



Comunidades, ciudadanos y derechos

María Teresa Uribe de H.

Instituto de Estudios Políticos
Jefe Unidad de Documentación
Instituto de Estudios Políticos
Jefe Unidad de Documentación

El multiculturalismo y la democracia local, consagrados en la carta de 1991, han sido considerados como giros significativos en la historia del constitucionalismo colombiano; como novedades que irrumpen en el cielo sereno de una esfera pública construida sobre las bases de un paradigma esencialmente liberal, centrado en los derechos individuales, «ciego a las diferencias» y que sólo tardíamente habría incorporado nuevos derechos colectivos.

Se supone también una cierta linealidad en la incorporación de esos derechos al orden constitucional y a la vida política de los colombianos, que se habría iniciado con la inclusión de los derechos civiles para seguir con los políticos y sociales culminando con los culturales para reencontrar así, en la nueva Constitución y a las puertas del siglo XXI, las comunidades y las etnias perdidas.

Sin embargo, una mirada en clave cultural y política de la historia constitucional de Colombia, puede contribuir a matizar estas afirmaciones; a desvirtuar la linealidad en el desenvolvimiento de los derechos ciudadanos; a percibir su desarrollo desigual y conflictivo y a constatar cómo, en las *ciudadanías mestizas* que han predominado en la vida política de Colombia, hay más rasgos de la hipótesis comunitaria y multicultural que de la hipótesis del ciudadano individual.

La dicotomía sugerida por el título de esta ponencia (comunidades y ciudadanos) significa ante todo un marco de referencia para situar teóricamente el contrapunto entre un polo definido por el ciudadano moderno, individuo aislado que rige sus acciones de acuerdo con la racionalidad y el cálculo, capacitado para deliberar en público y suscribir contratos sobre el orden de lo estatal, frente a otro polo, formado por comunidades históricamente constituidas: étnicas, societales, vecinales, religiosas o de otro orden, que desean

preservar su cohesión, su identidad, sus derechos tradicionales y su visión particular de vida buena.

Como corolario de esa dicotomía, se introduce un tercer polo, el de los derechos —individuales o colectivos, de inclusión o diferencia— cuyo devenir permite explicar las relaciones de tensión o complementariedad entre los dos polos iniciales.

Esta tríada que sugiere el título, delimita el campo teórico en el que se realiza la indagación histórica sobre el proceso de constitución del *ciudadano* y *sus derechos*; se trata de establecer, de qué manera irrumpieron y arraigaron las instituciones liberales modernas en sociedades que no lo eran y cual fue el resultado —siempre inacabado siempre en construcción— de ese amalgamamiento conflictivo y difícil entre el ideario de las instituciones liberales y de las utopías ilustradas con las realidades étnicas, societarias y regional-locales.

Ese contrapunto entre comunidades y ciudadanos tiene su expresión en los corpus constitucionales y en la manera como se articulan en ellas los derechos individuales y colectivos pero también en la acción social, en las prácticas culturales, en los usos, costumbres y modos de resolver —en la práctica— los problemas de la autoridad, el poder, la obediencia, la jerarquía, la justicia y la convivencia social.

Es decir; ese contrapunto tiene su expresión en la órbita constitucional y legal pero también en esa llamada «zona gris», donde se encuentran, de manera bastante conflictiva, la esfera pública del Estado y de la política con el mundo de lo doméstico privado, en el que se desarrolla, entre múltiples avatares, la vida de los sujetos sociales.

Esa tensión constante en la historia política colombiana, entre una esfera pública regida por los principios del Republicanismo y el Liberalismo modernos y una esfera doméstico-privada de fuerte y resistente raigambre comunitaria y pluricultural, está marcando —para bien o para mal— las posibilidades reales de consolidación democrática y tienen un enorme influjo sobre el carácter y la especificidad de la ciudadanía y de los derechos de diferente orden que logren consolidarse.

