



ANIAN.

SEPTENTR

Viterius Septentrionem versus hae regiones incognitae adhaesunt.

QVIVIRA.

TOLM.

TOTO.

TEAC.

MARATA.

CVLIACAN.

ASTATLAN.

HISPANIA NOVA.

ARCHIPELAGO DI SAN LAZARO.

MAR DEL SVR. quod

OCCIDENS.

Circulus Aequinoctialis

et PACIFICVM.

NOVA GVINEA. Andreas Corsalius Florent videtur eam sub nomine Terrae Piccinnae designare.

Insulae Salomonis.

TERRA AVSTRALIS, SIVE MAGELLANICA, HAC TENVS INCOGNITA.

AMERICAE SIVE NOVI ORBIS, NOVA DESCRIPTIO.

- In Peru
1. Tarama
  2. Xaura
  3. Agnaco
  4. Pacalana
  5. Ayra
  6. Chiqui
  7. Ayacucho
  8. Capa
  9. Guanaco

MERIDIES



ENTRIO.

SAGVENAI. TERRA COR TEREALIS.

CHILAGA.

CALICVAS.

CAPASCHI.

MECHI.

TOVA.

XICO.

COATEPEC.

PERU.

5. Ayrauba

6. Chiquilamba

7. Anaua

8. Caparica

9. Guanaga

Hic videntur insulas

(sic. alio dicitur

nonnulli

vulunt)

S. Nabor

S. Pius

Americæ sive Nova Orbis de Abrahamo Ortelio, 1587.

Amstelredami in Draughtio Leuniani  
Ab Ortelio Schenob.  
et excudit. 1587.

Un instrumento al servicio de los pueblos de las Américas

# La Carta Democrática Interamericana

CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO

## INTRODUCCIÓN

El 11 de septiembre de 2001 quedará grabado en la historia de la humanidad como el día de los infames atentados terroristas perpetrados en Washington y Nueva York. No obstante, estos lamentables hechos ocurrieron simultáneamente con un evento que será recordado por la historia de las Américas como la expresión categórica del compromiso con las democracias de los países que conforman el Sistema Interamericano.

En Lima, el mismo día de los atentados, los cancilleres de las democracias del continente aprobaron la Carta Democrática Interamericana como el principal instrumento jurídico y político concebido hasta el momento para confrontar la amenaza de la tiranía y el irrespeto por los Derechos Humanos, triste legado de los regímenes autoritarios que hacen parte de la historia reciente de la región.

Cerca de 25 años atrás, la mayor parte de los países de las Américas eran regidos por gobiernos dictatoriales y represivos, los cuales paulatinamente fueron sustituidos por gobiernos elegidos popularmente. Fue así como los pueblos de las Américas lograron sobreponerse a dichos regímenes y recuperaron su derecho a gobernarse por sí

mismos. Luego de su regreso a la democracia, este derecho se ha convertido en uno de los ejes fundamentales de acción de los gobiernos de la región, los cuales han hecho ingentes esfuerzos para evitar retrocesos en ese sentido.

Muchos de esos esfuerzos se han canalizado a través de la Organización de Estados Americanos, la cual, en su misión de promover el avance político, social y económico de los países de las Américas, basándose en principios de interdependencia e interés mutuo, se ha constituido como un instrumento fundamental para enfrentar los problemas y para alcanzar los propósitos comunes de los países de la región.

Es así como la Carta Democrática Interamericana, adoptada por los países del Sistema a través de la Organización de Estados Americanos, constituye hoy por hoy el instrumento por excelencia para la defensa de la democracia en el hemisferio, el medio a través del cual se busca dejar atrás para siempre el péndulo entre autoritarismo y democracia que ha caracterizado la historia de América Latina. A continuación quisiera explicar el camino recorrido por la Organización de Estados Americanos para llegar a la aprobación de la Carta Democrática, los contenidos de la misma y plantear algunas de sus más importantes implicaciones y desafíos.

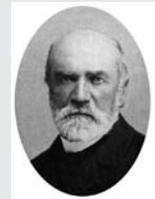
CANCILLERES COLOMBIANOS (Cont.)

Eustorgio Salgar  
(1831/1885)



Militar y político colombiano. Fundador del Banco de Bogotá. Ocupó la Presidencia de la República entre 1870 y 1872. Fue ministro de Relaciones Exteriores en dos oportunidades. Primero en la administración de Aquileo Parra entre 1877 y 1878 y luego en 1884 durante el gobierno de Ezequiel Hurtado. Restableció correspondencia con el consulado venezolano y envió a Caracas un gabinete para reclamar por los atentados a la soberanía territorial de Colombia que estaban sucediendo con frecuencia. *A su renuncia, en 1878, fue reemplazado por Francisco Javier Zaldúa, quien duró seis meses en el cargo.*

Salvador Camacho Roldán  
(1822/1900)



Periodista y político. Empezó su carrera pública como juez parroquial de la República en 1848. Fue gobernador de Panamá. Después de desempeñarse como secretario del Tesoro pasó al Ministerio de Relaciones Exteriores, misión que le encargó el presidente Julián Trujillo en 1878. Representó a Colombia en la Exposición Universal de París y presentó productos por los que el país obtuvo reconocimiento. Autorizó a los cónsules a desempeñar funciones de notarios públicos y de oficiales del Estado civil. *A su renuncia, fue reemplazado, por muy corto tiempo, por Pablo Arosemena.*

Luis Carlos Rico  
(1844/1906)



Político y diplomático, nacido en Santa Rosa de Viterbo. Desempeñó en Caracas el cargo de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Colombia. Fue Secretario de la Legación en Lima y nombrado por el presidente Núñez en la cartera de Relaciones Exteriores en 1880. El vicepresidente Marroquín lo llama de nuevo, para este mismo cargo, en 1903 durante el cual formula un listado de protestas, fundamentadas jurídicamente, con Estados Unidos por su indebida influencia en caso del Canal de Panamá.

