “estrategias” en sentido amplio, incluyendo todo tipo de actividad desplegada para objetar la RDP e impedir su consolidación como norma.

de Estados y seguido por su sucesor Antônio Guterres contempla una estrategia que busca primero construir el consenso en torno a los aspectos menos controversiales de la RDP para recién luego avanzar sobre los más polémicos. Sin embargo, ello se ha convertido en la práctica en un círculo vicioso: solo se discuten los aspectos sobre los que ya hay consenso –es decir, aquellos aspectos que no habría que discutir–, sin que se produzca el salto hacia los aspectos más polémicos –los que, precisamente por ser polémicos, parece que no quisieran discutirse– (Pezzano, 2016b). Precisamente son los objetores de la RDP los que llaman la atención sobre los puntos polémicos en los que no hay consenso, pero los promotores ignoran deliberadamente esas objeciones, poniendo énfasis en los otros aspectos de la RDP, es decir, sobre los que ya hay consenso. De esa manera, no se entabla un verdadero diálogo entre promotores y objetores, a punto tal de que parecieran en algunos casos hablar de normas *diferentes*.

Al respecto, Bloomfield y Scott señalan que en algunos casos lo que parece ser una norma única en realidad puede ser mejor caracterizada como un manojito de estrechamente relacionadas pero diferentes normas, lo que significa que un actor puede estar de acuerdo con algunas, pero no necesariamente con todas las que componen esa norma en conjunto. En otros términos, el mismo actor puede estar de acuerdo con los esfuerzos para promover algunos pero oponerse a otros componentes del manojito de normas. En este sentido, la RDP se destaca porque su denominado tercer pilar ha suscitado mucha más controversia y resistencia que los demás pilares (Bloomfield y Scott, 2017:3). Por nuestra parte, pensamos que si bien es una innegable realidad que el tercer pilar de la RDP genera mucha más resistencia que los demás (Bloomfield, 2017:26) y ha sido y es el foco del accionar de los objetores normativos, como lo hemos señalado en otro lugar (Pezzano, 2016a), tratar a los pilares como normas separadas y distintas puede llevar a una eventual fragmentación de la RDP y así a una pérdida total de su eventual eficacia normativa.

Esta última es la línea sugerida por Graubart, quien sostiene que el componente de intervención armada debe ser removido completamente de la RDP (Graubart, 2015). No podemos estar de acuerdo con dicha postura, toda vez que niega el preciso origen histórico de la RDP: resolver el “dilema de la intervención”: ¿es posible para la comunidad internacional intervenir ante la comisión de graves atrocidades al interior de un Estado en contra de la voluntad del gobierno de ese Estado? Como dijimos en otro lugar, si la RDP no responde esa pregunta



corre el peligro de transformarse en una etiqueta vacía de contenido que la comunidad internacional pueda usar a su antojo para “expresar su preocupación” por determinadas situaciones, eufemismo que denota su falta de compromiso para adoptar medidas fuertes que protejan a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Es que, si bien la RDP no equivale a la intervención armada, la incluye. De allí que sea tan erróneo sostener que se trata de otro nombre de la intervención humanitaria como afirmar que sólo contempla medidas de prevención y asistencia. La RDP nació precisamente como una visión superadora de la intervención humanitaria, al cambiar el foco del debate y encauzarla dentro de un marco de legalidad y legitimidad, que contempla el uso de la fuerza sólo como el último recurso de un amplísimo espectro de medidas que, primero el Estado territorial (responsable) y luego la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas pueden adoptar en ejercicio de tal responsabilidad. Pero al mismo tiempo, y no obstante los loables esfuerzos de sus promotores en demostrar que la RDP es mucho más que el uso de la fuerza, el mismo es un aspecto que no puede soslayarse (Pezzano, 2016b). Su debate es más que necesario y, paradójicamente, son los objetores de la RDP los que más nos lo recuerdan.