Desde esta perspectiva analítica me propongo desarrollar algunas tesis —sujetas aún a revisión y matización como corresponde a una investigación en marcha— sobre el desenvolvimiento constitucional e histórico de los derechos y sus expresiones en la conformación de la ciudadanía en Colombia; las tendencias generales de este proceso se pueden enmarcar en los siguientes puntos:

1. La historia del desenvolvimiento de los derechos en Colombia, está enmarcada por un desarrollo desigual que favorece a los de orden colectivo, mostrando una suerte de déficit crónico de tipo histórico en lo que tiene que ver con la consolidación de los derechos individuales, civiles y políticos.

2. Como resultado del contrapunto entre comunidades y ciudadanos; del desarrollo desigual de los derechos y de las debilidades de los procesos sociales de individuación, la hipótesis de la ciudadanía que reposa sobre un conjunto de valores y supuestos del individualismo, no logró consolidarse como realidad social o como referente para la acción política; sin embargo, el orden político resultante del amalgamamiento entre el ideario republicano liberal y las comunidades locales, regionales y étnicas de fuerte arraigo, condujeron a la consolidación de *ciudadanías mestizas*, verdaderas componentes elementales de la trama de la política en Colombia.

1. EL DÉFICIT HISTÓRICO DEL CIUDADANO INDIVIDUAL Y SUS DERECHOS

El paradigma político del liberalismo de tipo 1 «ciego a las diferencias» según la clasificación de Taylor¹, sólo tuvo expresión constitucional y social en el proyecto político y ético cultural de los Liberales Radicales; esto es, entre 1853 y 1886; fueron ellos quienes intentaron construir un orden social sustentado en el individuo como componente elemental y en el ciudadano como referente de identidad pública.

Este proyecto de los liberales radicales² se concentró en la identificación y fortalecimiento de los derechos individuales —genéricamente establecidos en las constituciones anteriores— en la secularización de la vida política, en la idea de una Nación construida sobre las tesis del contrato social, libre de referencias históricas, de tradiciones culturales o étnicas y en el diseño de una moral pública centrada en la tolerancia y en el sujeto privado. Ni antes ni después, ese liberalismo clásico se constituyó en hipótesis para la construcción del estado y de la política.

En el constitucionalismo anterior al medio siglo y desde la independencia, predominó la tradición republicana³ y el énfasis estuvo puesto en el diseño de respuestas viables a los problemas de la soberanía, la autodeterminación y la representación de la nación ante el estado; es decir, en temas que conciernen más a las colectividades que a los individuos.

La hipótesis del ciudadano estuvo presente en los corpus constitucionales desde 1811, como también en los debates políticos que se llevaban a cabo en las tertulias, las sociedades de Amigos del País, las logias masónicas y la prensa de la época y lo más importante, hizo parte de las representaciones colectivas de la elite ilustrada, pero la percepción del ciudadano y sus dere-

1 CH. TAYLOR, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

2 G. ESPAÑA, *Los radicales del siglo XIX*. Bogotá, Ancora Editores, 1984.

3 D. BRADING, «Republicanism clásico y patriotismo criollo». En *Mito y profecía en la historia de México*. México. De Vuelta 1988.

chos se avenía mejor con el patriotismo, la autodeterminación y los derechos colectivos que con un sujeto individual privado⁴.

En la práctica política y en los textos constitucionales, el ciudadano y sus derechos estuvieron definidos en los viejos marcos coloniales del «vecinazgo»; así se denominaba a los habitantes de una villa o ciudad que tuviesen «casa poblada», contribuyesen al sostenimiento económico del cabildo y la comunidad y que fuesen reconocidos como personas de honor y respeto. Este ciudadano colectivo se enmarca en una concepción corporativa o comunitaria de lo social pues lo que lo habilita para ser ciudadano es su pertenencia a una colectividad anterior —la ciudad o la villa—⁵.

A su vez, este ciudadano era ante todo un sujeto concreto, territorializado, reconocido, perteneciente a un colectivo determinado y en esas características se basaba su identidad y sentido de pertenencia; quizá allí habría que buscar la clave de las tendencias federativas y de la pervivencia de diferenciaciones entre «notables» o «familias distinguidas» y el común tan presente en la vida social colombiana.