Eustacio Santamaría  
(1831/1904)



Hizo conocer en Colombia los métodos de enseñanza primaria establecidos en Prusia. El presidente Rafael Núñez lo nombró ministro de Relaciones Exteriores entre 1880 y 1881. Firmó la convención de arbitraje con Costa Rica representada por José María Quijano (Colombia) y José María Castro (Costa Rica). Firmó también un convenio preventivo con Chile en el que los dos países se comprometieron a superar las dificultades que pudieran suscitarse entre ellos.

EL CAMINO A LA CARTA DEMOCRÁTICA

Desde su propia creación, en la Carta fundacional, la Organización de Estados Americanos consagró la democracia como uno de los propósitos básicos de su existencia. Pese a esta declaración formal de los gobernantes de las Américas sobre la intención expresa de privilegiar la democracia, el hemisferio se vio poblado de dictaduras, al tiempo que la dinámica internacional se insertaba en los parámetros de la Guerra Fría.

Por diversas razones, los regímenes autoritarios fueron cayendo y la democracia empezó a abrirse paso en la región desde finales de la década de los setenta. Causas internas y efecto contagio empezaron a presionar para que los dictadores abandonaran los gobiernos. En lo que se ha llamado la tercera ola democrática, el mundo entero vio incrementar el número de democracias. En el caso de América Latina, por ejemplo, en un lapso de apenas dos lustros, se pasó de tener sólo tres democracias plenas a contar con gobiernos electos popularmente a lo largo y ancho de la región.

La transición a la democracia exigía en primer lugar construir mecanismos de defensa para las democracias. Así pues, en 1985, cuando no se había completado aún el proceso de democratización en todos los países, la Organización aprobó el Protocolo de Enmiendas a la Carta de la OEA en Cartagena de Indias. En el preámbulo de la nueva Carta se incorporó lo siguiente: "la democracia representativa es condición indispensable para la paz y la estabilidad de la región". Vale la pena tener en cuenta que en ese momento se concebía como la mayor amenaza para el sistema en proceso de consolidación el posible retorno de los autoritarismos a través de sus principales mecanismos de acción, tales como los golpes de Estado y el desconocimiento de los procesos electorales.

El avance en defensa de la democracia tuvo su momento más importante en la Asamblea General de la Organización, realizada en Chile en 1991. Cabe recordar que Chile fue el último país en hacer su tránsito a la democracia. En dicha Asamblea se consagraron dos instrumentos que serían clave para pasar del terreno declarativo a la construcción de mecanismos efectivos de defensa de la democracia: el Compromiso de Santiago y la Resolución 1080.

La Declaración de la Asamblea General conocida como Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano incorporaba en su texto, entre otros elementos, "la determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa". Se ratificaba así el camino de una sola vía hacia la defensa irreductible de la democracia.

Fue la Resolución 1080, sin embargo, la que dotó de instrumentos efectivos a la Organización para actuar en situaciones en que la democracia estaba en peligro. La Resolución facultaba al secretario general de la Organización para convocar al Consejo Permanente o a la Asamblea General de forma inmediata, cuando se produjesen interrupciones abruptas o irregulares "del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo" y tomar acciones dentro del marco de la Organización.

La Resolución 1080 fue invocada en varias oportunidades para responder a los acontecimientos ocurridos en Haití en 1991, Perú en 1992 y Guatemala en 1993. Igualmente, fue invocada en el caso de la crisis paraguaya de 1996. Fue exitosa como instrumento para que la oea ayudara a defender la democracia en los casos mencionados, pero no se usó en todas las crisis y con el paso del tiempo se hicieron claras sus limitaciones frente al surgimiento de nuevos y complejos desafíos.

La mayor parte de las crisis políticas de los noventa se desarrollaron mediante acciones distintas al tradicional golpe de Estado. Aparecieron desafíos producidos no por factores exter-

nos, sino por los propios líderes electos, que en ejercicio de su cargo atentaban contra los principios democráticos básicos. Igualmente, quedó claro que la capacidad de la Organización sólo se manifestaba *a posteriori* y que tenía muy poca capacidad preventiva. Estos factores se convertirían después en un poderoso aliciente para elaborar la Carta Democrática Interamericana.

La Organización de Estados Americanos continuó trabajando para dotar al continente de un marco de acción más propicio para defender la democracia. En 1992 se aprobó el denominado Protocolo de Washington, que entró en vigencia en 1997. El Protocolo contempla la posibilidad de suspensión o exclusión del gobierno de un Estado miembro que haya surgido como producto del derrocamiento de un gobierno democrático.

