



## RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS EN EL ORDEN INTERNACIONAL. LA PRÁCTICA AL HILO DE DOS ASUNTOS EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO: HONDURAS Y VENEZUELA

Cástor M. Díaz Barrado<sup>1</sup> Sagrario Morán Blanco<sup>2</sup>

Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado"/Universidad Rey Juan Carlos

### Resumen:

La situación en Honduras, en 2009, con el cambio abrupto del gobierno y la situación que desde hace algún tiempo existe en Venezuela en la que, en la actualidad, dos "gobiernos" se disputan la legitimidad, permite reflexionar sobre una de las instituciones más tradicionales de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional Público: El reconocimiento de Gobiernos en el espacio americano. Ninguno de estos asuntos, ni otros que han ocurrido recientemente, resuelven la cuestión del comportamiento que deben seguir los Estados en los casos en los que se produce una ruptura del orden constitucional pero la evolución de los principios que rigen la relaciones entre los Estados de la región, como es el caso del "principio de no intervención" y el "principio democrático" permite determinar algunas pautas de conductas en estos casos. La adopción, en 2001, de la Carta Democrática Interamericana proporciona algunas soluciones en esta materia.

**Palabras Clave:** Reconocimiento. principio democrático. legalidad y legitimidad. efectividad. principio de no intervención. Carta Democrática Interamericana. Honduras. crisis en Venezuela.

*Title in English: Recognition of governments in the international order. The practice in Latin America: The cases of Honduras and Venezuela*

### Abstract:

*The situation in Honduras, in 2009, with the abrupt change of government and the circumstances that exists for a long time in Venezuela where, at present, two "governments" are fighting for legitimacy, allow us to reflect on one of the most traditional institutions of international relations and Public International Law: The recognition of Governments in the American geographic space. None of these matters, or others that have occurred recently, resolve the question of the behavior that States must follow in cases where there is a breakdown of the constitutional order. However the evolution of the principles that govern the relations between the States of the region, as is the case of the "principle of non-intervention" and the "democratic principle", allows to establish some patterns of behavior in these cases. The adoption, in 2001, of the Inter-American Democratic Charter provides some solutions.*

**Key Words:** Recognition. democratic principle. legality and legitimacy. effectivity. principle of non-intervention. Inter-American Democratic Charter. Honduras. crisis in Venezuela.

Copyright © UNISCI, 2019.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

<sup>1</sup> Cástor M. Díaz Barrado es Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Rey Juan Carlos. Profesor del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado".  
E-mail: <castordiaz1@gmail.com>

<sup>2</sup> Sagrario Morán Blanco es Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Rey Juan Carlos.  
E-mail: <mariasagrario.moran@urjc.es>  
DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-63>



## 1. Introducción

Da la impresión que el ordenamiento jurídico internacional apenas tiene en cuenta lo que sucede en la práctica de reconocimiento de Gobiernos puesto que la cuestión se debate usualmente en el campo de la política internacional y, por ende, las eventuales discrepancias entre los Estados se resuelven mediante prácticas meramente políticas y diplomáticas. No parece que los Estados hayan llegado a un acuerdo respecto a qué comportamientos deben seguir en aquellos supuestos en los que se suscita el reconocimiento de un Gobierno y, además, todo indica que están convencidos de que las posturas que adopten no tendrán, en la mayoría de los casos, algún tipo de trascendencia jurídica. Desde esta perspectiva, el acto de reconocimiento de un Gobierno no es solo puramente discrecional sino, también, netamente político y sin apenas proyección en el orden jurídico internacional. Hace tiempo que este ordenamiento decidió apartar esta cuestión del debate y, asimismo, los Estados y la doctrina científica llegaron a la conclusión de que no debería ser objeto de una especial preocupación. No obstante, aunque normalmente no exista la necesidad de que un Gobierno sea reconocido, pues el reconocimiento de cualquier Estado lleva implícitamente aparejado el reconocimiento de su gobierno<sup>3</sup>, existen ocasiones en la que la proclamación de un “nuevo” gobierno puede poner en apuros a los demás Estados y también a Organizaciones internacionales y suscitar, con ello, un asunto que interesa a la comunidad internacional. Esto sucede, sobre todo, en aquellos casos en los que se produce una ruptura abrupta del orden constitucional o institucional e, incluso, en situaciones en las que “dos gobiernos” se disputan la dirección política del Estado en cuestión. Estas dos situaciones han tenido lugar recientemente en Honduras, donde en 2009 se produjo un golpe de Estado y, asimismo, en Venezuela donde dos “gobiernos” reclaman su legitimidad democrática.

Sería preciso disponer, por lo tanto, de algunos lineamientos básicos que determinarían las conductas que deben seguir los Estados en estas situaciones y, también, precisar el comportamiento que debe adoptar la comunidad internacional cuando sucedan hechos de este tipo. Ni tan siquiera sería necesario contar con normas sólidamente establecidas ni tampoco resultaría imprescindible precisar detalladamente criterios de legitimidad en el orden internacional en estos supuestos. Ahora bien, la certidumbre y la seguridad, y sobre la estabilidad, en las relaciones internacionales aconsejan disponer de algunas pautas de comportamiento que indiquen los componentes básicos que deben regir las relaciones entre los Estados cuando se suscitan situaciones de reconocimiento de gobiernos. Es probable que la práctica actual esté profundamente fragmentada y que existan múltiples y diversas posiciones. Incluso, sucede con frecuencia que cada Estado, en función de sus valores e intereses, responde de manera distinta en aquellas ocasiones en las que se ven compelidos a reconocer o no a un determinado gobierno o cuando, en situaciones de profundas crisis, se les requiere algún tipo de reconocimiento. Extraer posiciones comunes de la práctica internacional resulta por ahora casi imposible, sin embargo, no deberían existir obstáculos insuperables para acordar aquellos lineamientos esenciales que deben regir las conductas de los Estados y, con ello, fundamentarlos en algunos principios esenciales del ordenamiento jurídico internacional. Los asuntos de Honduras y Venezuela, como muchos otros, revelan las discrepancias respecto al significado y aplicación de dos principios del orden internacional: uno bien asentado, sobre todo en la región americana pero también en el plano universal, como es el “principio de la no

---

<sup>3</sup>Ver, en particular, Sepúlveda Almarza, Alberto (1967) “Reconocimiento de Gobiernos de América. Evolución y estado actual”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*, nº. 3, pp. 115-128; y García, Eduardo Augusto: “Reconocimiento de Los Gobiernos de Facto”, *Journal of Inter-American Studies*, 7(4) (1965), pp. 449-464.



intervención”; y otro que se encuentra en formación en el plano universal pero que está más firmemente arraigado en el continente americano, como es “el principio democrático”. Lograr un delicado equilibrio entre ambos principios proporcionaría una base suficiente para resolver eventuales supuestos de reconocimiento de Gobiernos.

Las continuas transformaciones políticas que se han producido, sobre todo, en América Latina y Caribe han provocado múltiples situaciones que plantean el eventual reconocimiento de gobiernos y, por ello, no debe extrañar que las principales “teorías” que se han formulado a este respecto hayan surgido precisamente en el continente americano<sup>4</sup>. En América interesa más esta cuestión que en otras zonas del planeta o, al menos, en el espacio americano se ha planteado con mayor interés político y jurídico. De ahí que, aunque no se disponga de reglas generales en el plano universal, nada impediría que se pudieran conformar un conjunto de orientaciones y pautas de comportamiento que resultaren aplicables, al menos, en el ámbito americano. Para ello, sería preciso tomar en cuenta las posiciones tradicionales de la práctica americana en la materia y, en particular, la práctica seguida por Organizaciones internacionales americanas, en particular, la Organización de Estados Americanos (OEA). Pero, asimismo, resulta imprescindible abordar esta cuestión a la luz de lo que dispone la Carta Democrática interamericana, adoptada en Lima, en 2011. Este instrumento resulta especialmente útil para dilucidar la posición que deben mantener los Estados de la región en casos en los que se produce una abrupta ruptura del “orden democrático” o cuando se suscitan interpretaciones divergentes respecto a la legitimidad democrática de los Gobiernos de la región, como prueban los asuntos de Honduras y Venezuela. Todo ello, a pesar de la falta de efectividad en ocasiones de este instrumento político-jurídico.

Al menos, el estudio de la práctica en materia de reconocimiento de Gobiernos prueba que en el ámbito americano se ha trabajado intensamente en esta cuestión y, por esto, se recuerda que “el ‘Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto’ de 1949 contiene una completa exposición sobre la doctrina y la práctica del reconocimiento de gobiernos tal como fuera aplicada en el continente americano. Al interior la legitimidad del gobierno se vinculaba al respeto de las libertades fundamentales, mientras que al exterior se debía verificar la capacidad y voluntad del nuevo gobierno de respetar las normas del derecho internacional contraídas por el Estado”<sup>5</sup>. Sin embargo, a pesar de que los principales esfuerzos se realizaron en el pasado y, en particular, hasta poco antes de la creación de la OEA, las situaciones que han tenido lugar en la región americana desde siempre provocan constantemente que se mantenga vivo el interés por acordar algunos criterios esenciales en materia de reconocimiento de Gobiernos.

Algunos sucesos que se han producido recientemente, como son los casos de Honduras y Venezuela que se analizan en este trabajo, prestan una nueva oportunidad para reflexionar sobre el contenido de la práctica en materia de reconocimiento de Gobiernos, precisamente en la esfera americana. La destitución del Presidente Manuel Zelaya, en 2009, produjo una notable conmoción en el espacio americano y planteó, con intensidad, la necesidad de adoptar una postura regional y también singular de cada Estado de la región en relación con el reconocimiento de gobiernos. Desde luego, los intereses de los Estados Unidos estaban detrás de cualquier decisión. Asimismo, la “proclamación” de Juan Guaidó como Presidente interino

---

<sup>4</sup>Un excelente trabajo: Sepúlveda, César, “Las doctrinas del reconocimiento de Gobiernos y su aplicación a la práctica”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, en <http://www.juridicas.UNAM.mx/publica/librev/rev/index.com/cont/16/dtr/dtr.pdf>, pp. 9-28. También del mismo autor: *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*, México, UNAM, 1954.

<sup>5</sup>Organización de Estados Americanos, Comité Jurídico Interamericano, *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)*, Secretaría General, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Derecho Internacional, Washington, D.C. 2011, OEA/Ser.Q/VII. p. 3.



de la República Bolivariana de Venezuela, en enero de 2019, ha vuelto a plantear, todavía con más urgencia, la necesidad de contar con algunas reglas que deben seguir los Estados en estos casos, no solo en el ámbito americano sino, también, por el resto de la comunidad internacional. Recordemos que, en la actualidad, 54 Estados reconocen a Guaidó como Presidente de Venezuela lo que no quiere decir, sin embargo, que siempre se haya producido una ruptura diplomática con el gobierno de Nicolás Maduro<sup>6</sup>. También en este caso, se dejan sentir los intereses de las grandes potencias, no solo Estados Unidos sino, asimismo, de China y Rusia. Los dos casos son distintos, en su contenido y alcance, pero en ambos supuestos se pone de relieve la dificultad por encontrar reglas comunes que practiquen los Estados para reconocer o no reconocer Gobiernos y restablecer el orden democrático.

La pregunta esencial sigue siendo, por lo tanto, si en ambos casos y en todos aquellos en los que se suscitan situaciones próximas o similares a las descritas, los Estados actúan exclusivamente por criterios únicamente políticos o si, por el contrario, siguen algunas reglas o pautas, aunque sean mínimas, que determinan sus conductas. Sería difícil aceptar que los Estados ante situaciones de reconocimiento de Gobiernos actúan meramente en función de “caprichos políticos” y que tan solo otorgan sentido a los intereses nacionales más inmediatos. El Derecho internacional no puede estar completamente desterrado de estas situaciones porque, al menos, existen algunos principios que inspiran el comportamiento de los Estados y que están sólidamente arraigados. Abolir la institución del reconocimiento, en el caso de los Gobiernos, no es una buena solución. Resulta imperativo encontrar algunas fórmulas que permitan, por lo menos, no reconocer a determinados gobiernos que adquieren la efectividad mediante el menosprecio de principios asentados en el orden internacional y, cuando menos, en el ámbito americano. Como se ha dicho, en la actualidad, en marco de “los principios y normas del Régimen Democrático Interamericano, (...) es imperativo que un Estado cuente con un gobierno democrático, calidad que es un requisito esencial, condicionando el reconocimiento de dicho gobierno a nivel de la comunidad hemisférica”. Por esto se recuerda que el “propio Comité Jurídico Interamericano, en concordancia con los nuevos tiempos, ha indicado en diversos informes y resoluciones desde 1993, que el principio de no intervención y el derecho de cada Estado miembro de la OEA a elegir sin injerencia externa su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga es, al mismo tiempo, un derecho que no pueden amparar la violación del principio y la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa”<sup>7</sup>.