Esta figura del ciudadano colectivo de fuerte arraigo localista y comunitarista se opone de hecho a aquellos atributos que definen al ciudadano moderno; la universalidad, la igualdad, la individualidad y la abstracción.

Esta concepción corporativa o comunitaria del orden político fue acentuada por la tradición republicana predominante en esta primera época, dado el énfasis de esta tradición en la existencia de un bien público más allá de los individuos y de sus intereses privados, tradición que toleraba mal los argumentos del liberalismo clásico sobre todo en aquellos aspectos concernientes al mercado y los intereses privados ya que esta corriente supone una inequívoca superioridad moral del interés público, perfil que define, al ciudadano virtuoso e ilustrado.

Si el liberalismo clásico no tuvo mayores antecedentes en el constitucionalismo republicano y en la vida política de la primera época, tampoco lo logra desarrollar después de 1886; esta constitución, la de mayor permanencia en la historia colombiana, hija del movimiento Regenerador, significó un recorte sistemático de los derechos individuales tanto en la Carta como en las prácticas de gobierno; una drástica suspensión del proceso de secularización, iniciado tímidamente desde la independencia y asumido de manera frontal por los gobiernos radicales del medio siglo y una vuelta a la centralización del poder y de la nación unitaria⁶.

4 J. KONIG, HANS, *En el camino hacia la Nación*. Bogotá. Banco de la República 1993 pp. 327-361.

5 M.T. URIBE, «Proceso Histórico en la configuración de la ciudadanía». En *Estudios políticos 9*. Medellín julio-dic. 1996.

6 M.T. URIBE DE H., «Legitimidad y violencia, una dimensión de la crisis colombiana». En *Rasgando Velos*. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1993.

Tampoco en este contexto del constitucionalismo regenerador, el ciudadano moderno y sus derechos tuvieron posibilidades de desarrollo pues la unidad nacional y la identidad ciudadana se realizaron en torno a la moralidad católica, inscribiendo a los sujetos sociales en una matriz de tipo histórico cultural y de fuerte sabor tradicional.

De esta manera, sociedad civil y comunidad de católicos vinieron a ser términos equivalentes; la esfera pública con su moral civil y sus normas autónomas —así fuesen contrarias a otras concepciones del mundo, incluidas las religiosas— tan importante para los republicanos de la primera época y para los radicales del medio siglo, quedó desdibujada en la práctica y el ciudadano pasó a ser el buen cristiano.

Lejos quedaban los imaginarios del ciudadano virtuoso e ilustrado del primer Republicanismo y del ciudadano tolerante e individual del Radicalismo; a su vez, el acento comunitarista histórico de esta constitución y su sesgo religioso, rechazaba de plano las tesis del interés individual propugnando por el bien común.

De los propósitos centrales de la Regeneración, sólo tuvo éxito la lucha contra la secularización; formalmente se logró centralizar la administración mas no el poder que continuó residiendo en lo local y regional y la idea de unificar y fortalecer la nación en torno a la moral católica, la tradición cultural y el arraigo territorial, funcionó más como mecanismo excluyente que como principio de integración social y de identidad nacional; éstas continuaron tan fragmentadas y confrontadas como habían estado durante todo el siglo anterior.

El desarrollo de las ciudadanías y sus derechos en el constitucionalismo del siglo XX, se define en rasgos muy generales, por un perfil claramente colectivo y social-corporativo; la reforma constitucional de 1936 y el desarrollo legislativo que la acompañó⁷, pusieron a funcionar estrategias y planes específicos para hacer realidad las demandas de las masas de obreros y campesinos que irrumpían en la vida política y se movilizaban para reclamar y exigir derechos sociales: el derecho a la tierra, a la soberanía nacional, a la formalización de las relaciones laborales, a la educación y a la salud; en suma, derechos colectivos que beneficiaban a grandes grupos sociales organizados en torno a formas nuevas de sociabilidad y de acción colectiva y en cuya consolidación tenía un lugar central el aparato de estado, dotado ahora de funciones económicas y de bienestar social.