Como complemento a estas medidas jurídicas y políticas, la Organización creó en 1990, en el marco de la Asamblea General que tuvo lugar en Paraguay, la Unidad para la Promoción de la Democracia, como parte de la Secretaría General de la Organización. La Unidad se encargaría, básicamente, de apoyar a los Estados miembros que lo solicitasen prestando asesoría o asistencia para el fortalecimiento de sus instituciones políticas y procedimientos democráticos.

El proceso de Cumbres de las Américas, iniciado en 1994 en Miami, daría el respaldo final y definitivo a la incorporación de la democracia como elemento sustancial del Sistema Interamericano y como requisito para la integración hemisférica. Fue justamente la Tercera Cumbre de las Américas, en la ciudad de Québec, en 2001, la que otorgó el mandato para la elaboración de una Carta Democrática. En esta misma Cumbre se aprobó también la llamada Cláusula Democrática, la cual establece que ningún gobierno no democrático podrá hacer parte del proceso de Cumbres de las Américas.

#### **LA ADOPCIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

El impulso para adoptar una Carta Democrática provino principalmente del recién establecido gobierno de transición en Perú, encabezado por Valentín Paniagua, y gracias al liderazgo de su canciller, Javier Pérez de Cuéllar. La experiencia peruana resumía las conclusiones acerca de las limitaciones para defender la democracia efectivamente. Las deficiencias de los mecanismos existentes se relacionaban principalmente

con la oportunidad de la intervención, la definición de democracia y la capacidad de sanción.

En cuanto a la oportunidad, pese a la importante acción desarrollada por la oea, era evidente que la mayor parte de las intervenciones se realizaban cuando ya la crisis había estallado y la democracia se había lastimado, deteriorado o puesto en grave peligro. Vale la pena tener en cuenta, sin embargo, que en ningún caso los intentos autoritarios prosperaron y que el compromiso de la oea al respecto fue irrestricto.

En lo que se refiere a la *definición de democracia*, diferentes fenómenos aparecieron y pusieron en tela de juicio los límites entre un gobierno democrático y otro que, aunque electo, no se comportaba democráticamente. El tema más importante aquí estaba relacionado con la existencia de una real separación de poderes y mecanismos reales de fiscalización al poder presidencial.

Finalmente, sobre la *capacidad de sanción*, el caso peruano constituyó el paradigma de una democracia que se fue deteriorando sin que hubiese ninguna reacción internacional clara. Las acciones tomadas por la Organización en 1992 no tuvieron suficiente seguimiento, y aunque formalmente el gobierno peruano contaba con las características de una democracia, la calidad de la misma la hacía más cercana a los fenómenos autoritarios del pasado que a una democracia en proceso de consolidación.

En el fondo de todo esto existía una tensión dentro de la Organización, especialmente visible en momentos de crisis, para encontrar un balance apropiado entre la defensa del principio de la no intervención y la obligación constitutiva y moral de proteger la democracia.

Así, basados en las experiencias de crisis de los noventa y con el firme propósito de dar cumplimiento al mandato de Québec, los Estados miembros de la Organización empezaron la elaboración de la Carta Democrática Interamericana, que sería aprobada en Perú en septiembre de 2001. En el debate que condujo a la aprobación de la Carta participaron no sólo los gobiernos de la región, sino la sociedad civil y los distintos organismos del Sistema Interamericano, enriqueciendo de este modo la visión que finalmente sería plasmada en la Carta.

Antes de analizar su contenido, es importante resaltar que la elaboración de la Carta Democrática permitió alcanzar varios objetivos.

## CANCILLERES COLOMBIANOS (Cont.)

Ricardo Becerra  
(1836/1905)



Historiador y periodista. Escribió en el periódico *La Opinión*. Perteneció al período que se puede llamar «segunda época heroica de la vida nacional». El presidente Rafael Núñez lo nombró en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1904. Durante su gestión redactó en Chile el documento "Manifiesto a los países de América", que trató sobre la guerra con Perú y que se constituyó en un importante documento diplomático.

Climaco Calderón  
(1852/1913)



Doctor en jurisprudencia. Humanista especialista en Ciencias Políticas. Fue cónsul general de Colombia en Nueva York. El presidente Rafael Núñez lo nombró ministro de Relaciones Exteriores. Estuvo al frente de la Cancillería hasta el fin de la administración (1892). De nuevo ocupó este cargo durante el mandato de Rafael Reyes entre 1904 y 1906. Firmó un convenio telegráfico para facilitar la transmisión de despachos entre una república a otra. Le correspondió –en carne propia– afrontar el problema de la separación de Panamá.

José María Quijano Wallis  
(1847/1923)



Político, diplomático y escritor colombiano contemporáneo. En 1892 el gobierno de Colombia lo comisionó para que representara al país en las fiestas celebradas en España con motivo del Cuarto Centenario del Descubrimiento de América. Fue ministro de Relaciones Exteriores en 1882 en el gobierno de Francisco Javier Zaldúa y después en la presidencia de Rafael Reyes, quien en 1905 lo envió a Suiza donde celebró un tratado de amistad y comercio con los confederados helvéticos. En Italia inició negociaciones con la Santa Sede para buscar una fórmula de transacción que permitiera llegar a acuerdos sin faltar a la independencia entre la Iglesia y el Estado.