## **2. Reconocimiento de Estados y de Gobiernos: dos realidades distintas pero cercanas en el orden jurídico**

La separación quirúrgica que ha practicado el Derecho Internacional entre el reconocimiento de Estados, por un lado, y el reconocimiento de Gobiernos, por otro lado, tiene sus ventajas porque, al tiempo que asegura la estabilidad en las relaciones internacionales, permite identificar algunas reglas comúnmente aceptadas en el primer caso y conducir el segundo supuesto al campo de la política internacional. Al cabo, los gobiernos son un elemento constitutivo más de los Estados y asegurando la existencia de estos se tendría capacidad para dejar un amplio margen de maniobra en los supuestos de reconocimiento de Gobiernos. Las dos principales normas que rigen en materia de reconocimiento de Estados están plenamente asentadas en el orden internacional y no presentan discusión: La primera es que los Estados no tienen la obligación de reconocer a cualquier ente que reclame su condición de Estado por lo

<sup>6</sup> Camacho Miguel Angel: “Estos son los 54 países que reconocen a Guaidó, y que Maduro ignora”, *Panam Post*, 12 de febrero de 2019. en <https://es.panampost.com/miguel-camacho/2019/02/12/paises-reconocen-guaido/?cn-reloaded=1>.

<sup>7</sup> Ramacciotti, Beatriz M. (2009): “Hacia un Derecho Internacional de la Democracia”, *Agenda Internacional*, año XVI, n° 27, p. 109.



que se trata de un acto puramente discrecional y, por lo tanto, el no reconocimiento no entraña ningún tipo de responsabilidad internacional. La segunda es que los Estados deben abstenerse y, además, tienen la obligación de no reconocer a entes que reclamen su condición de Estado cuando el surgimiento del “nuevo Estado” se produzca mediante la violación de obligaciones que dimanen de una norma de naturaleza imperativa. En estos casos el reconocimiento improcedente entrañaría supuestos de responsabilidad internacional. Con ello, reconocer a un Estado es un acto político, pero también jurídico. Sin embargo, no parece que suceda lo mismo en los casos de reconocimiento de Gobiernos en los que, en principio, no existe obligación jurídica alguna de reconocer, pero tampoco los Estados estarían obligados a no reconocer, ni siquiera en determinados supuestos. No se quiere establecer, por ello, vínculo alguno entre el acto de reconocimiento de Gobiernos y la responsabilidad internacional.

Esta posición que resulta útil en las relaciones internacionales tiene, no obstante, algunos componentes de incoherencia. Cabe pensar que el gobierno no deja de ser, en todos los casos, un elemento constitutivo del Estado, de tal manera que el reconocimiento del Estado supone aceptar todos los elementos que lo componen por lo que, por lo mismo, desconocer uno de sus elementos, como es el gobierno, repercutiría, sin duda, en las relaciones que se establecen entre el Estado que no reconoce y el gobierno del Estado que no es reconocido. A pesar de todo, la práctica enseña que la convivencia internacional es posible, aunque se reconozca al Estado y no se proceda al reconocimiento del gobierno. Ahora bien, en muchos ámbitos, un desconocimiento absoluto del gobierno de un Estado produciría los mismos efectos prácticos que si se procediera a un no reconocimiento del Estado. En esencia, el gobierno es la expresión política del Estado y el encargado de dirigir y proyectar su política exterior. Ambas realidades están, por lo tanto, bastantes cercanas y, por ello, se puede decir que “el reconocimiento de Estados está íntimamente ligado a otra cuestión del derecho internacional, aunque no significa necesariamente la misma cosa”, puesto que “puede suceder que, en un Estado ya reconocido como sujeto del derecho internacional, surja un gobierno de facto, no creado por medio de las normas de organización constitucional propias de ese Estado, y que busque por ello la legitimidad que se obtiene de hecho de otros Estados o gobiernos que le brinden su reconocimiento”<sup>8</sup>.

Para evitar situaciones que conlleven la ruptura de relaciones de todo tipo entre los Estados y para garantizar la estabilidad en el orden internacional sería preciso, en consecuencia, abordar también las reglas que deben regir el reconocimiento de Gobiernos y no solo las normas que determinan el proceder en el caso del reconocimiento de Estados. La dificultad estriba en la ausencia de un acuerdo generalizado en esta materia por la especial trascendencia que tienen las consideraciones de carácter político en los supuestos de reconocimiento de Gobiernos que son de mayor intensidad habitualmente que en los supuestos de reconocimiento de Estados. En ambos casos, el reconocimiento cumple una función declarativa puesto que el Estado ostenta esta condición con independencia de que se le reconozca y el Gobierno ejerce efectivamente el control sobre el territorio y la población, aunque no fuera reconocido. Ahora bien, por mucho que no se quiera, el acto de reconocimiento sí repercute sobre la viabilidad tanto del Estado como del Gobierno, aunque quizá tenga más repercusión práctica en los supuestos de reconocimiento de Gobiernos e impida, en algunos casos, la consolidación de “gobiernos de facto”. La conclusión que se debe alcanzar es que se trata de realidades distintas y que únicamente por aproximación se podría acudir a normas, reglas o pautas de una situación en relación con la otra. Esto conduce a pensar que el reconocimiento de Gobiernos debería tener

---

<sup>8</sup>González Olvera, P.: “El reconocimiento de los Estados en la actualidad”, *Revista mexicana de política exterior*, nº.34 (1992), p. 28.





reglas específicas y que, por ello, el ordenamiento jurídico internacional no debería desconocer la institución del reconocimiento de Gobiernos.

Sería inapropiado aplicar mecánicamente las normas que rigen el reconocimiento de Estados a aquellos supuestos en los que se suscita el reconocimiento de Gobiernos pero esto no impide, en modo alguno, que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones: primera, la naturaleza del acto de reconocimiento es muy similar en uno y otro caso o, al menos, resulta bastante idéntica la descripción de las conductas a través de las cuales se expresan los respectivos reconocimientos. El acto de reconocimiento es siempre discrecional y no se puede colegir la obligación de los Estados de proceder a reconocer a un “nuevo Estado” ni tampoco la obligación de los Estados de reconocer a un “nuevo” gobierno. Asimismo, en los dos supuestos prima el carácter político de la decisión de reconocer o de no reconocer y, además, los efectos que produce el reconocimiento serán siempre de carácter declarativos y nunca constitutivos. En el fondo, se crean situaciones que, en perspectiva jurídica, presentan bastantes similitudes y que no justificarían una separación tan radical entre las dos instituciones. Segunda, la diferencia radica, no obstante, en que el reconocimiento de Estados supone la existencia de una nítida obligación de no reconocer en determinados supuestos, aquellos en los que el ente que reclama la condición de Estado surge como consecuencia de la violación de una norma imperativa, mientras que una norma así no se ha consagrado plenamente todavía en el caso del reconocimiento de Gobiernos.

En cualquier caso, también se abre aquí un espacio para la reflexión. En los supuestos en los que los Estados están obligados a no reconocer a entes que reclaman su condición de Estados, deberían también abstenerse de reconocer en los casos en los que se plantea un reconocimiento de Gobiernos y acontece una violación de obligaciones que dimanen de una norma imperativa del derecho internacional. La cuestión que habría que resolver sería si un cambio de gobierno puede producir realmente la violación de una norma imperativa. Desde luego, la implantación de un gobierno resultado de un absoluto menosprecio al respeto de los derechos humanos podría tener cabida en esta situación, pero parece difícil pensar que cualquier cambio de gobierno por abrupto que sea supusiera la violación de normas de ese tipo. En otros términos, no correspondería una aplicación mecánica de las normas que rigen el reconocimiento de Estados a los supuestos de reconocimiento de Gobiernos. No obstante, cabrían dos precisiones que resultan complementarias: primera, la práctica hace pensar que ambas realidades, reconocimiento de Estados y reconocimientos de Gobiernos, deben ser tratadas de modo diferente en términos jurídicos a pesar de las múltiples coincidencias que pudieran existir entre ambos supuestos. Segunda, la norma relativa a la obligación de no reconocer en el caso de Estados debería trasladarse a los supuestos en los que se dilucida el reconocimiento de Gobiernos con todas las precisiones que quepan.

### **3. La incesante búsqueda de pautas que rijan el reconocimiento de Gobiernos**

La ausencia de normas que regulen los supuestos de reconocimiento de Gobiernos ha sido suplida por la formulación de criterios políticos expresados a través de determinadas “doctrinas” que proyectan muchas veces las posiciones en política exterior de algunos Estados. Más recientemente, sin embargo, se pretende establecer una estrecha vinculación entre el reconocimiento de Gobiernos y la proclamación de la “democracia” como principio estructural en el orden internacional y que adquiere una importancia singular en el ámbito americano. La adopción de la Carta Democrática Interamericana, en septiembre de 2001, presta una inigualable oportunidad para acoger algunos criterios que rijan las relaciones entre los Estados de la región en aquellos supuestos en los que se produzcan rupturas o interrupciones del orden constitucional. En este sentido, la Carta es un instrumento que no está destinado a regular el reconocimiento de Gobiernos, pero podría proporcionar, sin embargo, determinadas pautas para el comportamiento que deben seguir los Estados en estos casos. La afirmación que se contiene



en el artículo 1 de este instrumento según el cual “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla” permite deducir que las rupturas del orden constitucional que se produzcan en un Estado americano traerían como consecuencia una obligación de no reconocimiento de aquellos gobiernos que atentan contra el régimen democrático. Esto se ve reforzado con lo dispuesto en el artículo 20 cuando se estipula que “en caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente”. En verdad, la obligación que tienen los Estados de la región de preservar el régimen democrático impediría el reconocimiento de aquellos gobiernos que tuvieran como propósito la ruptura del orden constitucional.

El asunto puede complicarse aún más puesto que, como dispone el artículo 17 de la Carta “cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”. En este caso, la pregunta a resolver sería quién es el gobierno “legítimo” de un Estado cuando se produce una situación de completa confusión política y constitucional, como sucede en el caso de Venezuela. Para ello, se ha dicho, que “en este caso, estamos ante un supuesto de reconocimiento de gobiernos, y tendremos que guiarnos por el reconocimiento que brinde la propia Organización a través de la suma de reconocimientos que otorguen los Estados miembros a tal o cual gobierno para determinar cuál de ellos puede válidamente hacer la solicitud”<sup>9</sup> lo que, en realidad, conduciría a la situación anterior en la que previamente hay que resolver la cuestión del reconocimiento de Gobierno. En cualquier caso, la Carta proporciona algunas indicaciones que podrían ser muy útiles para resolver las eventuales situaciones de reconocimiento de Gobiernos, aunque este instrumento no tenga por finalidad regular esta cuestión ni tampoco establezca reglas especiales en esta materia.

No se trata ahora de examinar con detalle las principales doctrinas que se han formulado que, por lo demás, han sido objeto de análisis en múltiples trabajos doctrinales. Más bien, corresponde indicar algunos de sus componentes básicos por si explicitaran bases político-normativas que pudieran asentar reglas en esta materia. Las tradicionales doctrinas sobre el reconocimiento de Gobiernos deben interpretarse en la actualidad a la luz de las posiciones que los Estados americanos han asumido en relación con el “principio democrático” y también con base en el valor que se le otorga a este principio en el orden internacional que preside la región. A la luz de la actualidad más reciente se podría afirmar que “la preocupación por el imperio de la democracia en cada uno de los miembros de la Organización de los Estados Americanos ha existido mucho antes que fuera jurídicamente consagrada”. Por lo que se ha podido sostener, incluso, que “en tal sentido, tanto las Doctrinas Tobar y Estrada como los distintos pronunciamientos de órganos de la Organización de los Estados Americanos, entre ellos el Comité Jurídico Interamericano, previos a la consagración jurídica aludida, son elocuentes demostraciones del profundo y permanente interés del Sistema Interamericano por la democracia<sup>10</sup>”. En pocas palabras, con independencia de que las “doctrinas sobre el reconocimiento de Gobiernos” pusieran mayor o menos énfasis en el criterio democrático, lo

<sup>9</sup>Negro Alvarado, Dante Mauricio: “La Democracia en el Sistema Interamericano: Una Aproximación a la Carta Democrática Interamericana a Dieciséis Años de su Adopción”, *Revista Derecho & Sociedad*, nº.50 (2017), p. 281.

<sup>10</sup>Incluso, a “esas expresiones oficiales se podrían añadir, además, propuestas privadas y otras unilaterales, como la formulada, en 1945, por el Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, señor Eduardo Rodríguez Larraeta (...)”, *Organización de Estados Americanos, Comité Jurídico Interamericano, cit.*, pp. 150-151.



que sucede es que, en la actualidad, el “principio democrático” se concibe como el punto de partida que debe inspirar y la base que determina lo que conviene decidir en las posturas de reconocimiento en supuestos particulares. No obstante, los dos aspectos más sobresalientes de las principales doctrinas tradicionales sobre el reconocimiento de Gobiernos siguen estando presentes en la realidad internacional.