Este modelo de Estado interventor y asistencial, se avenía mal con el universo de los derechos individuales, sobre todo con los referidos a la propiedad y el libre juego de las fuerzas del mercado sujetas ahora al control de rígidas políticas públicas.

7 A. TIRADO MEJÍA, *La revolución en marcha*, o.c.

La lucha por los derechos sociales y la inclusión de las masas en la política, coexistió con un proceso de ampliación de los derechos civiles y políticos; la reforma constitucional de 1910, consagró los derechos de la oposición y de las minorías políticas y en 1957 les fue otorgado el voto a las mujeres universalizando la ciudadanía; sin embargo, estos desarrollos tan importantes en el campo de los derechos, no fueron demandados por las masas ni estuvieron precedidos de movilizaciones amplias como sí ocurrió en el caso de los derechos sociales.

De alguna manera, pareciera que entre los sujetos sociales pesara más el imaginario de lo colectivo que de lo individual; y que entre los grupos políticos tuviesen más arraigo y sentido para la acción, los derechos sociales que los políticos o civiles.

La constitución de 1991, estuvo precedida de una profunda crisis política que además de la violencia difusa, la deslegitimación del Estado, la pérdida de identidad con los partidos viejos y nuevos y un incremento en los niveles de ingobernabilidad, tuvo como referente importante una pérdida de centralidad del estado en la vida política (crisis de la matriz estadocéntrica) y un ascenso de los movimientos sociales, comunitarios, étnicos, locales, urbanos y de género de cuyas luchas y demandas surgió, no sólo la necesidad de convocar una asamblea constituyente sino también el perfil comunitario y multicultural de la carta⁸.

Esta especie de politización de lo social-privado (matriz sociocéntrica) y de despolitización de lo público, que está revolucionando la manera de hacer y pensar la política, continua la línea de fortaleza de los derechos sociales, ampliándolos al otorgar reconocimiento a las etnias llamadas minoritarias y enfatizando en los derechos de la diferencia y en la democracia local pero está poniendo de presente una asimetría problemática, a mi juicio, con los derechos civiles y políticos y quizá esa suerte de déficit histórico de ciudadanía individual esté en la base de la ausencia de virtudes cívicas, de moralidad pública, de intolerancia política y profundo irrespeto por la vida y por los derechos humanos llamados de primera generación.

2. LAS CIUDADANIAS MESTIZAS

Si el ciudadano moderno no logró constituirse en el componente elemental del orden político y si sus derechos correspondientes han tenido un desarrollo precario por decir lo menos, de allí no puede deducirse el fracaso en la conformación de la ciudadanía o la calificación del proceso desde lo que no es o desde lo que le falta para llegar a ser, identificando una suerte de subde-

8 M. CAVAROZZI, «Transformación de la política en América Latina contemporánea». En *Análisis Político 19* Bogotá, mayo-agosto 1993.

desarrollo político y atraso institucional que estaría en la base de todas nuestras desventuras políticas.

En el contexto colombiano y latinoamericano en general, las ciudadanías realmente constituidas siguieron un proceso particular y diferencial de amalgamamiento o hibridación entre las instituciones liberales de diversa tradición (Republicanas, Democráticas y Liberales), con las comunidades locales, regionales y étnicas, resistentes a los embates por su disolución.

Este proceso de amalgamamiento ha sido descrito por varios historiadores y analistas sociales interesados en identificar los procesos de modernidad en América Latina y existe un cierto acuerdo entre ellos para señalar la particularidad del proceso y la diferencia con los modelos Europeos y Norteamericanos, enfatizando en las combinatorias, las aleaciones y los amalgamamientos⁹.

Néstor García Canclini¹⁰ habla de *Ciudadanías Híbridas*, destacando las diversas facetas o perfiles, tradicionales y modernos que se conjugaron en ese imaginario del ciudadano individual; Francois Xavier Guerra¹¹, aunque coincide con García en el carácter híbrido de las ciudadanías, es decir en sus resultados, se orienta hacia su reconstrucción histórica y habla de *Ciudadanías alternativas*, o sea de modelos diferenciales en Occidente para la construcción de esa figura central del orden político moderno y también con el propósito de rescatar las mixturas y amalgamamientos que los diversos liberalismos han tenido en el constitucionalismo colombiano.