Antonio Roldán  
(1833/1902)



Estadista boyacense. Se desempeñó como Canciller en 1883 en la presidencia de José Eusebio Otálora y durante el mandato de Carlos Holguín en 1889. Manifestó que el tránsito por el Canal de Panamá debía someterse a una norma excepcional en la que Colombia facilitara, en el contexto jurídico internacional, su utilización a todas las naciones. Estableció, además, un contrato por el cual se concedía, a la Compañía del Canal de Panamá, un plazo de 10 años para ponerlo en servicio. Recibió el cargo de Julio E. Pérez, quien estaba en calidad de encargado por tener el puesto de Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En primer lugar, sirvió para construir un concepto común sobre lo que es la democracia, de tal forma que existiese la claridad sobre las situaciones de riesgo para la misma, incluyendo factores adicionales a los golpes de Estado y las dictaduras.

En segundo lugar, la Carta Democrática permitió articular y recoger todo el bagaje institucional previo desarrollado en el Sistema Interamericano. Especialmente, ofreció la oportunidad de compilar y actualizar la doctrina que la Organización de los Estados Americanos había elaborado sobre la materia.

En tercer término, la Carta dotó a la Organización de instrumentos nuevos para la defensa de la democracia, no sólo en situaciones de riesgo extremo, sino con un repertorio preventivo mucho más amplio y ágil.

### LOS CONTENIDOS DE LA CARTA DEMOCRÁTICA

Sin pretender entrar en un análisis exhaustivo de los contenidos de la Carta Democrática, vale la pena destacar sus principales aspectos, los cuales constituyen la materia de los seis capítulos y 28 artículos que la conforman.

La Carta Democrática Interamericana sistematiza y armoniza muchos elementos que hacen parte de la Carta de la OEA o están en resoluciones de la Asamblea General. Ella recogió el amplio debate vigente en la región al afirmar que la democracia representativa se refuerza y se profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía, y que esa participación en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad de todos los americanos. La Carta afirma la obligación de los gobiernos de defender el derecho a la democracia. Toca los temas de la educación y los derechos de los trabajadores. Incluye además la eliminación de todas las formas de discriminación y de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los pueblos migrantes, y el respeto por la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas.

En el capítulo sobre desarrollo integral y lucha contra la pobreza, cuyos seis artículos resaltan el vínculo estrecho entre democracia y desarrollo económico, se destacan los temas del analfabetismo, la creación de empleo productivo, la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, la preservación y manejo adecuado del medio ambiente, y el concepto de educación al alcance de todos. La Carta recoge lo expresado en Québec por nuestros gobernantes sobre la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legítimamente constituida, y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

La Carta representa un avance significativo sobre la Resolución 1080 en lo que se refiere al incremento de las situaciones que pueden representar un quebrantamiento o alteración de la democracia, así como en la amplitud de los medios o acciones a los que pueden recurrir tanto los órganos políticos de la oea, el Consejo Permanente y las reuniones de cancilleres, como la Secretaría General, para defender de una manera inquebrantable la vigencia de la democracia, conforme a los principios de la Carta.

Al respecto, vale la pena resaltar la introducción de la idea de "alteración del orden constitucional", es decir, que ahora un hecho anterior a una "interrupción" o "ruptura" puede ser motivo de acción o reacción. El texto recoge el sentido preventivo de la Carta en la referencia al uso de las "gestiones diplomáticas" y "los buenos oficios", en la medida en que un gobierno lo requiera o lo solicite. Esta norma le da un sentido de gradualidad que permite contribuir con acciones reales a la preservación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Es de resaltar igualmente que los países pueden apelar en busca de apoyo cuando esté en riesgo su proceso político institucional democrático, o su ejercicio legítimo del poder. Lo es también el que se disponga que la OEA debe mantener sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el país miembro afectado.

En la elaboración de la Carta estuvo muy presente el hecho de que, si bien podemos decir que en la última década se han sorteado con éxito las crisis que pusieron en peligro nuestras democracias, tenemos que intensificar también las acciones para fortalecerlas y para superar los enormes desafíos que, como ya se ha mencionado, crean una agenda política más amplia, compleja y costosa. Por eso la Carta les da un peso significativo a los aspectos de promoción de la democracia. También hace un reconocimiento a las misiones de observación electoral, las cuales han resultado ser una garantía de probidad, imparcialidad y confiabilidad en los procesos electorales.

Con la Carta Democrática Interamericana se está protegiendo el derecho de los pueblos de las Américas a vivir en democracia; se están incorporando nuestra visión y nuestros principios comunes; nuestras necesidades y aspiraciones; nuestra voluntad colectiva y compromiso de trabajar de consuno para defender nuestros valores elementales. La contribución del Caribe angloparlante, donde la democracia ha demostrado ser más flexible y resistente que en ninguna otra subregión del mundo en desarrollo, ha tenido una importancia excepcional.