Por un lado, el criterio de “legitimidad democrática” al que responde en esencia la “doctrina Tobar”. Cabe recordar que el Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador señaló, en 1907, que “las Repúblicas Americanas, por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las decisiones internas de las repúblicas del continente. Esta intervención podría consistir, a lo menos, en el no reconocimiento de gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la constitución”<sup>11</sup>. La preservación del orden constitucional ha sido siempre un argumento bastante sólido a la hora de pronunciarse en torno al reconocimiento de Gobiernos y conlleva, en definitiva, que no se reconozcan aquellas situaciones en las que se quiebra la legalidad constitucional de un Estado. En la actualidad, sin embargo, la única legalidad posible en el ámbito americano, a la luz de las posiciones de la OEA y, en particular, de la Carta Democrática Interamericana sería la “legalidad democrática” que incorpora los elementos necesarios de “legitimidad”. De este modo, una pauta de comportamiento de los Estados de la región sería la obligación de no reconocer a aquellos gobiernos que detentan el poder mediante actos y comportamientos que quiebran la legalidad constitucional que está basada en un régimen democrático. La práctica no confirma, sin embargo, que los Estados se hayan comportado siempre con base en este criterio, sino que, por el contrario, por razones muchas veces de oportunidad política han seguido criterios distintos. Ahora bien, la proclamación de la democracia como régimen que debe imperar en los Estados americanos refuerza el criterio de la legalidad y legitimidad en los supuestos de reconocimiento de Gobiernos. Así, la ruptura grosera del orden constitucional-democrático en un Estado es una circunstancia que pone difícil que los Estados de la región procedan al reconocimiento del Gobierno que surja como consecuencia de un comportamiento de ese tipo.

Por otro lado, el criterio más aceptado en materia de reconocimiento de un Gobierno en América ha sido la efectividad. Con todos los matices que se quiera, esta noción impregna la denominada “doctrina Estrada” que al mismo tiempo da satisfacción a uno de los principios medulares del ordenamiento jurídico internacional y que tiene, en particular, un profundo arraigo en la práctica americana, más en especial, en el espacio latinoamericano: el “principio de la no intervención”. Cabe recordar que el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Jenaro Estrada, indicó en 1930 que “con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, el Gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de decidir la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de ‘reconocimiento’ de gobiernos (...) Después de un estudio muy atento sobre la materia, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que esta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros”<sup>12</sup>. En este caso, no importa tanto la legalidad ni tan siquiera la legitimidad de

<sup>11</sup> Zamora, Augusto: “Reconocimiento de gobiernos y no intervención”, *Rebelión*, 2 febrero 2019, en <http://rebelion.org/noticia.php?id=252053>.

<sup>12</sup>Por lo que “en consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes





quienes ostentan el poder en un Estado, sino que, por el contrario, prima la efectividad en las relaciones entre los Estados y se subraya la vigencia del principio de la no intervención. Incluso, esta posición resulta más acorde con el principio, aún vigente en el derecho internacional, en virtud del cual “cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar delante libremente sus sistema político, social, económico y cultural” y, además, “todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado”<sup>13</sup>. En verdad, la aplicación práctica de la “doctrina Estrada” conduciría a la consagración del “principio de la libre elección del sistema político” sin que los criterios de legalidad o legitimidad determinasen el comportamiento de los Estados<sup>14</sup>.

La principal conclusión es que las “doctrinas tradicionales sobre el reconocimiento de Gobiernos” no dan respuesta, en la práctica internacional, a los asuntos en los que se suscita el reconocimiento de Gobiernos ni tampoco la proclamación solemne de la democracia como principio político-jurídico que debe regir las relaciones entre los Estados, al menos en la región americana, resulta suficiente para expresar una posición común en esta materia. La insatisfacción que se produce entonces es la causa principal que explica que el reconocimiento de Gobiernos haya sido desterrado como institución al campo de lo meramente político y que, usualmente, se abandonen los intentos por establecer una regulación precisa en esta materia en términos jurídicos. No obstante, estas doctrinas y la práctica proporcionan algunas bases sobre las que decidir el eventual comportamiento de los Estados en supuestos de reconocimiento de Gobiernos. Al menos, se revela la adhesión a dos principios que, en el ámbito americano, resultan esenciales: por un lado, el “principio de no intervención, que es fundamental para la existencia misma del sistema interamericano”<sup>15</sup>; y, por otro lado, el “principio democrático” que ha experimentado una evolución constante como regla de conducta en América. Lo importante es que “la promoción de la democracia no es incompatible con el principio de no intervención”<sup>16</sup>, por lo que los supuestos de reconocimiento de Gobiernos se podrían resolver mediante una aplicación cabal de ambos principios.

#### **4. Algunas precisiones más sobre el reconocimiento de Gobiernos en el espacio americano**

El interés por el reconocimiento de Gobiernos se puede apreciar en el plano universal y se ha planteado, en realidad, en numerosas ocasiones al hilo de supuestos de ruptura del orden constitucional de un Estado o de revoluciones o bruscos cambios en el régimen político de un Estado con independencia del lugar del planeta en el que hayan tenido lugar. Además, sería deseable estipular algunas normas que regularan la institución del reconocimiento de Gobiernos con una dimensión universal y que se plasmaran en un tratado que tuviera vocación de universalidad o, en su caso, se asentaran a través de una obligación consuetudinaria que gozara de este carácter. Esto no quita, sin embargo, que mientras tanto o simultáneamente se consagren algunas normas con un alcance regional e, incluso, que para una determinada región del planeta rigiesen normas específicas en materia de reconocimiento de Gobiernos. En verdad, cabe sustentar que “la cuestión del reconocimiento de gobiernos de facto ha sido objeto de

---

diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades”, Zamora, Augusto, *Reconocimiento de gobiernos cit.*

<sup>13</sup>Díaz Barrado, Cástor M.: “El -principio democrático- al hilo del acuerdo sobre diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Cuba”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 136(2018).

<sup>14</sup>Ver las interesantes reflexiones sobre el “principio de la libre elección del sistema político” de Díaz Galán, Elena: “Soberanía y no intervención a la luz de la ‘doctrina de la soberanía limitada’: pasado y presente”, en Manuela Fernández, Erika Prado y Leandro Martínez (coord.) (2018): *El año de los doce mayos*, Madrid, Omnia Mutantur y Asociación Veritas, pp. 555-589.

<sup>15</sup>Organización de Estados Americanos, Comité Jurídico Interamericano, *La democracia op. cit.*, p. 40.

<sup>16</sup>*Ibid.*, p. 3.



preocupación y atención constantes en el mundo americano”<sup>17</sup>. Ciertamente, un breve repaso de la práctica americana y de las labores, a veces de codificación que se han emprendido, lleva a la conclusión de que en el espacio americano la cuestión del reconocimiento de Gobiernos ha despertado tradicionalmente un gran interés y que se ha pretendido instaurar normas específicas en esta materia. Para el Comité Jurídico Interamericano se desprende “la evidente disposición de las Repúblicas Americanas hacia la formulación y aceptación de normas y procedimientos uniformes destinados a determinar la procedencia del reconocimiento de gobiernos de facto”<sup>18</sup>.

La razón última que explica este proceder habría que encontrarla en que, desde el acceso a la independencia de los Estados americanos, en muchos de ellos se vinieron produciendo cambios bruscos en el régimen político, revoluciones destinadas a derrocar a los gobiernos en el poder y, desde luego, graves rupturas del orden institucional, lo que vino acompañado de pronunciamientos por parte de Estados de la región en torno al reconocimiento de los “nuevos” gobiernos que surgían como consecuencia de esos cambios. En este continente se ha producido una rica práctica en la materia y todavía en la actualidad se sigue debatiendo qué posición deben adoptar los Estados de la región en aquellas situaciones en las que tienen lugar abruptas transformaciones en los regímenes políticos, incluso cuando desde hace algún tiempo la mayoría de los Estados americanos gozan, en esencia, de un régimen democrático. Sin embargo, los Estados americanos, habiendo optado por elaborar normas que especifiquen las condiciones y procedimientos para proceder al reconocimiento de Gobiernos, nunca alcanzaron, sin embargo, un acuerdo respecto a las reglas que deberían regir los casos de reconocimiento de Gobiernos a pesar, como decimos, de los distintos intentos que se realizaron a lo largo del tiempo como, entre otros, “el proyecto sobre reconocimiento de Nuevos Estados y Nuevos Gobiernos” de 1924 preparado por una Comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional o la Resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá en 1949. Ello sin olvidar la práctica que procede de los Tratados centroamericanos de 1907 y 1923, la Resolución XXII del Comité para la Defensa Política sobre el “Reconocimiento de Nuevos Gobiernos constituidos por la fuerza”, de 1943; el Proyecto de Resolución sobre “Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en el Continente” presentada por Guatemala en la Conferencia Interamericana de México, en 1945; el Dictamen del Comité Jurídico Interamericano sobre la propuesta anterior, de 1946; el Proyecto sobre “Abolición del Reconocimiento de Gobiernos de facto”, de 1945, presentado por Ecuador en dicha Conferencia; o la Resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá, con ocasión de la Novena Conferencia Internacional Americana, relativa al “Ejercicio del derecho de legación”<sup>19</sup>.

Los esfuerzos que se han realizado no han logrado verdaderamente una posición común de los Estados de América en torno al reconocimiento de Gobiernos y, además, los distintos proyectos que se han formulado no han plasmado normas vinculantes para los Estados. No obstante, el asunto siempre está pendiente en la práctica de los Estados de la región y sigue existiendo un notable interés por encontrar pautas y lineamientos que determinen qué comportamiento deben seguir los Estados en estos casos. Más todavía, la preocupación por el tema de la democracia en el espacio americano hace que nuevamente se susciten algunas cuestiones relativas al reconocimiento de Gobiernos. Como se sabe, más allá de las posiciones expresadas por los Estados de la región y por la OEA en relación con la democracia a lo largo del tiempo que transcurre desde la creación de esta Organización hasta la actualidad, será a partir del decenio de los noventa del siglo XX cuando se proyecte con mayor intensidad la

<sup>17</sup> “Proyecto de Convención sobre reconocimiento de Gobiernos de facto”, Dictamen aprobado por el Comité Jurídico Interamericano, 1949, p. 24.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>19</sup> Véase.: “Proyecto de Convención sobre reconocimiento de Gobiernos de facto” *op. cit.*, pp. 30 ss.



necesidad de consagrar el “principio democrático” en América. No debe extrañar entonces que el primer Documento presentado por Eduardo Vio Grossi, en 1994, sobre “La Democracia en el Sistema Interamericano” contemple, como se recuerda, “la vinculación con los derechos humanos, el principio de no intervención y la doctrina y práctica del no reconocimiento” siendo así que al finalizar el Documento “se incluye un análisis de la conducta de los Estados respecto al reconocimiento de gobiernos y las acciones prácticas emprendidas por la OEA en defensa de la democracia”<sup>20</sup>.

En la misma línea, la adopción de la Carta Democrática Interamericana abre el camino para que quepa reflexionar en torno al reconocimiento de Gobiernos. El principal propósito de esta Carta no es pronunciarse específicamente sobre esta materia, pero la aplicación de su contenido lleva, sin lugar a dudas, a posiciones que podrían suponer el reconocimiento o no reconocimiento en aquellos Estados en los que se produce una abrupta ruptura del orden institucional o constitucional y en los que se pone en peligro el régimen democrático. Así debería interpretarse la parte más sustancial de este instrumento político-jurídico. Como lo indicó el representante de Paraguay “en el capítulo IV se encuentra el corazón de la Carta, la cláusula democrática. Ella constituye ahora un principio claro, desarrollado en un conjunto de normas graduales. Se inicia (...) con los instrumentos disponibles de manera preventiva para evitar que crisis recurrentes desemboquen en alteraciones graves o rupturas totales del orden democrático. Se precisan luego aquellas situaciones caracterizadas por la alteración del orden constitucional que afectan gravemente el sistema democrático y que han sido el escenario típico de los golpes de Estado desde el poder. Y se llega luego a la situación de la ruptura total del orden democrático. Para cada caso existe un repertorio de medidas y opciones, orientadas, primero que todo, a agotar la gestión diplomática tendiente a rectificar la situación y, si esta situación resultare infructuosa, a recurrir a la cláusula democrática”<sup>21</sup>. El trasfondo no es otro que no reconocer, llegado el caso, a aquellos Gobiernos que no se ajustan al “principio democrático”.

A la luz de la práctica americana y de las posiciones doctrinales se podrían establecer, por lo tanto, algunas precisiones en torno al reconocimiento de Gobiernos que, en todo caso, deberían ser tenidas en cuenta en los casos en los que se suscita esta cuestión bien porque se produzcan golpes de Estados o bien porque de cualquier forma tenga lugar una ruptura del orden institucional o constitucional en alguno de los Estados de la región americana. Es verdad, como se ha dicho, que en América se ha buscado en reiteradas ocasiones “el no reconocimiento de aquellos gobiernos que llegasen al poder a través de un procedimiento inconstitucional o de aquellos que, al establecerse como tales no observasen los principios democráticos u otras obligaciones emanadas del Derecho Interamericano”<sup>22</sup>. Sobre esta base, merece la pena señalar algunos puntos en los que pudiera existir “un encuentro” que permitiese el establecimiento de algunas reglas comunes o pautas de comportamiento para el reconocimiento de Gobiernos en América y que, con seguridad, podrían ser aceptadas por el derecho internacional general:

En primer lugar, el reconocimiento sigue siendo, por esencia, una cuestión de naturaleza política y resulta bastante difícil traducir a términos jurídicos las pautas de conducta que deberían seguir los Estados en supuestos de este tipo. Sin embargo, una afirmación así no implica que el reconocimiento de Gobiernos esté privado de toda connotación jurídica. Ni se puede decir, con rotundidad, que este tipo de reconocimiento lo “efectúan los Estados de un modo caprichoso y arbitrario, contemplando más sus intereses nacionales respectivos que la

<sup>20</sup> Organización de Estados Americanos, Comité Jurídico Interamericano, *La democracia*, op. cit., p. x.