La propuesta de nominarlas como *ciudadanías Mestizas*, sigue la línea de las argumentaciones anteriores, recogiendo las hibridaciones de García Canclini y los procesos históricos diferenciales o alternativos que propone Guerra, pero prefiero hablar de Mestizaje político cultural con el ánimo de reconstruir las huellas y las improntas que comunidades, organizaciones societales, corporaciones y etnias han dejado en esta figura central del mundo político moderno; el ciudadano individual y sus derechos.

2.1. El ciudadano-vecino como actor colectivo

La primera forma de hibridación o mestizaje, se enmarca en la noción del ciudadano-vecino, a través de la cual, se conjuga magistralmente la implantación de los derechos civiles y políticos, sin romper con las formas tradicionales de organización en una sociedad premoderna o de Antiguo Régimen¹².

9 A. QUIJANO, «Modernidad, Identidad y Utopía en América Latina». En *Modernidad y Universalismo*. Caracas, Editorial Nueva sociedad, 1991.

10 N. GARCÍA CANCLINI, *Consumidores y ciudadanos*. México. Grijalbo, 1995.

11 X. GUERRA FRANCOIS, *Modernidad e Independencias*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

12 A. ANNINO, «Ciudadanía y Gobernabilidad Republicana». Ponencia presentada al foro sobre representación política. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Nacional 1995. Mimeo.

El ciudadano de la nueva república, definido por la constitución de Cádiz de 1812 y retomado casi textualmente por las constituciones colombianas hasta 1843, no fue otra figura que la del vecino, el antiguo habitante de las localidades distinguidas con el rango de Villas o Ciudades.

Con esta decisión constitucional, se transformó la comunidad local en la fuente de los derechos políticos¹³ y la ciudadanía, otorgada a los indígenas, primero en Cádiz y luego ratificada por Bolívar en 1819 para la Nueva Granada, hace que las comunidades indígenas se vuelvan así mismo fuente de derechos constitucionales como los demás pueblos.

No es extraño entonces que en estos primeros años de vida republicana, la noción de igualdad, más que a un derecho individual, apele a un derecho colectivo de los pueblos, las comunidades, las provincias y las regiones, para quedar en pie de igualdad frente a la posibilidad «de fundar su propia ley» y de construir la Nación y el Estado; es decir, de ejercer los derechos políticos de la autodeterminación y la representación¹⁴.

Esta noción de la Igualdad, es la que predomina en los documentos políticos de la independencia y en los debates constitucionales que le sucedieron, en una línea que va de las tesis esgrimidas por Camilo Torres en «El Memorial de Agravios» (1809) pasando por los intentos de unidad nacional que confluyeron en 1814 con la creación de «las Provincias Unidas» para concluir con los Códigos Electorales elaborados entre 1823 y 1844.

Cuando ocurre la ruptura de los vínculos con la autoridad suprema de la Monarquía que llevó a la proclamación de la soberanía de «los pueblos», lo que apareció en el escenario político no fueron las individualidades sino las Ciudades y las Villas que asumieron el derecho a la autodeterminación, y dictaron su propia ley, mediante la elaboración de constituciones modernas que consagraron, de manera más o menos explícita, los derechos civiles y políticos¹⁵.

Fueron estas comunidades locales y regionales, las que proclamaron la independencia y lucharon por ella y entre ellas; estos colectivos fueron los actores políticos reales que concurrieron como partes diferenciadas al difícil proceso de constitución de la Nación.