En el marco de la Carta, al plasmar una visión más amplia de la democracia, la democracia representativa significa mucho más que elecciones libres y transparentes. La democracia significa el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la separación e independencia de poderes, la transparencia, la rendición de cuentas, la honestidad, la responsabilidad, la participación ciudadana, una sociedad civil fuerte y un sistema de partidos pluralista. Todas estas características han sido recogidas en la Carta Democrática, así como también las concernientes al acceso a la información, libertad de prensa y libertad de expresión, un sistema de controles efectivos, la eliminación de todo tipo de discriminación, y la supremacía de la Constitución y el régimen de derecho.

La Carta Democrática Interamericana llama la atención sobre una nueva generación de derechos relacionados con los pueblos indígenas; la diversidad étnica, religiosa y cultural en las Américas; los niños, las mujeres, los trabajadores migratorios y sus familias; y los derechos de los trabajadores sobre la base de las convenciones de la OIT. Recoge así el gran esfuerzo que han hecho las instituciones del Sistema de Derechos Humanos para incorporar los nuevos derechos que han surgido en la agenda continental.

La Carta es resultado de la convicción de que nos encontramos en una coyuntura histórica decisiva. La globalización política ha generado una preocupación mundial por la justicia social y la defensa de los principios democráticos y los derechos humanos. Enfrentamos amenazas graves a los sistemas democráticos de varias naciones de nuestro hemisferio. Tenemos instituciones públicas y sistemas políticos frágiles, y en muchas naciones el Estado y las instituciones públicas no pueden suministrar atención en salud, educación y seguridad básicas.

La Carta Democrática Interamericana es más que un instrumento para enfrentar crisis e imponer sanciones; su objetivo es ayudar a las democracias y recibir apoyo continental cuando sus procesos políticos e institucionales se ven amenazados o cuando se encuentra en peligro el ejercicio del poder legítimo. La Carta otorga a nuestras naciones los instrumentos para enfrentar colectivamente las amenazas y desafíos de una manera ordenada, decisiva, oportuna y consensual.

Ya desde Barbados, en la Asamblea de la oea de 2002, se pudo apreciar la relevancia de la Carta Democrática. En los últimos años se ha logrado un gran compromiso con sus preceptos por las muchas dificultades que encuentran nuestros gobernantes para responder a las demandas ciudadanas; para atender los reclamos, las protestas y los malestares que surgen contra las decisiones o políticas gubernamentales, contra la globalización o contra la integración regional, algunos fundados, otros apenas justificados. La Carta se ha constituido así en un documento capital, viviente, imprescindible, casi podríamos decir imperativo. Allí están consagradas las múltiples dimensiones de lo que hoy es democracia.

La Carta es un hito y un signo inequívoco de nuestra determinación común de defender y promover la democracia. Y es una señal clara y una advertencia de que si en algún Estado miembro de la oea se pone en peligro

## CANCILLERES COLOMBIANOS (Cont.)

Vicente Restrepo  
(1837/1899)

Incurrió en la política en 1881 cuando representó a Antioquia en el consejo de delegados del Partido Conservador. Aunque dedicó parte de su vida a las labores de tipo científico tuvo tiempo de ser ministro de Relaciones Exteriores durante dos años, en las administraciones de Rafael Núñez y Campos Serrano. Se le debe parte del éxito en el desarrollo del arbitraje internacional conformado para dirimir límites con Venezuela y Costa Rica. *Recibió el cargo de Mariano Tanco quien estuvo cuatro meses encargado del ministerio y por tres meses en una segunda oportunidad.*



Felipe Angulo  
(1854/1912)

Filósofo, orador y literato. Jefe del partido conservador y candidato a la Presidencia de la República. Fue uno de los opositores más fuertes del presidente Rafael Reyes. Ministro de Relaciones Exteriores en 1887 en el gobierno de Eliseo Payán. Allí estuvo once meses. Resolvió asuntos como las instrucciones definitivas para la celebración del Concordato con la Santa Sede, expedidas con su firma el 6 de mayo de 1887.



Carlos Holguín  
(1832/1894)

Estadista y militar. Tuvo fama por su oratoria y su labor periodística. Presidente de la República entre 1888 y 1892. Inició su carrera jurídica como fiscal del Tribunal del Cauca. El presidente Rafael Núñez lo nombró ministro de Relaciones Exteriores entre 1887 y 1888. Su labor al frente a esta cartera le permitió a Colombia mostrar una imagen sobresaliente en Gran Bretaña y España. Organizó una comisión de cuestiones limítrofes entre Colombia y Venezuela.



Marco Fidel Suárez  
(1885/1927)

Literato, político y estadista antioqueño. Suspendió sus estudios de sacerdocio por el cierre del Seminario de Medellín. Escribió un ensayo sobre gramática castellana y fue presidente de la República entre 1918 y 1922. Ministro de Relaciones Exteriores durante la administración de Miguel Antonio Caro en 1891 y en la de José Vicente Concha entre 1914 y 1918. Firmó un tratado con Estados Unidos en el que se puso fin a las diferencias ocurridas con motivo de la separación de Panamá. *Fue reemplazado temporalmente por Emilio Ferrero.*



el sistema democrático de gobierno, se dispone ya de un plan colectivo para responder de manera contundente.