<sup>21</sup> Carta Democrática Interamericana, Documentos e interpretaciones, Organización de los Estados Americanos Washington, DC, 2003, en [https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf)

<sup>22</sup> “Proyecto de Convención sobre reconocimiento de Gobiernos de facto” op. cit., p. 30.



legitimidad de los títulos que pueda tener un nuevo gobierno para merecer el reconocimiento”<sup>23</sup> aunque tampoco se puede sostener plenamente que exista “un deber ineludible que tienen los Estados de reconocer a todo gobierno de facto que reúna los requisitos y condiciones que la práctica internacional ha establecido al efecto”<sup>24</sup> porque no existe un acuerdo general en torno a estos requisitos. Pero no se trata tanto de discutir sobre si el reconocimiento de Gobiernos es una institución política o jurídica, sino que lo que realmente interesa es que, en algunos supuestos al menos, los Estados vendrían obligados por algún tipo de comportamiento relativo a la obligación, sobre todo, de no reconocer gobiernos cuando concurren ciertas circunstancias. La práctica americana revela, con todas las contradicciones que se quiera, que existe una voluntad por asentar alguna norma nítida en esta materia que implicaría que todo Estado tendría el deber de no reconocer gobiernos en determinados supuestos. Incluso, aunque se pudiera seguir sosteniendo que “la institución es, intrínsecamente, más política que jurídica”<sup>25</sup> nada impide advertir que se va abriendo paso la consideración de que existen componentes de carácter jurídico que encuentran sus raíces en principios esenciales del orden internacional y, en nuestro caso, en el orden jurídico americano.

En segundo lugar, la discusión sigue centrada en el valor que se debe otorgar a dos elementos básicos de las relaciones internacionales que empujan a los Estados a proceder al reconocimiento o no de determinados gobiernos. En ocasiones la “legalidad constitucional” de un Gobierno no se corresponde con la “efectividad” en el sentido en el que era recogido por el artículo 8 del Proyecto sobre “Reconocimiento de Nuevos Estados y Nuevos Gobiernos” preparado por la Comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional y que presentó en 1925 a la Unión Panamericana al decir que un Gobierno era efectivo cuando disponía de “autoridad efectiva con probabilidades de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población (...)”<sup>26</sup>. Por mucho que se quiera, la efectividad del gobierno de un Estado se impone también en las relaciones con los otros Estados y resulta habitual que, a la postre, prime la efectividad sobre la legalidad constitucional. No obstante, la ausencia de “legalidad constitucional” en el marco de regímenes democráticos condiciona bastante las posiciones de los Estados en materia de reconocimiento como se tiene la oportunidad de comprobar en los asuntos que son analizados en este trabajo. En otras palabras, la aceptación del “principio democrático” por un grupo de Estados, tanto en el plano universal como regional, conlleva que ceda, aunque sea solo en parte, el tradicional vigor que se le concede a la efectividad en los supuestos de reconocimiento de Gobiernos. En la actualidad, se hacen realidad las palabras según las cuales “el simple hecho de que un gobierno de facto pueda mostrar su autoridad efectiva sobre el territorio del Estado no es suficiente para acreditarlo como un régimen jurídico” puesto que debe apoyarse también “en la voluntad de la población” que, sin duda, “es el único elemento que puede legitimar un gobierno”<sup>27</sup>. La aceptación del “principio democrático” incorpora un componente de “legitimidad” que implica, por lo menos, que en determinados casos y para los Estados que resulten obligados, existiría la obligación de no reconocer a aquellos gobiernos que se asientan como consecuencia de la ruptura del orden democrático. En definitiva, la cabal combinación entre el criterio de “efectividad” y el criterio de “legalidad constitucional” que incorpora un “criterio de legitimidad” permitiría decidir en qué casos un Estado debería abstenerse de reconocer a aquellos gobiernos en los que no se produzca una situación de “legitimidad democrática”.

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, p. 26.

<sup>24</sup>*Ibid.*,

<sup>25</sup>*Ibid.*,

<sup>26</sup>*Ibid.*, p. 28.

<sup>27</sup>*Ibid.*, p. 37.



Por último, la tendencia hacia la aceptación del “principio democrático” en el orden internacional lleva también a que esto repercute en materia de reconocimiento de Gobiernos. Diversos episodios que han tenido lugar recientemente en América Latina hacen pensar que la “legitimidad democrática” es una condición para la pervivencia de un Gobierno en el poder y, asimismo, para determinar las posturas que asumen otros Estados en relación con el “nuevo gobierno”. Así, por sólo citar dos ejemplos, la destitución del Presidente Fernando Lugo en Paraguay en 2012 planteó dudas respecto a su adecuación al marco constitucional que imperaba en el país y esto explica las distintas posiciones que mantuvieron tanto Estados de la región como de otras regiones en relación con ese suceso. Asimismo, la destitución de la Presidenta brasileña, Dilma Rousseff, en 2016, planteó cuestiones de este tipo en las que todo giraba en torno al respeto del orden constitucional-democrático en el país carioca. En ambos casos, el respeto de la “legalidad-legitimidad” democráticas se convirtió en un aspecto esencial para que los Estados decidieran su posición y, sobre todo, para determinar las relaciones con los “nuevos gobiernos”. En verdad, existen notables diferencias entre estos asuntos y los que se examinan con posterioridad, pero, al cabo, todos tienen algo en común: en ningún momento los Estados prescinden del valor que le corresponde al respeto de la “legalidad y legitimidad democrática” a la hora de decidir su posición en relación con los cambios de gobiernos que se producen.

### **5. La práctica americana al hilo de los asuntos de Honduras y Venezuela**

La rica práctica americana en materia de reconocimiento de Gobiernos se debe, sobre todo, a los abruptos cambios políticos que se han venido produciendo tradicionalmente en esta región. Cabría pensar que esto es más propio del pasado que del presente, sin embargo, la realidad enseña que no han dejado de producirse situaciones en el continente en las que se pretende la ruptura del orden constitucional y que, por ende, pueden suscitar situaciones relativas al reconocimiento de Gobiernos. En realidad, siguen vigentes las palabras de César Sepúlveda para quien “las doctrinas relativas al reconocimiento de gobiernos son particularmente americanas y pudieron desenvolverse en este Continente merced a la situación especial de los Estados Unidos, como cabeza de un concierto de naciones, por una parte, y por la otra, a las características políticas peculiares de los países latinoamericanos, infectados durante larga época de cambios súbitos y desordenados de regímenes”<sup>28</sup>. Lo que aconteció en Honduras, en 2009 y lo que sucede en Venezuela hasta la actualidad, con todos los matices que se quiera, sigue suscitando cuestiones bastantes parecidas a lo que sucedió en el pasado y, precisamente, los protagonistas siguen siendo los mismos Estados. Por esto merece la pena examinar estos asuntos con más detalle en lo relativo al reconocimiento de Gobiernos pero enmarcados en la realidad de los acontecimientos que se han producido en estos dos casos. En otros términos, corresponde analizar con amplitud los componentes que perfilan la situación en estos dos países y deducir, si corresponde, alguna práctica en materia de reconocimiento de Gobiernos.

#### **5.1. Honduras: golpe de Estado en 2009 y respuesta internacional**

Tras varios meses de crisis política entre los poderes del Estado hondureño, el 28 de junio de 2009, el ejército protagonizó un golpe de Estado que supuso la expulsión del país del presidente Manuel Zelaya. El propósito del Presidente, en el poder desde enero de 2006, de organizar un referéndum y cambiar la Constitución por medio de una Asamblea Constituyente fue la principal causa que motivó este golpe de Estado. Según los opositores, con esta modificación de la Carta Magna, Zelaya buscaba la reelección. Tanto la Corte Suprema de Justicia como el Tribunal Superior Electoral y el Ejército calificaron la decisión de ilegal, con base en una ley aprobada días antes por el Parlamento que rechazaba la celebración del referéndum. La destitución del Jefe de las Fuerzas Armadas, Romeo Vásquez, por no colaborar en la organización de la consulta popular fue la gota que colmó el vaso. Por lo tanto, fue la

<sup>28</sup>Sepúlveda, César: *Las doctrinas del reconocimiento op. cit.*, p. 9.





convocatoria de un polémico referéndum sobre la posibilidad de establecer una Asamblea Constituyente para reformar la Carta Magna lo que llevó al Ejército de Honduras a detener al Presidente y expulsarlo a Costa Rica. Desde ese país, Zelaya no dejó de proclamar en los foros internacionales su legitimidad como Presidente de Honduras y su deseo de volver al país. Por su parte, el jefe del Congreso Nacional, Roberto Micheletti, fue nombrado nuevo Presidente prometiendo la celebración de elecciones<sup>29</sup>.

En el plano social y económico cabe destacar que el golpe de Estado no tuvo graves consecuencias para la ciudadanía hondureña ni tampoco para los más de dos mil españoles que residían en el país en ese momento<sup>30</sup>. Eso sí, la reacción de la comunidad internacional fue inmediata y en términos generales todos los países y organismos internacionales calificaron de “muy grave” la intervención militar que había provocado la expulsión de un presidente elegido democráticamente. En efecto, se podría decir que la comunidad internacional se postuló en contra del hecho y condenó el golpe de manera tajante. El rechazo a las acciones del ejército y al gobierno *de facto* fue, en términos generales, unánime tanto a nivel estatal como a nivel regional. Con ello, se expresaba la adhesión de los Estados de la región al “principio democrático” y se le otorgaba valor a las indicaciones y pautas que determina la Carta Democrática Interamericana.

El acontecimiento fue protagonista de los titulares de prensa, radio y televisión durante días y el propio presidente de Brasil, Lula Da Silva, llegó a decir que “pocas veces en la historia ha habido tanto consenso en la postura internacional contra el gobierno golpista”<sup>31</sup>. No fue el único, también la presidenta de Argentina calificó entonces el golpe de Estado de “secuestro a la restauración democrática en América Latina”. Después de recordar los perniciosos efectos de varios golpes de Estado en el pasado del continente, Cristina Fernández de Krichner manifestó su apoyo al Presidente Zelaya y su deseo de que regrese al poder<sup>32</sup>. Por su parte, Barack Obama, Presidente de Estados Unidos, expresó su “profunda preocupación” por los acontecimientos e instó a todas las partes a respetar la democracia. Dos días después del golpe de Estado, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución en la que exigía la “inmediata e incondicional restitución del presidente depuesto”<sup>33</sup>. Junto a estas declaraciones, hubo también hechos concretos pues algunos países y organismos financieros internacionales aplicaron sanciones económicas a Honduras. De hecho, el país centroamericano permaneció semiaislado durante dos años, tras ser expulsado de la OEA días después del golpe militar. La situación cambió cuando en una Asamblea extraordinaria, celebrada dos años después, prácticamente la totalidad de Estados miembros del organismo hemisférico aprobaron su reingreso a la Organización.

<sup>29</sup>Estaún, Eva (2011). “Honduras: la impunidad de un golpe de Estado”, *Revista de Derecho UNED*, nº 8, en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:RDUNED-2011-8-5210&dsID=Documento.pdf>. Glassman, Naomi (2011). “Zelaya to Honduras; Honduras to the OAS”. Disponible en: <http://www.coha.org/zelaya-to-honduras-honduras-to-the-oas/>. Mejía, Joaquín y Fernández, Víctor (2010). *El Golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de derechos humanos*. Honduras: Editorial Guaymuras. Informe de la Comisión de Alto Nivel de la OEA sobre la situación en Honduras (2010). en <http://es.scribd.com/doc/38083098/OEA-COMISION-DE-ALTO-NIVEL-Informe-HONDURAS>.

<sup>30</sup>CIDH (2009a). “CIDH urge a Honduras a respetar los derechos de las personas que se encuentran en la Embajada de Brasil”. Disponible en <http://cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/68-09sp.htm>. CIDH (2009b). Honduras: derechos humanos y golpe de Estado. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington DC: Organización de los Estados Americanos.

<sup>31</sup>“Los golpistas consolidan sus medidas represivas”, *Público*, 28/09/2009, en <https://www.publico.es/actualidad/golpistas-consolidan-medidas-represivas.html>.

<sup>32</sup>Palabras pronunciadas por la Presidenta de Argentina en la Sesión Extraordinaria celebrada en la OEA el 30 de junio de 2009.