Esta reivindicación de la igualdad colectiva, se va ampliando, como un abanico, a comunidades locales más pequeñas y subordinadas de las ciudades y las villas principales, y logran conquistar, incluso por la guerra, el derecho colectivo a la igualdad y a la ciudadanía, haciendo del vecino de cada comunidad o parroquia, independientemente de su tamaño e importancia, el ciuda-

13 A. ANNINO, o.c.

14 X. GUERRA FRANCOIS, «El soberano y su reino». Ponencia presentada al foro sobre representación política. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Nacional 1993.

15 X. GUERRA FRANCOIS, «El Soberano y su Reino». Ponencia presentada al foro sobre representación política. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Nacional 1995.

dano de la nueva Nación; las primeras constituciones se propusieron situar, en condición de igualdad, a todas las comunidades aboliendo los privilegios y los fueros especiales de las villas y las ciudades principales pero manteniendo en las comunidades la fuente de los derechos ciudadanos¹⁶.

La contradicción entre una Nación moderna inexistente aún, pero a la que se apelaba como sujeto de la soberanía y como fuente de legitimación del poder republicano, y una realidad de comunidades de diverso tipo, con sus imaginarios de igualdad colectiva que pactaban derechos recíprocos entre sí y con el Estado como la cabeza de ese conglomerado plural, se salda por la vía del ciudadano vecino¹⁷.

Los derechos políticos de representación y elección, descansaron en las comunidades locales dado el carácter de la hibridación o mestizaje entre ciudadano y vecino; la exigencia para que un sujeto individual lograra la condición de ciudadano era la de tener previamente la de vecino; es decir, la de pertenecer a una colectividad local, a un todo orgánico y cohesionado en torno a identidades culturales, afectivas, parentales, étnicas o referidas a solidaridades de tipo tradicional y no necesariamente identificadas en torno a los grandes principios éticos del contrato social.

En estas primeras formas de ciudadanía mestiza, predomina un doble referente comunitario: pues entre el sujeto individual y el Estado, existen cuerpos intermedios muy diferenciados, las comunidades y es la pertenencia a éstas en calidad de vecino lo que convierte a un sujeto individual en ciudadano; este encuadramiento de las comunidades tradicionales en los marcos liberales de la representación, chocan con el modelo clásico que presupone una relación directa entre el ciudadano individual y el Estado.

El segundo referente comunitario del ciudadano vecino tiene que ver con que las formas predominantes de identidad son las culturales; es la pertenencia a un colectivo histórico lo que le otorga sentido a la ciudadanía pero estos colectivos de ciudadanos vecinos no se identifican en torno a referentes políticos y las distinciones republicanas entre las esferas pública y privada quedan diluidas en la práctica¹⁸.

La comunidad como cuerpo intermedio y como depositaria de los derechos políticos, se refuerza de manera significativa en los códigos electorales porque si bien las condiciones exigidas para acceder al voto son determinadas desde el Estado central, buscando condiciones de igualdad jurídica para todos los vecinos, se les otorga a las juntas calificadoras de cada localidad,

16 J. OCAMPO LÓPEZ, *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*. Bogotá. Tercer Mundo, 1983.

17 M.D. DELMAS, «Pactismo y constitucionalismo en los Andes». En *De los Imperios a las Naciones*. Zaragoza, 1994.

18 X. GUERRA FRANCOIS, *Modernidad e Independencias*, o.c.

conformadas por los sujetos notables y más distinguidos, la verificación de esos requisitos generales.

Son los vecinos notables constituidos en junta calificadora, quienes tienen la potestad de elaborar los listados de las personas que, a su juicio, llenan los requisitos para ejercer los derechos de elección y representación, dándoles de hecho un poder discrecional muy grande para definir quienes se incluyen o se excluyen del cuerpo político o el «demos»¹⁹.

Esto significa que si bien en la definición constitucional, el individuo sería el sujeto de los derechos políticos, la condición de vecino sitúa la ciudadanía en la órbita de las comunidades y además, son éstas, representadas por sus «notables», quienes definen, en última instancia, quién puede ejercer los derechos políticos y quién no.

La lógica de la representación es doble: el Estado central delega en las comunidades locales el control sobre la ciudadanía y el acceso al voto y la comunidad delega en el Estado el ejercicio de la soberanía.