La Carta es una guía de comportamiento democrático, un manual de conducta. Ella demuestra el profundo compromiso con la democracia, pero no podemos esperar que resolverá todos los problemas del presente o que puedan surgir en el futuro. Eso sería subestimar los inmensos desafíos que tenemos frente a nosotros. No podemos olvidar que es usual que cuando pensamos en democracia nos refiramos a un sistema político de instituciones y valores, pero los ciudadanos de las Américas, al comenzar el nuevo milenio, van más allá en su percepción de lo que es la democracia.

### LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA Y LA CARTA DEMOCRÁTICA

A lo largo de la última década se ha ampliado el concepto de democracia, y quisiera terminar este artículo presentando los aspectos más importantes de esa expansión o enriquecimiento, los cuales constituyen retos centrales para la democracia en las Américas.

Primero, hoy es claro que la democracia no es sólo la realización de elecciones libres, justas y transparentes y el respeto de los derechos humanos. Es independencia y equilibrio de los poderes públicos; transparencia y ética en el manejo del Estado; es participación ciudadana y rendición de cuentas; es fortalecimiento de los gobiernos locales; es consolidación de los partidos políticos; es acceso a la información, libertad de prensa y libertad de expresión.

Segundo, la democracia también se concibe hoy como buen funcionamiento del Estado. Los ciudadanos perciben las falencias de las instituciones públicas que cumplen funciones de supervisión, regulación y control o de aquéllas que prestan servicios públicos básicos, como fallas del sistema democrático. Las instituciones democráticas han sufrido mucho, particularmente en América Latina, como resultado de un Estado ineficiente, debilitado por la crisis de la deuda y agobiado por las limitaciones fiscales. No hay duda de que las fuerzas de la globalización han obligado a los gobiernos a modernizarse para competir en un entorno de intensa competencia en el mercado mundial. Se han dado de manera simultánea malos manejos económicos y un pobre desempeño de las instituciones públicas.

Esos problemas minan la confianza de nuestros ciudadanos en la democracia. Una boca con hambre, un funcionario venal, un crimen sin castigo, un atentado contra una vida o el comercio de una sustancia ilícita, son golpes que recibe la democracia y erosionan la creencia de los ciudadanos en ella como la mejor forma de gobierno. A pesar de los cambios profundos que se dieron en el continente en la primera mitad de la década, en todas las regiones de América se daban y se dan procesos que le quitan a la democracia su credibilidad y legitimidad, y por ende le restan eficacia en el logro de sus objetivos, que son esenciales para la creación de instituciones sólidas y duraderas.

Debemos tener en cuenta también que el desempeño económico está hoy mucho más vinculado a los temas de democracia. Consideraciones tales como la paz social, la estabilidad política, el respeto al Estado de Derecho o la seguridad jurídica, son tan importantes para el crecimiento como el ahorro o la inversión. Por otra parte, la expectativa de que la democracia nos llevará a niveles más altos de crecimiento económico y a una mejor distribución del ingreso no se ha materializado. Ciertamente, en la economía de muchos países, después de la transición del autoritarismo a la democracia, se ha visto cómo el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto ha pasado a niveles inferiores. La falla para cumplir con estas expectativas le ha hecho daño a la democracia como sistema político.

Tercero, la globalización ha generado una conciencia planetaria en la búsqueda de justicia social y en la defensa de la democracia y los derechos de todos los ciudadanos. Hasta hace poco nuestros países tenían la opción de tener un sistema político que operara mal. Pero con la globalización política eso ya no es posible. Gracias al desarrollo de los medios de comunicación, la mundialización de las noticias y el acceso a Internet, los problemas de fraude electoral, el abuso del poder, la discriminación de mujeres e indígenas, o las violaciones a los derechos humanos en cualquier parte del planeta, nos movilizan a todos. El nacimiento de la llamada era de la información ha repercutido de manera sensible en la forma como los problemas se transmiten de un país a otro, de una región a otra, y en la forma como los mismos son reportados y percibidos a través del globo, acrecentando de manera abrumadora la interdependencia de todos los protagonistas en el proceso de globalización.

Los ciudadanos del continente se ofenden si cualquier gobierno desconoce su sistema judicial o ejerce sobre él presiones indebidas, o se aparta de un fallo de un tribunal constitucional. Igualmente, se solidarizan y movilizan para apoyar a sus congéneres ante la adversidad, como lo vimos en el caso de los terremotos en El Salvador o del huracán Mitch. El aislamiento y la indiferencia ya no tienen cabida en nuestras vidas.

Nunca en el pasado fue imaginable que las elecciones de cada país fueran observadas de manera casi minuciosa por todos los países, sus medios de comunicación y sus organizaciones no gubernamentales. En cualquier lugar del globo, la comunidad internacional está atenta y vigilante para que las elecciones sean limpias, justas y transparentes. Se da hoy una creciente y múltiple vigilancia internacional, lo cual se ha podido documentar en la oea de una manera contundente. En muchas ocasiones, mas allá de un rol técnico, la Organización terminó por cumplir el rol de un tribunal o de mediador entre los contendientes. Es como si cada elección se convirtiera en un asunto que atañe a cada ciudadano de América o del mundo. Es claro para todos que ya no basta que una elección cumpla los estándares internacionales. Hay muchos más valores y principios que incorporar y todos los días surgen nuevos propósitos, objetivos y parámetros para observar el comportamiento, ya no sólo de los Estados y de los particulares, sino también de las grandes corporaciones privadas.