<sup>33</sup>Noticia “Golpe de Estado en Honduras”, 30 de junio de 2019, en [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/06/090628\\_1430\\_honduras\\_arresto\\_med.shtml](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/06/090628_1430_honduras_arresto_med.shtml)



En relación con la OEA, cabe destacar la intensa labor realizada por su Secretario General con el objetivo de restablecer al Presidente Zelaya en su puesto. La primera medida de José Miguel Insulza fue convocar una reunión urgente del Consejo Permanente, la instancia rectora de las políticas en la OEA, para analizar la crisis y “defender la estabilidad democrática” del país, en la que se aprobó una resolución condenando “enérgicamente el golpe de Estado” y exigiendo el inmediato e incondicional retorno del Presidente<sup>34</sup>. La resolución definió el golpe de Estado como una “alteración inconstitucional del orden democrático que el Consejo Permanente rechaza y repudia”. Además, reiteró los principios establecidos en la *Carta de la OEA* y la *Carta Democrática Interamericana*<sup>35</sup> sobre el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática en los Estados Miembros. Y resuelve:

1. *Condenar enérgicamente el golpe de estado ..., y la detención arbitraria y expulsión del país del Presidente Constitucional José Manuel Zelaya Rosales que produjo una alteración inconstitucional del orden democrático.*
2. *Exigir el inmediato, seguro e incondicional retorno del Presidente José Manuel Zelaya Rosales a sus funciones constitucionales.*
3. *Declarar que no se reconocerá ningún gobierno que surja de esta ruptura inconstitucional. Además, encomienda una serie de medidas urgentes a tomar como por ejemplo la presencia del Secretario General en una reunión del SICA. Así como convocar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, “a celebrarse en la sede de la Organización el martes, 30 de junio de 2009, para que éste adopte las decisiones que estime apropiadas, conforme a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el derecho internacional y las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana”<sup>36</sup>.*

La segunda medida se planteó, según lo indicado en el texto aprobado por el Consejo Permanente, dos días después, cuando la OEA adoptó la Resolución AG/RES.1. (XXXVII-E/09)<sup>37</sup> en la que daba un ultimátum al gobierno interino para la restitución del Presidente Zelaya o, de lo contrario, el país sería suspendido de su condición de Estado miembro de la OEA. Desde el primer momento el gobierno de Micheletti demostró no tener ningún interés por acatar la resolución. De nada sirvieron, por lo tanto, las solicitudes de retorno del Presidente hondureño destituido realizadas por el organismo hemisférico en varias ocasiones, al igual que las visitas del Secretario General a Tegucigalpa para negociar con miembros del poder judicial

<sup>34</sup> Situación Actual en Honduras, (Aprobada en sesión celebrada el 28 de junio de 2009), CP/RES. 953 (1700/09), en <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res953.asp>.

<sup>35</sup> A partir de la suscripción de la Carta Democrática en 2001, se produjeron rupturas del orden democrático en Haití 1991, Perú 1992, Guatemala 1993, Paraguay 1996 y 1999 y Ecuador 2000. En todos estos casos la OEA reaccionó “recomendando los correctivos necesarios, ofreciendo cooperación y ayuda técnica, o en casos extremos, implementando con el consenso de sus miembros mecanismos explícitos (mediación, negociación, buenos oficios) para la defensa y mantenimiento de la democracia”, véase Omaña Peñaloza, Rebeca (2008), “La OEA en Venezuela entre la democracia y el golpe de Estado”, Corporación Editora Nacional, Serie Magister, vol. 79, Quito. Ante el quebrantamiento del régimen democrático en estos Estados miembros, la OEA invocó la Resolución 1080 para responder a los acontecimientos ocurridos en los países mencionados. En el caso de Haití, la democracia quedó suspendida debido a la violencia política y más específicamente tras el golpe de Estado. De acuerdo a Barry Levitt, el caso de Haití constituye la prueba inicial de los mecanismos de la OEA para la defensa de la democracia. Levitt, Barry S. (2006): “A desultory defense of democracy: The Organization of American States, Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter”, *Latin American Politics and Society*, vol. 48, nº 3 (Autumn, 2006), p. 103.

<sup>36</sup> Comunicado de Prensa, C-214/09, en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-214/09](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-214/09)

<sup>37</sup> Resolución sobre la Crisis política en Honduras, (Aprobada en la sesión plenaria, celebrada el 1 de julio de 2009) OEA/Ser.P, 30 de junio de 2009, AG/RES. 1(XXXVII-E/09) rev.1, Washington, D.C., en <https://www.oas.org/consejo/sp/AG/37SGA.asp>



y legislativo, además de sectores políticos, empresariales y sociales, la restitución de Zelaya. Las gestiones diplomáticas realizadas por Insulza resultaron infructuosas y no lograron el regreso del Presidente depuesto al país centroamericano. Como señaló el Secretario General, la postura del *régimen de facto* fue “extremadamente rígida” e “inflexible”<sup>38</sup>. Como tampoco sirvió la mediación que, a instancias de la Casa Blanca, llevó a cabo el Presidente costarricense y premio Nobel de la Paz, Oscar Arias, para acercar a las partes en el conflicto. El conocido como *diálogo de San José* fracasó porque el gobierno interino se opuso frontalmente a cualquier acuerdo que supusiera el regreso de Zelaya a la presidencia<sup>39</sup>.

Finalmente, la respuesta de la OEA fue también clara y contundente<sup>40</sup>: la suspensión de la membresía de Honduras de la Organización americana. La medida, que tuvo carácter inmediato, fue avalada de manera unánime por todos los países representados, excepto la delegación de Honduras que se abstuvo de votar<sup>41</sup>. Por lo tanto, el 4 de julio, la OEA suspendió a Honduras como Estado miembro del organismo por entender que no existía otra alternativa después de que el gobierno interino hondureño rechazara el ultimátum dado por la OEA para devolver el poder a Zelaya. Con esta Resolución, al país centroamericano se le aplicaba el artículo 21 de la *Carta Democrática Interamericana*, que es la que prevé las posibles sanciones a un Estado miembro en caso de que se constate la “ruptura del orden democrático” que tal como dispone este instrumento debe prevalecer en el hemisferio occidental<sup>42</sup>. Además, con el objetivo de aislar al gobierno *de facto*, se recomendó la suspensión de las relaciones financieras, comerciales y diplomáticas, así como la cooperación y la asistencia militar a dicho gobierno. Con lo cual, la suspensión implicó también sanciones económicas para Honduras, a las que se sumaron los efectos de la crisis mundial que conllevó la reducción e incluso cancelación de préstamos de organismos multilaterales al país. Por ejemplo, numerosos proyectos financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo fueron congelados durante los meses siguientes al golpe de Estado, hasta que no se aclarase, como se dijo, «la situación política del país». Las consecuencias para un país inmerso en una crisis económica permanente y con

<sup>38</sup> Comunicado de Prensa, C/219/09. La OEA suspende la pertenencia de Honduras a la Institución, 5 de julio de 2009, en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-219/09](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-219/09)

<sup>39</sup> Buitrago, Libardo (2009). “Los 11 puntos del Acuerdo de San José propuesto por Oscar Arias: Análisis de la actualidad internacional puesta en perspectiva, junio 23”, en <http://libardobuitrago.blogspot.com/2009/07/lea-los-11-puntos-del-acuerdo-de-san.html>.

<sup>40</sup> Muchos analistas coincidieron en afirmar que la medida contra Honduras era la más severa que la OEA había aprobado desde 1991, cuando acordó el envío urgente a Haití de una comisión de cancilleres y del entonces secretario general del organismo, Joao Clemente Baena Soares, para lograr la restitución de Aristide, con la amenaza de un aislamiento político, diplomático y económico.

<sup>41</sup> Comunicado de Prensa, C/219/09. Al conocer que el país iba a ser expulsado de la organización panamericana, el gobierno de Roberto Micheletti se adelantó declarando que ellos mismos eran quienes se retiraban. Sin embargo, la OEA desestimó la decisión del gobierno de facto de Honduras de retirarse del organismo apelando al artículo 143 de la *Carta de la OEA*, al no reconocer a ninguna autoridad instaurada en Tegucigalpa tras el golpe de Estado.

<sup>42</sup> Según dicho artículo, una vez convocada la Asamblea General a un “período extraordinario de sesiones”, como sucedió en Honduras, la OEA puede tomar la decisión de “suspender a dicho Estado miembro del ejercicio de su derecho de participación” en el organismo hemisférico si se cuenta con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros.

#### Artículo 21.

“Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado”.



casi el 60 por ciento de la población en situación de pobreza no se hizo esperar y el PIB cayó un 2.5 por ciento ese año<sup>43</sup>. El panorama empezaría a cambiar en 2010 con la reactivación de los préstamos por parte del BID y del BM<sup>44</sup>.

No obstante, tras la suspensión de la OEA, las gestiones diplomáticas del Secretario General continuaron porque así lo encomendó la citada Resolución al señalar que Insulza se encargaría de promover “junto a representantes de varios países debidamente designados, otras iniciativas para la restauración de la democracia y el estado de derecho en la República de Honduras y la restitución del Presidente José Manuel Zelaya Rosales...”. En consecuencia, la respuesta de todos los países miembros de la OEA fue clara y unánime, primero, a través del no reconocimiento del nuevo gobierno hondureño y condena del golpe de Estado y, segundo, la suspensión de Honduras del organismo hemisférico seis días después de producirse el golpe. Al solidarizarse de forma clara y rotunda con el Presidente Zelaya y pedir de manera enérgica su regreso al poder, la OEA mostró su firme compromiso con la preservación del orden democrático. En todo momento la Organización panamericana respondió a la crisis de acuerdo a sus mandatos y actuó según lo establecido en la Carta de la OEA y en la *Carta Democrática Interamericana*<sup>45</sup>. Ahora bien, a pesar de su activo papel, la OEA no obtuvo los resultados perseguidos, esto es, restaurar el orden democrático en Honduras y menos aún el regreso del Presidente Zelaya al poder. Lo que refleja, una vez más, la escasa efectividad en ocasiones de los postulados previstos en la Carta Democrática Interamericana.

Tras las decisiones tomadas por el organismo hemisférico y el aislamiento internacional al que se sometió a Honduras, con las consiguientes repercusiones políticas y económicas, Manuel Zelaya y Roberto Micheletti iniciaron negociaciones para encontrar una solución. Sin embargo, las reuniones resultaron infructuosas porque ninguno de los dos actores estaba dispuesto a reconciliar posiciones. La situación tampoco mejoró con la celebración de elecciones, el 29 de noviembre de 2009. Mientras el Secretario General de la OEA declaró que “ni desconocía ni validaba las elecciones”<sup>46</sup>; EE.UU. reconoció la legitimidad de la elección y se mantuvo constante en su apoyo al gobierno del nuevo Presidente Porfirio Lobo, a pesar de la desaprobación por parte de la comunidad internacional. En efecto, organismos como UNASUR o MERCOSUR declararon que no reconocían las elecciones ni la legitimidad de la presidencia de Lobo porque entendían que el reconocimiento de las elecciones daría legitimidad al golpe de Estado y al gobierno de Roberto Micheletti. Por su parte, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela tampoco aceptaron los resultados de las elecciones y, por ende, el gobierno de Lobo<sup>47</sup>. Por lo tanto, se evidencia una cierta ambigüedad en la posición de EEUU en relación con el golpe de Estado porque en un principio lo condenó y exigió la restitución de Zelaya en su cargo, y posteriormente reconoció el resultado de las elecciones. La Secretaria de Estado, Hillary Clinton, llegó a declarar: “creemos que el presidente Lobo y su gobierno han tomado las medidas necesarias para restaurar la

<sup>43</sup> Informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2010, en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1236/4/S2011800\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1236/4/S2011800_es.pdf).

<sup>44</sup> Najar Alberto: “Honduras: la crisis que la OEA no resuelve” BBC Mundo, 2 de junio de 2011, en [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/06/110601\\_honduras\\_oea\\_analisis\\_an](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/06/110601_honduras_oea_analisis_an)

<sup>45</sup> Esta fue la primera vez, desde la firma de la Carta en 2001, que la OEA decide suspender a un Estado miembro, aunque existe un precedente anterior con la exclusión de Cuba en 1962. No obstante, la primera vez que se aplicó la Carta Democrática fue durante la crisis venezolana de 2002. Ese año, el país caribeño vivió una profunda crisis que llevó a disidentes con la política del gobierno a protagonizar un golpe de Estado contra el presidente Hugo Chávez (11 de abril). Durante 48 horas el Presidente fue depuesto de sus funciones. Este hecho fue considerado por la comunidad internacional en general y la OEA en particular como una alteración del orden constitucional democrático.

<sup>46</sup> Estaún, Eva, *op. cit.*, p. 575.

<sup>47</sup> Glassman, Naomi, *op. cit.*





democracia”<sup>48</sup>. No sería el único gobierno en reconocer al nuevo Presidente, durante los meses siguientes se unieron la gran mayoría de los países.