## 6. Consideraciones finales

El análisis de las páginas precedentes revela no solamente la importancia de las normas en los estudios constructivistas, sino también el rol que cabe asignarles a los objetores normativos en su formación y desarrollo. Aunque, como mencionamos, los estudios actuales tienden a asignarle mayor importancia al fenómeno de la disputa normativa como una alternativa teórica al modelo de ciclo vital de las normas, entendemos haber logrado aquí la inclusión de la dinámica de los objetores normativos dentro del mismo modelo, al ser su actuación opuesta a la de los promotores de la norma.

No podemos dejar de insistir en la relevancia del estudio de las posiciones de los objetores normativo y la forma y contenido de sus objeciones, que en algunos casos puede resultar crucial para conocer el grado de desarrollo de una (posible) nueva norma y, en todo caso, las causas de su situación. Ello es particularmente relevante en el caso de la RDP, donde, como dijimos, son los objetores quienes ponen el acento en los puntos

que requieren mayor debate, frente a una difícil de explicar indiferencia de los promotores al respecto.

Esta situación, como señalamos, puede redundar en una eventual mutación de la RDP en otro tipo de (pretendida) norma, lo cual sería perfectamente posible de acuerdo a los estudios teóricos –desde el momento en que las normas son construcciones sociales resultado de la interacción de los agentes son mutables por los mismos agentes–, aunque no parezca, como también mencionamos, deseable a la luz de la historia misma de la RDP.

La posición de los objetores de la RDP ratifica una vez más la necesidad de su análisis desde un enfoque constructivista como el que aquí planteamos. La coincidencia en sus posiciones muestra una afinidad ideológica y política –no obstante pertenecer a distintas regiones del globo– que se proyecta más allá de la RDP. Su posición sobre este y otros temas de la agenda internacional (como por ejemplo, su rechazo a la “seguridad humana” o su oposición a la consideración de situaciones particulares de derechos humanos en los órganos de las Naciones Unidas, tal cual señalamos) revela –más allá de las eventuales justificaciones históricas y políticas<sup>39</sup>– una cuestión identitaria que a menudo es dejada de lado en los análisis de este tipo, pero que es de relevancia para el constructivismo (Wendt, 2003:224). En nuestra opinión, la oposición de estos Estados a la RDP, y su carácter crítico en general acerca de la estructura del sistema internacional forma parte de la manera en que estos Estados se perciben a sí mismos y como los perciben los demás. Para ellos, la RDP es igual a la intervención humanitaria, una imposición de Occidente que amenaza la idea de soberanía estatal que ellos sostienen: la RDP es así una idea peligrosa, incompatible con su propio marco ideacional, pero también con su identidad de Estados contestatarios y antiimperialistas. Su identidad, entonces, condiciona su posición frente a una nueva norma.

<sup>39</sup> Sobre las que sí se pronuncian los autores, en particular Claes (2012) y Quinton-Brown (2013).