No hay necesidad de mencionar la manera como jueces de varias naciones se atribuyen competencias sobre delitos cometidos en otros países décadas atrás. Es como si les pareciera totalmente insuficiente o asunto de poca monta la creación de la Corte Penal Internacional, que es, sin duda, un gran avance y una consecuencia de la globalización de las relaciones políticas.

Y ¿qué decir de la demanda universal en contra de la corrupción y por la transparencia de muchas decisiones públicas? Es como si cualquier ciudadano de cualquier país del mundo sintiera que un acto de corrupción a miles de millas de distancia le compete y le da el derecho a estar informado y a reclamar soluciones y sanciones. No hay la menor duda de que las demandas colectivas han traído transparencia y controles, que de seguro han tenido a todos los niveles profundas implicaciones sobre los sistemas de compra y contratación de los Estados. No es sino ver cómo han crecido las acusaciones de corrupción. ¿Se dan ellas porque tenemos un ambiente que permite airearlas, ventilarlas con una gran libertad? ¿O es que la globalización también nos ha traído más corrupción? ¿Será que estos fenómenos se están dando por cuenta de la mayor democracia y las mayores libertades públicas? Algo similar podríamos decir de la independencia y el balance de los poderes.

Tal vez el área donde son más evidentes las consecuencias de la globalización en lo político es aquella relacionada con el entorno o medio ambiente global. El problema del cambio climático está hoy en todas las agendas. La protección de los bosques primarios, la biodiversidad, las múltiples especies animales y vegetales en extinción, tiene hoy un eco mayoritario en la mayor parte de los países que conforman la comunidad de naciones. No hay Estado que se pueda librar de la más intensa fiscalización internacional en esta área.

¿A quién no le molesta que un gobernante de cualquier país en el polo opuesto del mundo no rinda cuentas de sus actos, o se niegue a reconocer atropellos que su país cometió en el pasado? ¿A quién no le molesta que alguien no trabaje para proteger los derechos de tal o cual minoría? Con frecuencia ocurre que en muchas naciones es más fácil y rápido conseguir adalides para impulsar una causa en la más remota región, cuando internamente apenas se está creando conciencia de un problema o de alguna aspiración.

CANCILLERES COLOMBIANOS (Cont.)

Jorge Holguín  
(1848/1928)



Militar, estadista y periodista. Participó en las guerras civiles, entre ellas la de 1876 y 1878 contra el gobierno del presidente Aquileo Parra. Presidente de la República entre 1909 y 1921. Fundó el periódico La Prensa en el año 1891. Ministro de Relaciones Exteriores entre 1896 y 1897 en la administración de Miguel Antonio Caro. Suscribió el acta Holguín-Silva-Gandolphi en la que se consignó que en el caso de que el poder legislativo de Colombia, o Venezuela, rechazara el tratado del 21 de noviembre de 1896 se procedía a nombrar una comisión mixta de demarcación de la frontera, con el fin de rectificar la línea divisoria entre ambos países.

Antonio Gómez Restrepo  
(1869/1931)



Poeta, historiador y crítico colombiano. Perteneció a las academias de la Lengua y de Historia. Fue ministro de Relaciones Exteriores en diez ocasiones, entre 1897 y 1927, la mayoría como encargado. Logró que el gobierno del Perú aceptara la delimitación fronteriza por la línea del Putumayo y que los gobiernos de Guatemala y Venezuela admitieran el punto de vista de Colombia en cuestiones limítrofes.

Felipe F. Paúl  
(1833/1912)



Administrador y comerciante, cuya familia de origen venezolano se estableció en Bogotá. El presidente Zaldúa lo nombra en el Ministerio de Fomento, en 1882, y se constituye en uno de los más importantes redactores de la Carta Magna de 1886. En la presidencia de Núñez es nombrado en la cartera de Gobierno y de Hacienda. El vicepresidente Marroquín lo nombra en el Ministerio de Relaciones Exteriores, cargo desde el cual colabora para conciliar las fuerzas que finalmente terminaron con la Guerra de los Mil Días.

Carlos Cuervo Márquez  
(1858/1930)



Formó parte del directorio de la sociedad de la regeneración y fue un comprometido con la revolución de 1876. El presidente Manuel Antonio Sanclemente lo nombró en 1899 ministro de Relaciones Exteriores. Ocupó de nuevo este cargo en la administración de José Manuel Marroquín en 1900. Asumió asuntos como el de la Reclamación Cerrutti que interrumpió las relaciones entre Colombia e Italia, conflicto ante el cual pudo, en primera instancia, reestablecer conversaciones diplomáticas. Fue reemplazado temporalmente por Francisco Mendoza Pérez.

¿Quién se puede hoy mostrar impasible frente a las nuevas formas de esclavitud o encadenamiento a través del tráfico de seres humanos para dedicarlos a actividades sexuales? ¿Quién es indiferente a la presencia de los niños en los conflictos internos o al trabajo infantil? ¿Quién se muestra impasible frente a la discriminación contra las mujeres o quién no se indigna por la violencia ejercida contra grupos vulnerables, ocurran donde ocurran?