Esta mixtura entre formas modernas y tradicionales, les otorga de hecho a las comunidades amplias posibilidades de negociación con el Estado y de intermediación entre los sujetos sociales y las instituciones del poder público, generando formas de acción política cuya expresión fueron los Caudillismos, los Gamonalismos y las Clientelas²⁰.

Desde esta perspectiva, tendríamos que concluir que si bien la noción de ciudadano y sus derechos fue una novedad radical y una verdadera mutación cultural que funda en Colombia el orden político moderno, también es necesario señalar que esas mutaciones no se realizaron en el vacío sino en sociedades concretas que impregnaron con sus imaginarios y realidades sociales esa figura desafiante de la ciudadanía.

Las ciudadanía mestizas que resultaron de ese amalgamamiento, no son en sentido estricto las definidas por el modelo liberal clásico; sin embargo, se constituyeron en la base de una forma particular de hacer y pensar la política e indujeron formas alternativas de participación en la vida pública, cuya importancia no se ha evaluado suficientemente.

2.2. El contrapunto entre el Ciudadano Local y el Ciudadano Nacional

Otra forma de ciudadanía mestiza es la que resulta del proyecto inconcluso de los Liberales radicales²¹, quienes orientaron sus propuestas constitucionales y políticas hacia la consolidación del ciudadano individual y sus derechos; hacia la secularización de la política y la abolición de los cuerpos comunitarios intermedios, con el propósito de establecer el respeto a la ley,

19 M.T. URIBE, «Proceso Histórico en la conformación de la ciudadanía», o.c.

20 F. ESCALANTE GONZALBO, *Ciudadanos Imaginarios*. México, Colegio de México, 1993.

21 G. ESPAÑA, o.c.

como único vínculo posible entre los ciudadanos y de cada uno de ellos con el Estado.

Estos cambios marcan una trayectoria que va del Republicanismo al Liberalismo y que redefine los paralelos y los meridianos de los derechos individuales; cada individuo es depositario de la soberanía, dejando atrás la soberanía de «los pueblos» y la igualdad colectiva de las comunidades ante el Estado.

Todas estas redefiniciones ponen en cuestión el carácter de los nexos o vínculos que integran los sujetos entre sí; la sociedad, así pensada, ha dejado de ser un conjunto orgánico de comunidades locales cuyos miembros estarían ligados por vínculos preexistentes de sangre, herencia, etnia o tradición y ha pasado a ser imaginada bajo un modelo de tipo asociativo, voluntario, «inter pares», donde cada uno es dueño de sí mismo, igual a los demás y poseedor de un amplio esquema de libertades públicas²².

Se trata como diría Berman²³, de la gran profanación del orden sacro, no sólo por su énfasis en la secularización y la proclamación de un orden laico, sino porque están poniendo en cuestión todas las dimensiones que trascienden al individuo: el pasado, la tradición, la herencia, el destino común, la cultura y los valores tradicionales.

La ciudadanía individual así pensada, connota dos aspectos centrales: el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad; la igualdad individual respondía a una estrategia de inclusión para todos aquellos sujetos descorporativizados de sus comunidades ancestrales como efecto del nuevo orden social y de la metáfora del ciudadano individual; indios de resguardo y esclavos negros recién liberados (1851), pero a su vez, se orientaba también hacia otros excluidos de la ciudadanía: los jornaleros, los peones de hacienda, los trabajadores domésticos, los concertados, los manumisos y todos aquellos que carecían de renta, autonomía e independencia económica y que en la tradición Republicana se suponían representados por el patrón o cabeza de familia.

En esta noción de igualdad individual se expresa una profunda desconfianza en la pluralidad de cuerpos intermedios, que habían devenido los depositarios de los derechos políticos y los actores colectivos del Régimen Republicano y desconfiaban también los Liberales Radicales de las diferencias estamentales y corporativas que habían sido el recurso para restringir el cuerpo político y para mantener privilegios y asimetrías sociales inaceptables en esta nueva metáfora de la política²⁴.