Finalmente, en julio de 2010, la Asamblea General de la OEA abordó la cuestión del regreso de Honduras a la organización. La Secretaria de Estado norteamericana fue la primera en decir que la OEA debía “mirar hacia adelante y dar la bienvenida al regreso de Honduras”<sup>49</sup>. La posición de EEUU “fue defendida también por El Salvador y Guatemala y rechazada por otros países como Ecuador y Nicaragua”. Además, la OEA creó una *Comisión de Alto Nivel* para analizar la evolución de la situación cuyo trabajo culminó con la presentación de un informe ante la Asamblea General en el que se explicita lo siguiente<sup>50</sup>: Primero, se sugirió dar por finalizados los juicios iniciados durante el *régimen de facto* en contra del ex Presidente Zelaya y sus colaboradores. Segundo, se enfatizó que el Presidente Porfirio Lobo estaba dispuesto a otorgar a Manuel Zelaya la protección a que tienen derecho los ex Presidentes. Tercero, se recomendó que Manuel Zelaya solicitara a la Junta Directiva del Parlamento Centroamericano su incorporación a dicho organismo, en tanto esta incorporación reconocería al ex Presidente Zelaya su carácter como Presidente Constitucional de la República de Honduras previo al Presidente Porfirio Lobo. Y, por último, se consideró que tanto el Gobierno de Porfirio Lobo como sus colaboradores se mostraron dispuestos a facilitar la visita de la CIDH en Honduras. El reingreso de Honduras en la OEA se produjo al año siguiente, en junio de 2011, tras la aprobación de una Resolución en la Asamblea General con 32 votos a favor y uno en contra, el de Ecuador. Venezuela la aprobó con reservas<sup>51</sup>.

En Europa, y más concretamente en la Unión Europea (en adelante UE), la posición frente a los hechos ocurridos en Honduras fue de claro apoyo al Presidente Zelaya y a las medidas adoptadas por la OEA. Es decir, la UE respaldó las acciones diplomáticas y políticas emprendidas por el organismo hemisférico. De hecho, desde el primer momento, no dudó en calificar lo ocurrido en Honduras de “golpe militar” y en pedir que se restaurase el orden constitucional, siguiendo las directrices aprobadas por la OEA. Entre las medidas aplicadas por la UE destacó la propuesta de retirada de todos los embajadores de los países miembros de Tegucigalpa, a través de la cual Bruselas mostró su firmeza ante la ruptura del orden constitucional. Por su parte, la Comisión Europea, órgano ejecutivo, ordenó a su representante diplomático abandonar Honduras. Semanas después del golpe, la UE anunció también la suspensión de la ayuda a Honduras por un valor de más de 90 millones de dólares. Por lo tanto, tras el golpe de Estado, la UE aprobó sanciones contra el gobierno interino de Honduras y suspendió las negociaciones del acuerdo de Asociación con Centroamérica, de mutuo acuerdo con los representantes del resto de países implicados.

Por su parte, la actitud de España fue también inequívoca y de respaldo total a la postura política y las decisiones de la UE y de la OEA ante los hechos acaecidos en Honduras. España, al igual que otros gobiernos europeos como el francés o el italiano, retiró a su embajador del país, en un intento por mostrar su rechazo a los acontecimientos, y declaró sin tapujos que “el futuro de Honduras y de esa región es indisoluble de la democracia». Es más, el gobierno

<sup>48</sup>“Clinton expresa interés de EEUU en reactivar la ayuda a Honduras”, *RPP Noticias*, 12 de febrero de 2010, en <https://rpp.pe/mundo/actualidad/clinton-expresa-interes-de-eeuu-en-reactivar-la-ayuda-a-honduras-noticia-241101>

<sup>49</sup>*Ibid.*

<sup>50</sup>Esta Comisión estuvo integrada por dos representantes de dos países miembros de la OEA de América del Sur, dos de Centroamérica, uno de CARICOM y dos de América del Norte. Posteriormente se unieron tres países y se hizo extensiva la invitación a conformar esta comisión a los demás países centroamericanos.

<sup>51</sup> “Asamblea General aprueba reingreso de Honduras a la OEA”, Comunicado de Prensa C-698/1, 11 de junio de 2011, en [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-698/11](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-698/11). “EEUU y el regreso de Honduras a la OEA”, *VOA* 1 Junio 2011, en <https://www.voanoticias.com/a/oea-prepara-reingreso-de-honduras-122933603/99899.html>





expulsó al embajador de Honduras en Madrid por su adhesión al gobierno de facto surgido tras el Golpe<sup>52</sup>. El entonces Presidente del gobierno español, el socialista José Luis Rodríguez Zapatero, condenó la intervención militar en Honduras y señaló que el Golpe "está fuera de la Constitución"<sup>53</sup>. Desde Madrid la solución pasaba por el respeto de dos principios básicos: "mantener y restituir el orden democrático, y llegar a un acuerdo nacional". Junto a estas declaraciones, el gobierno español también se caracterizó por llevar a cabo gestiones diplomáticas con sus homólogos latinoamericanos y europeos.

Parece evidente que todas las medidas impulsadas por los diferentes organismos internacionales y gobiernos se justificaron diciendo que con ellas se pretendía contribuir, en el marco de los esfuerzos internacionales, al restablecimiento de la institucionalidad democrática en Honduras. Sin embargo, Zelaya no volvió nunca más como Presidente a Honduras, si bien las consecuencias sociales del Golpe fueron evidentes: la división de la sociedad en dos, golpistas y resistencia. Una división que se mantuvo y se visualizó en los procesos electorales que se celebraron posteriormente. Por ejemplo, en las elecciones de 2013 concurren como candidatos los mismos actores del Golpe, ganando el candidato oficialista Juan Orlando Hernández, del conservador Partido Nacional, frente a la candidata de izquierda y esposa de Manuel Zelaya, Xiomara Castro. Finalmente, y como ya se ha dicho, el 1 de junio de 2011 Honduras se reincorporó a la OEA. Por su parte, el presidente Zelaya regresó del exilio en República Dominicana, mediante un acuerdo de reconciliación que se firmó con Porfirio Lobo, cumpliéndose así la principal demanda de los Estados miembros de la OEA para permitir el reingreso del país centroamericano a la Organización.

## **5.2. Venezuela: crisis política y humanitaria, y la respuesta internacional**

La llegada al poder en Venezuela de Hugo Chávez, tras las elecciones presidenciales de 1998, con promesas de solucionar los males que aquejaban al país, tales como la pobreza, baja diversificación económica, corrupción y falta de inversiones, abrió una larga etapa política con numerosos periodos de crisis y que se mantuvo hasta su muerte en 2013<sup>54</sup>. Lo relevante, en todo caso, es que la desaparición de Hugo Chávez va a tener consecuencias muy notables no solo en Venezuela sino, también, en el conjunto de la región, ya que se van a debilitar los lazos que se habían ido tejiendo para configurar una "nueva" visión de América Latina y el Caribe tanto desde la óptica política como desde la perspectiva económica y de la integración<sup>55</sup>. Las elecciones presidenciales, celebradas inmediatamente después, dieron una ajustada victoria a su sucesor, Nicolás Maduro, sobre su contrincante Henrique Capriles. Desde entonces, *la inestabilidad política y económica* no ha dejado de crecer, con consecuencias inéditas. Según el Fondo Monetario Internacional, el año 2016 finalizó con una elevada inflación (475 por

<sup>52</sup> Randazzo, Francesca: "Golpe de Estado en Honduras, colisión entre lo real y lo imaginario", en *RIPS*, vol. 12, nº 2, (2012), pp. 173-182. Y "España expulsa al embajador de Honduras", *El Mundo*, 22 de agosto de 2009, en <https://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/22/espana/1250901277.html>

<sup>53</sup> Véase "Zapatero considera "muy grave" el golpe de Estado de Honduras", *RTVE*, 29 de junio de 2009, en <http://www.rtve.es/noticias/20090629/zapatero-considera-muy-grave-golpe-estado-honduras/282707.shtml>

<sup>54</sup> Brewer, Alan (2002): *La crisis de la democracia venezolana*. Caracas: Editorial CEC. Jiménez, Ingrid (2002): "Venezuela y la OEA durante la era de Chávez", *Politeia*, nº 29, p.191. Lalander, Rickard, "La descentralización venezolana y el chavismo: Transformaciones del sistema político partidista", *Revista Venezolana de Ciencia Política*, nº 26 (julio-diciembre 2004), pp. 29-74. Centro de Investigación de Política Comparada CIPCOM, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela; y Arenas, Nelly: "El proyecto chavista. Entre el viejo y el nuevo populismo", *Desacatos*, nº 22, México (sept/dic. 2006)

<sup>55</sup> Díaz Barrado, Cástor M. y Morán Blanco, Sagrario: "América Latina: un entorno de incógnitas e incertidumbres", en *Panorama Estratégico 2017*, Madrid, Ministerio de Defensa.



ciento), la más alta del planeta; y una caída del PIB del 10 por ciento, en un contexto internacional en el cual el precio del petróleo no dejaba de bajar<sup>56</sup>.

El deterioro general de las condiciones de vida de la población venezolana, el empobrecimiento con la consiguiente escasez de alimentos de consumo básicos y medicinas que afecta a la mayoría de la población, así como la debilidad creciente de los servicios de salud y educación<sup>57</sup>; se ha visto acompañado, durante estos últimos años, por numerosos intentos de desestabilización y revueltas callejeras violentas que han ocasionado decenas de muertos y heridos<sup>58</sup>. Hoy la capital, Caracas, ocupa el primer puesto en el *ranking* mundial de ciudades más inseguras del mundo, con una tasa de homicidios que supera a los *hábitat*, hasta entonces, más peligrosos del mundo, como San Pedro Sula en Honduras o Ciudad Juárez en México<sup>59</sup>. En un clima social cada vez más complicado, el gobierno de Maduro, lejos de hacer autocrítica, ha culpado a la oposición de la situación, mientras ésta considera que es la pésima gestión económica del gobierno la única causante de todos los males que sufre el país. Por lo tanto, la debilidad del Gobierno de Venezuela y la inestabilidad del país se fue acrecentando desde entonces, sobre todo tras la reducción del precio del crudo que puso en jaque a todo el sistema e incrementó la crisis económica y humanitaria. En este contexto de crispación política, el gobierno adoptó medidas cada vez más autoritarias, amparándose en el discurso ideológico de defensa del Estado ante ataques de fuerzas extranjeras y elementos internos de sabotaje. La situación descrita ha situado a Venezuela en el punto de mira del mundo. Las imágenes de protestas, desabastecimiento, pilas de billetes sin valor alguno, civiles huyendo del país, entre otras, han sido una constante en los últimos años. La gravedad de la situación se vuelve incluso más paradójica al tener el país las mayores reservas de petróleo del mundo, junto con multitud de recursos minerales, agrícolas y gran potencialidad turística<sup>60</sup>.

A nivel exterior, tras la muerte de Hugo Chávez aumentó el rango de las sanciones económicas contra miembros destacados del gobierno venezolano, manteniéndose en la línea de la congelación de activos y cuentas bancarias. Con la llegada al gobierno estadounidense de Donald Trump, quien proyecta una política exterior con una retórica más agresiva, se incrementaron las sanciones contra dirigentes del gobierno venezolano. Uno de los hechos que elevó la variedad de sanciones fue la decisión del ejecutivo venezolano de constituir una nueva Asamblea Nacional Constituyente, ante la reducción del poder de gobierno tras la derrota electoral del chavismo en los comicios de 2015. Durante este periodo, el gobierno de los Estados Unidos efectuó nuevas prohibiciones sobre activos venezolanos, impidiendo a ciudadanos estadounidenses desarrollar transacciones financieras con criptomonedas venezolanas y la compra y especulación de deuda venezolana en el mercado estadounidense,

---

<sup>56</sup>Balza Guanipa, Ronald (coord.) (2015): *Venezuela 2015. Economía, Política y Sociedad*. Fundación Konrad Adenauer, Universidad Católica Andrés Bello. Y “FMI: Inflación en Venezuela cerrará en 475,8% en 2016”, *Analítica*, 4 de octubre de 2016, en <http://www.analitica.com/economia/fmi-inflacion-en-venezuela-cerrara-en-4758-en-2016/>

<sup>57</sup>“Venezuela alcanza en 2015 cifra histórica de homicidios: 90 por cada 100.000 habitantes”, ABC, 3 de diciembre de 2015, en [http://www.abc.es/internacional/abci-venezuela-alcanza-2015-cifra-historica-homicidios-90-cada-100000-habitantes-201512290116\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-venezuela-alcanza-2015-cifra-historica-homicidios-90-cada-100000-habitantes-201512290116_noticia.html)

<sup>58</sup>Acero Velásquez, Hugo: “Situación de Violencia y delincuencia de Venezuela y concentración delincriminal en Caracas”. Caracas, diciembre de 2006, en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Venezuela/documentos/violencia.pdf>

<sup>59</sup>Véase *Global Peace Index 2015*, Instituto para la Economía y la Paz (IEP). Tanto es así que las empresas de seguridad, en Venezuela, ofrecen servicios hasta entonces impensables como guardaespaldas por horas, taxis blindados o cursos de defensa personal, entre otros.