Poco importa si un problema es competencia de tal o cual gobierno. Todos se movilizan por igual, bien para reclamar protección para los kurdos o para exigir participación de los indígenas en todos los asuntos públicos de prácticamente todas las naciones. Como se ha mencionado ya, el desarrollo de los medios de comunicación, la mundialización de las noticias y el acceso a Internet se han constituido en los mecanismos a través de los cuales se ha expandido esta globalización de la problemática política. Sin duda los medios de comunicación, que le dan una dimensión internacional a cada problema local, nos hacen vivir esos problemas, nos los meten a nuestros cuartos de dormir todos los días y nos tocan nuestras más finas sensibilidades de una manera que supera con creces lo que la globalización económica puede afectar nuestro bienestar. A través del noticiero de la noche tenemos acceso al problema ético que ha surgido por el costo de las medicinas para combatir el Sida en el África, a los problemas de la condición de género en China, de discriminación salarial en el Sudeste asiático, de violencia contra la mujer en el mundo árabe. Y tal desarrollo, sin duda, ha hecho de la libertad de expresión el más sagrado de los derechos en los comienzos de este siglo.

Así mismo, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con sus poderosas movilizaciones, han incorporado estas causas a una notablemente expandida agenda. Estas organizaciones gozan hoy de mucha más libertad de movimiento, sus voces tienen mucho más eco, sus gritos se oyen en todos los continentes. Hoy hay más agentes, más voceros, más organizaciones mostrando las falencias de nuestras instituciones, descubriendo sus limitaciones y exigiendo sus transformaciones. Y en muchas latitudes, al dejar en evidencia sus problemas, vicios, debilidades, su acción ha debilitado notoriamente el sistema político, los partidos y los congresos.

Cuando al ciudadano se le pregunta si está o no satisfecho con la democracia, normalmente piensa no sólo en algunos avances económicos, sino en las deficiencias del sistema político, en las del Estado y sus instituciones y en los problemas económicos y sociales que le atribuye a la globalización.

Los cambios que ha traído en América la globalización y que multiplican de manera exponencial problemas y desafíos, son grandes. Uno de ellos es la volatilidad de capitales, la más indeseable de las características de la globalización, y que es hoy el más grande escollo a la gobernabilidad democrática en las Américas.

Por eso deberíamos entonces empezar a aceptar que hay de por medio más que una pequeña inconformidad; aceptar que resulta necesario trabajar más en identificar ya no sólo los efectos económicos, en lo cual se ha avanzado mucho, sino las consecuencias sociales y los enormes desafíos políticos que trae la globalización, los cuales empiezan a crear un panorama y una agenda más amplia, compleja y costosa, y para la cual estamos mal preparados.

Hay cosas muy buenas de esta súbita y emergente severidad al juzgar nuestras instituciones democráticas. El respeto de los derechos de cada ciudadano de América se ha ido convirtiendo en un asunto que a todos nos compete. El ataque despiadado contra la corrupción, en la búsqueda de mayor transparencia y la mejor rendición de cuentas, es hoy inescapable.

Si bien esta visión tan extensa de lo que es democracia amplía el universo de las áreas en las cuales es necesario trabajar para protegerla, igualmente nos ubica en un complejo pa-

norama que significa que la democracia termina siendo responsable de todo lo que haga o haya hecho, deje o haya dejado de hacer el Estado, el gobierno o cualquier órgano del poder público. Se le imputan las limitaciones de la política social o educativa. Tiene que cargar con la herencia de injusticia y desigualdad del anterior modelo económico y con las consecuencias del ajuste estructural que en algunos de nuestros países ha producido más pobreza al ampliar la brecha social. Tiene que asumir también los malestares, las tensiones del intenso cambio económico, social y político de la última década. Y, más grave aun, muchos ciudadanos empiezan a identificar la democracia con los problemas contemporáneos que la amenazan, que le quitan legitimidad y que corroen nuestras sociedades: el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción y la violencia.

Estas responsabilidades no pedidas no pueden eludirse. Hoy por hoy, estos problemas son más notorios, más recurrentes. El sistema democrático tiene que traducirse en la mejoría de las instituciones políticas, económicas y sociales; en un mejor sistema político y un mejor cumplimiento de las funciones del Estado; en

una mayor cooperación internacional para combatir las amenazas a los sistemas democráticos; y en un mejoramiento claro de la calidad de vida de todos. Es nuestro deber hacer que así sea.

Ese es el enorme desafío que tienen que encarar nuestros gobernantes todos los días. Es una responsabilidad que todos los gobiernos tienen y que en muchas naciones no corresponde con los precarios medios que se ponen a su disposición. Y es allí donde nuestra acción colectiva debe estar presente para complementar la labor de nuestros gobiernos sin poner en peligro los valores consignados en nuestra Carta.

Son estas consideraciones las que hicieron tan relevante y tan imperativa la decisión de adoptar la Carta Democrática Interamericana. El reto consiste en lograr hacer de ella un instrumento útil para atender estos desafíos y lograr brindar desarrollo y dignidad a los ciudadanos del hemisferio. ■

---

CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO

Ex secretario general  
de la Organización de Estados Americanos.