## Referencias bibliográficas

- ADLER, Emanuel (2013). "Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates". En: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas y SIMMONS, Beth A. [ed.]. *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE Publications, pp. 112-145.
- BLOOMFIELD, Alan (2017). "Resisting the responsibility to protect". En: BLOOMFIELD, Alan y SCOTT, Shirley V. [ed.]. *Norm Antipreneurs and the Politics of Resistance to Global Normative Change*. Nueva York: Routledge, pp. 20-38.
- BLOOMFIELD, Alan y SCOTT, Shirley V. (2017). "Norm antipreneurs in world politics". En: BLOOMFIELD, Alan y SCOTT, Shirley V. [ed.]. *Norm Antipreneurs and the Politics of Resistance to Global Normative Change*. Nueva York: Routledge, pp. 1-19.
- CLAES, Jonas (2012). "Protecting Civilians from Mass Atrocities: Meeting the Challenge of R2P Rejectionism". En: *Global Responsibility to Protect*, Vol. 4, pp. 67-97.
- FINNEMORE, Martha (1996). "Constructing Norms of Humanitarian Intervention". En: KATZENSTEIN, Peter J. [ed.]. *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 153-185.
- FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn (1998). "International Norm Dynamics and Political Change". En: *International Organization*, Vol. 52, N°4, pp. 887-917.
- GRAUBART, Jonathan (2015). "War is not the Answer: The Responsibility to Protect and Military Intervention". En: THAKUR, Ramesh y MALEY, William. [ed.]. *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRIFFITHS, Martin y O'CALLAGHAN, Terry (2002). *International Relations: The Key Concepts*. Londres y Nueva York: Routledge.
- HURD, Ian (2008). "Constructivism". En: REUS-SMIT, Christian y SNIDAL, Duncan. [eds.]. *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 298-316.
- JARVIS, Samuel Andrew John (2013). "Obama's Adoption of the Responsibility to Protect: A Constructivist Analysis". En: *Journal of Politics & International Studies*, Vol. 9, pp. 212-249.
- JOHNSTONE, Ian (2007). "The Secretary-General as norm entrepreneur", en Chesterman, Simon [eds.]. *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 123-128.
- KARLSRUD, John (2013). "Responsibility to Protect and Theorising Normative Change in International Organisations: From Weber to the Sociology of Professions". En: *Global Responsibility to Protect*, Vol. 5, pp. 3-27.
- LANTIS, Jeffrey (2017). "Theories of International Norm Contestation: Structure and Outcomes". En: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Disponible en: <https://oxfordre.com/politics> [Recuperado el 4/3/2019].
- LEGRO, Jeffrey (2005). *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*. Ithaca: Cornell University Press.
- MARCH, J. G., y OLSEN, J. P. (1998). "The institutional dynamics of international political orders". *International Organization*. Vol. 52, Nro. 4, pp. 943-969.
- NEWMAN, Edward (2001). "Human security and constructivism". En: *International studies perspectives*, Vol. 2, pp. 239-251.
- ONUF, Nicholas (1998). "Constructivism: A User's Manual". En: KUBALKOVA, Vendulka, ONUF; Nicholas y KOWERT, Paul (Eds.). *International Relations in a Constructed World*. Nueva York: M.E. Sharpe, pp. 58-78.
- PEZZANO, Luciano (2016a). *La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas. Un análisis constructivista de las posiciones de los actores internacionales*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados.
- PEZZANO, Luciano (2016b). "La Responsabilidad de Proteger cumple quince años: ¿Celebración o despedida?". En: *Actas VIII Congreso de Relaciones Internacionales*. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58247/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58247/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Recuperado el 4/3/2019].
- PHILPOTT, Daniel (2001). *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- POLLENTINE, Marc (2012). *Constructing the Responsibility to Protect*. PhD in International Relations, Cardiff University. Disponible en: <http://orca.cf.ac.uk/43100/1/2012pollentinemphd.pdf> [Recuperado el 4/3/2019].
- QUINTON-BROWN, Patrick (2013). "Mapping Dissent: The Responsibility to Protect and Its State Critics". En: *Global Responsibility to Protect*, Vol. 5, pp. 260-282.
- REUS-SMIT, Christian (2005). "Constructivism", en BURCHILL, Scott et al., *Theories of International Relations*. 3ª Edición. Nueva York: Palgrave MacMillan, pp. 188-212.
- REUS-SMIT, Christian (2008). "Reading History through Constructivist Eyes". En: *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.37, Nro. 2, pp. 395-414.
- RUGGIE, John Gerard (1998). "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge". En: *International Organization*, Vol. 52, N° 4, pp. 855-885.
- THAKUR, Ramesh y WEISS, Thomas G. (2009). "R2P: From Idea to Norm – and Action?" En: *Global Responsibility to Protect*, Vol. 1, pp. 22-53.
- WELSH, Jennifer M. (2013). "Norm contestation and the Responsibility to Protect". En: *Global Responsibility to Protect*, Vol. 5, pp. 365-396.
- WENDT, Alexander (1995). "Constructing international politics". En: *International Security*, Vol. 20, Nro. 1, pp. 71-81.
- WENDT, Alexander (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WENDT, Alexander (2005). "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder". En: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N°1, pp. 1-47.
- WIENER, Antje (2004). "Contested compliance: Interventions on the normative structure of world politics". En: *European Journal of International Relations*, Vol. 10, Nro. 2, pp. 189-234.
- WIENER, Antje (2014). *A Theory of Contestation*. Heidelberg: Springer.

Recepción: 10/03/2019

Aceptación: 07/05/2019