<sup>60</sup>Puente, José Manuel y Rodríguez, Jesús.: “Venezuela en crisis: la economía en 2014 y 2015”, *Debates*, IESA, vol 20, nº3 (2015). Obuchi, Richard., Abadí, Anabella y Lira, Bárbara (2011): *Gestión en rojo: evaluación de desempeño de 16 empresas estatales y resultados generales del modelo productivo socialista*. Caracas, Ediciones IESA.



limitando seriamente las posibilidades de financiación del Estado venezolano<sup>61</sup>. En cualquier caso, la respuesta internacional a la situación vivida durante estos años en Venezuela ha sido heterogénea y compleja por la presencia de multitud de intereses internacionales y va desde perspectivas más directas como las impulsadas por los EEUU, a opciones más moderadas desde la UE así como las de apoyo político al régimen de Maduro por parte de Cuba y Rusia, fundamentalmente. En cuanto a la posición de la OEA, cabe destacar la falta de consenso entre los Estados miembros durante el periodo que va desde la llegada al poder de Nicolás Maduro hasta hoy. Por un lado, Luis Almagro, Secretario General de la OEA, ha criticado de manera constante la situación política en Venezuela, hecho que motivó que en abril de 2017 el Presidente venezolano iniciase el proceso de retirada del país del organismo hemisférico<sup>62</sup>.

Durante este tiempo, es decir, desde junio de 2017 hasta la proclamación de Juan Guaidó en enero de 2019, se puede afirmar que la OEA no llegó a un consenso en relación con la situación venezolana, es decir, sobre cómo abordar la crisis venezolana y cómo contribuir a resolver el conflicto. En su seno se expresaron tensiones que se fueron acrecentando a medida que iba evolucionando la crisis política en Venezuela, y dentro del organismo, los países se dividieron en bloques. Por lo tanto, en la OEA no existió un consenso en relación con la crisis venezolana. No lo hubo entre los países que forman parte del organismo ni tampoco entre el Secretario General y las delegaciones representadas en la sede en Washington. Almagro, desde el primer momento, tuvo un papel público y beligerante a la hora de defender el cambio en Venezuela, por considerar que es una dictadura. Sin embargo, no hubo durante este tiempo serios cuestionamientos públicos del mundo de la izquierda latinoamericana en contra de Maduro. De hecho, cuando se revisa el devenir de las sesiones en la OEA, se comprueba que no existió un pronunciamiento explícito del organismo señalando la ruptura del orden constitucional en Venezuela (no hubo consenso para ello), y el país siguió en observación y monitoreo.

Asimismo, hay una clara división entre las naciones hispanoparlantes (y Brasil), y el mundo caribeño anglosajón y francófono a la hora de votar sobre Venezuela. Por ejemplo, el 5 de junio de 2018 se aprobó una Resolución en el seno de la OEA sobre el reconocimiento de la legitimidad de las elecciones presidenciales, celebradas quince días antes en Venezuela, en la que se apreció claramente la división. Así, mientras 18 países votaron a favor, cuatro rechazaron los comicios, entre ellos Bolivia, Dominica, San Vicente y Granadinas, y la propia Venezuela y 12 países se abstuvieron, entre ellos Ecuador, El Salvador o México. Los acontecimientos se precipitaron en enero de 2019, cuando, tras el juramento de Maduro como Presidente por un periodo de seis años, la OEA respondió con la aprobación de una Resolución en la que no se reconocía la legitimidad del segundo mandato del Presidente de Venezuela. De hecho, pidió convocar nuevos comicios e instó a sus miembros a adoptar medidas que permitiesen el restablecimiento del orden democrático en el país. Además, los integrantes del organismo demandaron “la inmediata e incondicional liberación de todos los presos políticos” y urgieron al “régimen venezolano” a que autorizase el “inmediato ingreso de ayuda humanitaria” para su pueblo. Asimismo, instaron a que sus Estados miembros y observadores permanentes adoptasen las “medidas diplomáticas, políticas, económicas y financieras” necesarias para “contribuir a la

---

<sup>61</sup> “EE UU aplica sanciones jurídicas y financieras a Maduro por ruptura del orden constitucional en Venezuela”. *Panorama.*, 31 de julio de 2007, en <https://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/EE-UU-aplica-sanciones-juridicas-y-financieras-a-Maduro-por-ruptura-del-orden-constitucional-en-Venezuela-20170731-0075.html>

<sup>62</sup> Para concretarse la salida formal de la OEA tienen que pasar dos años desde que se inicia el proceso de retirada y liquidarse toda deuda con el organismo. También en 2012 el presidente Hugo Chávez criticó a la OEA por entender que estaba al servicio de los intereses de Estados Unidos en el continente americano.



restauración del orden democrático” en Venezuela<sup>63</sup>. La Resolución de la OEA fue calificada por el embajador de Venezuela ante las Naciones Unidas, Samuel Moncada, como una “insensatez jurídica, un abuso de poder, un crimen de agresión y un golpe de Estado”<sup>64</sup>. El cruce de declaraciones y decisiones colocó a las relaciones entre el organismo hemisférico y Venezuela en el punto más bajo de su historia.

Siguiendo la línea de eventos y las protestas sociales, Juan Guaidó, Presidente de la Asamblea Nacional, se “autoproclamó” presidente legítimo del país, el 23 de enero de 2019, con base en el artículo 233 de la Constitución venezolana<sup>65</sup>. La razón que adujo fue que el gobierno de Nicolás Maduro era ilegítimo tras el fraude electoral cometido en las elecciones de 2018. Mientras el gobierno venezolano no dudó en calificar el acto de golpe de Estado, Estados Unidos junto a otros países reconocieron inmediatamente a Guaidó como Presidente legítimo. El gobierno venezolano de Nicolás Maduro, siguiendo el discurso de injerencia en los asuntos internos del Estado, rompió relaciones diplomáticas con EEUU. Por su parte, el reconocimiento de Juan Guaidó como Presidente interino no generó consenso en la OEA. En una reunión extraordinaria del Consejo Permanente para analizar la crisis en Venezuela, un grupo de 16 países, entre ellos Argentina, Canadá, Brasil, se pronunció a favor de Guaidó. En cambio, otros países, como México, pidieron revisar el estatus jurídico del nombramiento.

La situación descrita explica la limitada y escasa capacidad de acción y presión de la OEA ante la crisis venezolana. Situación que se ve favorecida por el hecho de que Venezuela no reconoce al organismo como interlocutor para abordar la crisis e incluso se ha autoexcluido de la Organización panamericana<sup>66</sup>. Con lo cual, si bien el retiro efectivo de la OEA precisa de dos años para formalizarse, la medida ha tenido un claro impacto político<sup>67</sup>. Antes de ese anuncio, algunos países caribeños (Bahamas, Barbados, Jamaica) se habían pronunciado de forma tímida sobre la necesidad de que la OEA jugara algún rol de mediación en la crisis venezolana. Tras la decisión de Caracas, los caribeños anglosajones y francófonos se alinearon de nuevo en el seno de la OEA y enarbolaron la bandera de la no intervención en asuntos internos. La actuación en bloque de las naciones caribeñas, junto a aliados políticos claves de Venezuela como Ecuador, Bolivia y Nicaragua, ha complicado y hecho prácticamente imposible que la OEA tome alguna decisión relevante sobre el país. Con ello, de las últimas sesiones en el seno de la OEA sobre Venezuela, ha quedado clara la existencia de dos bloques, que además de las razones políticas o ideológicas, evidencia fracturas de orden geográfico en el seno de la Organización. Sistemáticamente, un grupo de 12 países -todos ellos de habla hispana, a los que se suman Brasil y Canadá- han denunciado tanto la ruptura del orden constitucional en Venezuela como los excesos en la represión (juicio a civiles en tribunales

<sup>63</sup>La Resolución de la OEA fue respaldada por 19 países, entre ellos 13 de los 14 integrantes del *Grupo de Lima*, Estados Unidos, República Dominicana, así como Bahamas, Barbados, Jamaica y Haití. Por su lado, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, San Vicente y Granadinas, Surinam y Dominica votaron en contra, mientras que México, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, Uruguay, Antigua y Barbudas, Belice y El Salvador se abstuvieron. “La OEA no reconoce el nuevo mandato de Maduro y pide otros comicios”, Agencia EFE, Washington D.C., 10 de enero de 2019.

<sup>64</sup>Cañizález, Andrés: “La crisis venezolana desafía a la OEA”, junio 2017, en <https://nuso.org/articulo/la-crisis-venezolana-desafia-la-oea/>

<sup>65</sup>Según el Artículo 233. “Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: la muerte, su renuncia, la destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, [...] así como la revocatoria popular de su mandato. Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional». Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.” (República Bolivariana de Venezuela, 1999).

<sup>66</sup>Cañizález, Andrés, *op. cit.*,

<sup>67</sup>El ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Arreaza, anunció el 27 de abril de 2019 la salida de Venezuela de la OEA.





militares, existencia de presos políticos). Otros 14 países, en su gran mayoría caribeños, si bien admiten que en Venezuela hay una crisis y es necesario un diálogo, defienden el principio de no intervención en los asuntos internos de cada nación. Mientras tres países cierran filas con Venezuela: Ecuador, Bolivia y Nicaragua. No obstante, en lo que están de acuerdo los dos bloques que existen hoy en la OEA es en la necesidad de que haya diálogo político<sup>68</sup>. Como telón de fondo, el otro actor de peso en la OEA, Estados Unidos, tampoco ha demostrado tener capacidad suficiente para generar soluciones de conjunto en la región.

Junto a estas posiciones, en la comunidad internacional también se han creado dos grupos para abordar la crisis venezolana. Por un lado, está el *Grupo de Lima*, formado en 2017 y constituido por una docena de países de América, entre ellos Perú, Chile y Canadá, que se caracteriza por condenar la deriva autoritaria del gobierno de Nicolás Maduro, apelar a las fuerzas armadas a abandonar el apoyo al gobierno bolivariano y alinearse de forma clara a favor de Juan Guaidó. Por otra parte, está el *Grupo de Contacto Internacional* (en adelante GIC), impulsado por la UE y en el que participan varios países de ese bloque como Portugal y Estados latinoamericanos como Uruguay<sup>69</sup>. Entre los puntos en común de los dos grupos cabe destacar la defensa del diálogo y de la celebración de nuevas elecciones. No obstante, el GIC está considerado el único mecanismo que hasta hoy tiene acceso a todos los actores relevantes en Venezuela. Sin embargo, las gestiones y propuestas formuladas por los dos grupos no han arrojado frutos a la hora de promover una solución política y democrática a la crisis que vive el país.

Al complicado panorama se añade que EEUU, desde principios de 2019, ha impuesto nuevas sanciones con el objetivo de menoscabar el poder de financiación del gobierno de Venezuela. Desde entonces, estos activos son congelados y puestos a disposición de la oposición liderada por el Presidente interino Guaidó, y ayudar así a financiar las actuaciones políticas que desarrolla dentro y fuera del territorio venezolano. Sin embargo, EEUU sigue teniendo una dependencia sustancial del petróleo, por lo cual las sanciones se han enfocado principalmente en restringir el acceso del gobierno venezolano a divisas extranjeras y a realizar operaciones exteriores, así como reducir el poder adquisitivo de miembros destacados del chavismo. En los últimos meses, y para aliviar la grave escasez económica producto de las diferentes distorsiones de la economía venezolana, Juan Guaidó coordina el envío de ayuda humanitaria proveniente de EEUU. Este hecho es percibido por el chavismo como una acción de infiltración e injerencia norteamericana en los asuntos venezolanos, deteriorando aún más las relaciones entre ambos Estados. Por otra parte, cabe destacar que, debido a la “dualidad de la presidencia”, tanto la oposición como el gobierno de Maduro tienen razones legales para solicitar o rechazar la ayuda.

Con respecto a la Unión Europea, cabe destacar que, históricamente, las relaciones a nivel político fueron de carácter amistoso. Sin embargo, en los últimos años se han deteriorado progresivamente a medida que ha ido aumentando la crispación política en Venezuela, sobre todo a raíz de las protestas sociales de 2017 y la celebración de elecciones al año siguiente. Al igual que algunos países de la OEA, la Unión Europea rechazó los resultados electorales por considerar que hubo fraude electoral al no haber participado la oposición en los comicios, entre otras irregularidades. En efecto, para la UE las elecciones ni fueron libres, ni justas ni creíbles, y carecían de legitimidad democrática. Hasta ahí llegó el consenso dentro del ámbito europeo porque, tras la autoproclamación de Juan Guaidó como “Presidente legítimo de Venezuela” vino el disenso. En este sentido, aunque la política seguida desde la UE fue la de procurar mantener, en términos generales, una posición común respecto a las alternativas de gobierno en

<sup>68</sup> Cañizalez Andrés: “La crisis venezolana desafía a la OEA”, *Nueva Sociedad*, Junio 2017, en <https://nuso.org/articulo/la-crisis-venezolana-desafia-la-oea/>

<sup>69</sup>Punto 5 de la Declaración del Grupo de Lima sobre la crisis venezolana (CNN, 2019).





Venezuela y las diferentes estrategias a seguir, algunos países miembros mostraron su apoyo al gobierno de Nicolás Maduro, por lo cual no se pudo adoptar una política común de reconocimiento a Juan Guaidó. De esta forma, el reconocimiento fue adoptado individualmente por los países miembros que así lo estimaron, siendo estos la mayoría dentro de la Unión Europea. En febrero, 15 de los 28 países de la Unión habían reconocido a Juan Guaidó como Presidente transitorio, entre ellos España<sup>70</sup>, Alemania y Reino Unido, mientras Italia y Grecia mantuvieron silencio. Por lo tanto, si bien en un primer momento la UE eludió reconocer a Juan Guaidó como Presidente, posteriormente, y ante la creciente legitimación de este por parte de otros Estados a nivel internacional, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución donde se le reconoció como Presidente legítimo de Venezuela, llama a los países europeos también a reconocerlo<sup>71</sup>, condena la represión y pide nuevas sanciones<sup>72</sup>. Además, se adoptaron sanciones contra miembros destacados de instituciones venezolanas del gobierno de Nicolás Maduro.

Comparando las propuestas de EEUU y la UE para la resolución del conflicto venezolano, se puede apreciar que la primera toma la vanguardia y se posiciona con acciones más inmediatas contra el gobierno de Maduro. Sin embargo, la Unión Europea adopta medidas más cautelosas, evitando la retórica militarista y haciendo énfasis en constituir mesas de diálogo, nuevas elecciones y una resolución lo más pacífica posible al conflicto. Esto no quiere decir que la política norteamericana tenga necesariamente como objetivo expulsar a Maduro del gobierno por la vía militar externa, sino que la política de sanciones, así como la de promoción de la oposición, son más directas e incisivas. Además, se procura restringir al gobierno bolivariano de sus apoyos internos y externos, mediante activas conversaciones con miembros claves del gobierno, así como con sus aliados extranjeros.

Actualmente, aunque el gobierno de Nicolás Maduro tiene evidentes limitaciones de financiación, la subida de la producción petrolera junto con el aumento del precio del crudo puede alargar el proceso transitorio. Si el gobierno de Maduro logra recomponer en parte sus finanzas, se puede esperar una mayor duración del mismo, siempre y cuando sea capaz de mantener todo el aparato institucional que lo apoya. Por lo demás, y siguiendo con los escenarios con menor probabilidad, cabe esperar un gobierno formado por Juan Guaidó lo que implicaría, probablemente, el fin de la arquitectura institucional bolivariana. Esta opción, si bien supondría cambios profundos en el país en un espacio de tiempo corto, tiene muy complicado garantizar también la estabilidad democrática de Venezuela. Como se puede comprobar, son varias las opciones que hay sobre la mesa para la resolución del conflicto venezolano. No obstante, la historia demuestra que eventos repentinos pueden cambiar las previsiones ya efectuadas.

## **6. Conclusiones**

La realidad americana enseña que se ha avanzado de manera significativa en la afirmación del “principio democrático” lo que repercute, sin duda, en la posición que deben mantener los Estados de la región en los supuestos en los que se susciten situaciones de reconocimiento de Gobiernos. Se puede seguir sosteniendo que la Organización internacional que más ha

<sup>70</sup>La diplomacia española ofrecía la residencia del Embajador al líder venezolano Leopoldo López. Así decíamos que “no se puede pronunciar la palabra «asilo», ni tan siquiera debemos decir que se trata de una «protección humanitaria» para describir la situación en la que se encuentra Leopoldo López en instalaciones bajo jurisdicción española”. Más aún: “Reconocer que el político fuera un asilado no sólo produciría una profunda herida en las relaciones hispano-venezolanas sino que haría pensar si correspondería aplicar alguna norma de derecho internacional”. “Calificar esta situación de «protección humanitaria» sería ahondar en las discrepancias entre las autoridades de los dos países”, en <https://www.larazon.es/internacional/huesped-diplomatico-CE23273634>

<sup>71</sup>La votación fue la siguiente: 439 votos a favor, 104 en contra y 88 abstenciones.

<sup>72</sup>Declaración de la Alta Representante Federica Mogherini, “Vamos a intensificar el trabajo y la vía política, preparando el terreno para que se celebren elecciones libres y transparentes lo antes posible”, en <https://es.euronews.com/2019/01/30/el-parlamento-europeo-reconocera-a-guaido-como-presidente-de-venezuela>



contribuido a conformar, en términos jurídicos, el “principio democrático” ha sido la OEA. Aunque carece de sentido recordar la intensa labor que ha realizado esta Organización en esta materia, la aprobación de la Carta Democrática Interamericana representa un hito trascendental en la región que tiene consecuencias en todo el orden internacional. Puede resultar discutida la naturaleza jurídica de este instrumento y, sobre todo, si tiene o no carácter vinculante, pero su adopción supone que toda América ha optado por la “democracia representativa” como sistema político y que se abandona el “principio de la libre elección del sistema político”. Lo importante, en nuestro caso, es que más allá de las reglas específicas que contiene la Carta, existen dos normas que quedan plenamente establecidas: la primera que los Estados deben gozar de un régimen democrático. El establecimiento de un régimen democrático es, por lo tanto, una obligación precisa que deriva de este instrumento político con cierta eficacia jurídica. La segunda norma consistiría en que los Estados tienen la obligación de restaurar el régimen democrático en caso de ruptura del orden constitucional. Estas dos normas resumen el contenido de la Carta que, como sabemos, profundiza también en el modelo de democracia y proporciona indicaciones normativas que resultan útiles para los Estados Miembros a la hora de configurar este tipo de democracia<sup>73</sup>. Ahora bien, lo que resume este instrumento repercute en la institución del reconocimiento de Gobiernos. En esencia, de una posición así deriva la obligación de no reconocer a aquellos Gobiernos que alcancen el poder mediante la ruptura del régimen democrático, siendo esta la principal norma que se está asentando, al menos en el espacio americano.

La práctica americana más reciente no resuelve las principales cuestiones que suscita el reconocimiento de Gobiernos y, en buena parte, los asuntos de Honduras y Venezuela ponen de relieve la dificultad de acordar reglas comunes entre los Estados de la región que estén orientadas a regular de manera precisa esta institución. Lo que sí permite el estudio de los dos casos: el golpe de Estado en Honduras y la crisis venezolana, es comprobar que la OEA ha tratado de ejercer un rol importante en la región en la promoción y consolidación de la democracia. En ambos casos, esta Organización reaccionó ante el quebrantamiento del orden democrático en los Estados miembros. No obstante, frente a la unanimidad que se respiró en el caso hondureño, la falta de consenso ha sido la característica que más cabe destacar durante la crisis venezolana<sup>74</sup>. Los esfuerzos realizados por la Organización en estos casos no han supuesto que, en la realidad, se apliquen plenamente todos los principios en los que se inspira el espacio hemisférico en esta materia. En todo caso, cabría extraer dos conclusiones preliminares: primera, el respeto de la legalidad y legitimidad democráticas comienza a constituirse en un componente esencial de las relaciones entre los Estados americanos, con independencia de que quede pendiente determinar en cada caso si el comportamiento de un gobierno se ajusta o no a este criterio. Segunda, los aspectos concernientes a la “efectividad” siguen primando en las soluciones que se producen en los casos en que se plantean situaciones de reconocimiento de Gobiernos aunque quedan bastantes matizadas por el criterio de “legitimidad democrática”. Todo ello, debe ser visto, sin embargo, en el marco de la evolución que experimenta el “principio democrático” en el planeta y, en particular, en la región americana puesto que en la actualidad se observan algunos componentes de debilitamiento que confiemos en que sean puramente transitorios.

<sup>73</sup>Díaz Barrado, Cástor M: “El “principio democrático”, *op. cit.*, p. 9.

<sup>74</sup>Mejías, Sonia (2008) “La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones”, en [http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/La\\_OEA.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/La_OEA.pdf). Ramis, Neus (2010): *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción*. Barcelona, Fundació Tam-Ta.



### Bibliografía

Acero Velásquez, Hugo: “Situación de Violencia y delincuencia de Venezuela y concentración delincidental en Caracas”. Caracas diciembre de 2006, en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Venezuela/documentos/violencia.pdf>.

Arenas, Nelly: “El proyecto chavista. Entre el viejo y el nuevo populismo”, *Desacatos*, nº 22, México (sept/dic. 2006).

Balza Guanipa, Ronald (coord.) (2015): *Venezuela 2015. Economía, Política y Sociedad*. Fundación Konrad Adenauer. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.

Brewer, Alan (2002): *La crisis de la democracia venezolana*. Caracas, Editorial CEC.

Buitrago, Libardo (2009): “Los 11 puntos del Acuerdo de San José propuesto por Oscar Arias: Análisis de la actualidad internacional puesta en perspectiva, junio 23”, en <http://libardobuitrago.blogspot.com/2009/07/lea-los-11-puntos-del-acuerdo-de-san.html>.

Cañizález, Andrés. “La crisis venezolana desafía a la OEA”, *Nueva Sociedad*, junio 2017, en <https://nuso.org/articulo/la-crisis-venezolana-desafia-la-oea/>.

Díaz Barrado, Cástor M.: “El -principio democrático- al hilo del acuerdo sobre diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Cuba”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 136 (2018).

Díaz Barrado, Cástor M. y Morán Blanco, Sagrario: “América Latina: un entorno de incógnitas e incertidumbres”, en *Panorama Estratégico 2017*, Madrid, Ministerio de Defensa.

Díaz Galán, Elena (2018): “Soberanía y no intervención a la luz de la ‘doctrina de la soberanía limitada’: pasado y presente”, en *El año de los doce mayo*, coord. por Manuela Fernández, Erika Prado y Leandro Martínez, Omnia Mutantur y Asociación Veritas, Madrid.

Estaún, Eva: “Honduras: la impunidad de un golpe de Estado”, *Revista de Derecho UNED*, nº 8 (2011) en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:RDUNED-2011-8-5210&dsID=Documento.pdf>.

García, Eduardo Augusto: “Reconocimiento de Los Gobiernos de Facto”, *Journal of Inter-American Studies*, 7(4) (1965).

Glassman, Naomi: “Zelaya to Honduras; Honduras to the OAS”, *Council on Hemispheric Affairs*, 27 de mayo de 2011, en <http://www.coha.org/zelaya-to-honduras-honduras-to-the-oas/>.

González Olvera, P.: “El reconocimiento de los Estados en la actualidad”, *Revista mexicana de política exterior*, nº.34 (1992).

Jiménez, Ingrid (2002): “Venezuela y la OEA durante la era de Chávez”, *Politeia*, nº 29, p.191.

Lalander, Rickard: “La descentralización venezolana y el chavismo: Transformaciones del sistema político partidista”, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, nº 26 (julio-diciembre 2004), pp. 29-74. Centro de Investigación de Política Comparada CIPCOM

Levitt, Barry S. (2006): “A desultory defense of democracy: The Organization of American States, Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter”, *Latin American Politics and Society*, vol. 48, nº 3 (Autumn, 2006).

Mejías, Sonia (2008): “La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones”, en [http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/La\\_OEA.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/La_OEA.pdf).

Mejía, Joaquín y Fernández, Víctor (2010): *El Golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de derechos humanos*. Honduras, Editorial Guaymuras.



Negro Alvarado, Dante Mauricio: “La Democracia en el Sistema Interamericano: Una Aproximación a la Carta Democrática Interamericana a Dieciséis Años de su Adopción”, *Revista Derecho & Sociedad*, nº.50 (2017).

Obuchi, Richard., Abadí, Anabella y Lira, Bárbara (2011): *Gestión en rojo: evaluación de desempeño de 16 empresas estatales y resultados generales del modelo productivo socialista*. Caracas, Ediciones IESA.

Omaña Peñaloza, Rebeca (2008): *La OEA en Venezuela entre la democracia y el golpe de Estado*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Ediciones Abya Yala.

Puente, José Manuel y Rodríguez, Jesús.: “Venezuela en crisis: la economía en 2014 y 2015”, *Debates*, IESA, vol 20, nº3 (2015).

Ramacciotti, Beatriz M.: “Hacia un Derecho Internacional de la Democracia”, *Agenda Internacional*, año XVI, nº 27 (2009).

Ramis, Neus (2010): *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción*. Barcelona, Fundació Tam-Ta.

Randazzo, Francesca: “Golpe de Estado en Honduras, colisión entre lo real y lo imaginario”, en *RIPS*, vol. 12, nº 2 (2012).

Sepúlveda Almarza, Alberto (1967): “Reconocimiento de Gobiernos de América. Evolución y estado actual”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*, nº 3.

Sepúlveda, César: “Las doctrinas del reconocimiento de Gobiernos y su aplicación a la práctica”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, en <http://www.jurídicas.UNAM.mx/publica/librev/rev/index.com/cont/16/dtr/dtr.pdf>.

Sepúlveda Almarza Alberto (1954): *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*, México, UNAM.

Zamora, Augusto: “Reconocimiento de gobiernos y no intervención”, *Rebelión*, 2 de febrero de 2019, en <http://rebellion.org/noticia.php?id=252053>.