El derecho a la libertad, connota, entre otras cosas, que nada estaría por encima del ciudadano individual, ni el estado, ni el poder, ni la religión, ni la

22 A. RENAULT, «Las Lógicas de la Nación». En Gil Delanoi (Compilador), *Teorías del Nacionalismo*. Barcelona, Paidós, 1993.

23 M. BERMAN, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. México, Siglo XXI, 1988.

24 M. MURILLO TORO, «El sufragio Universal» en *Los Radicales del siglo XIX*, o.c.

tradición; el individuo, poseedor de la libertad y de las libertades, era el fabricante del Estado, artificio cambiante y transformable por voluntad de los ciudadanos y que estaría allí con el único propósito de garantizar los derechos individuales y las libertades públicas.

Desde estos presupuestos del liberalismo individualista, se ampliaron de manera significativa los derechos civiles y políticos; en la carta de 1853 y por primera vez en la historia constitucional del país, aparece un capítulo dedicado a los derechos, aboliendo las viejas distinciones entre aquellos pertenecientes a los nacionales colombianos y los de un círculo más restringido, el de los ciudadanos, unificando así, derechos civiles y políticos y especificando de manera amplia y precisa cada uno de ellos.

Se amplía el derecho al voto a todos los varones mayores de 21 años sin ningún requisito censitario y se transforma el código electoral instaurando la elección directa y secreta, sin cuerpos intermedios de electores de varios grados entre el ciudadano local y la cúspide del poder.

Este modelo clásico del liberalismo, cuya divisa fueron los derechos individuales, estuvo rodeado de grandes dificultades para su consolidación y sólo logró funcionar parcial y regionalmente; sin embargo, no puede deducirse de allí que fuese un mero discurso retórico pues los Liberales Radicales fundaron sobre bases constitucionales y legales la figura del ciudadano moderno y sus derechos, más no lograron nacionalizar la ciudadanía y del contrapunto entre localidades provinciales y Nación surgió otra forma de ciudadanía mestiza o fragmentada que conservó las viejas armazones comunitarias en los contextos locales y regionales, formando ciudadanos individuales en las cúpulas del poder público y entre las elites políticas.

La nacionalización de la ciudadanía²⁵ implicaba, además de su extensión hacia las diferentes capas sociales y ámbitos territoriales, la capacidad de imponer normas iguales para todo el territorio nacional y acceder a la constitución de un territorio geométrico, homogéneo con unidades esencialmente administrativas que tuviesen fuertes lazos con el centro como estrategia para la transformación del sentido de pertenencia de los grupos locales.

La nacionalización de la ciudadanía implicaba pues la neutralización de las culturas y las comunidades locales y se requería también, como dice Norbert Elias²⁶, la existencia de una sociedad pacificada y desarmada; desde estas perspectivas sería muy difícil defender la idea de la ciudadanía nacional en el siglo XIX, ni bajo el modelo Liberal ni bajo el orden Regenerador después de 1886; más la opción por el régimen político federal se constituyó en el recurso para mantener un equilibrio muy precario entre ciudadanía locales y nacionales.

25 A. ANNINO, *Ciudadanía y Gobernabilidad Republicana*, o.c.

26 N. ELIAS, *El proceso de Civilización*. México Fondo de Cultura Económica, 1981.

El régimen político confederado, fue en parte, el resultado de la debilidad del Estado central para imponer normas iguales para todo el territorio y de la fortaleza de los colectivos locales y regionales para impedirlo²⁷, tensiones múltiples que se resolvieron la mayoría de las veces por la vía de las guerras civiles cuasipermanentes pero que pusieron de presente la capacidad de las comunidades locales para negociar el orden y mantener su autonomía en la definición de su desenvolvimiento político²⁸.

Ante la dificultad de imponer un orden general y único para todo el territorio se optó por la doble vía de descentralizar los problemas y sus soluciones y de negociar el desorden y la desobediencia con los colectivos locales y regionales²⁹.

Así, terminó por consolidarse una suerte de ciudadanía mestiza, local y nacional, que preservó los cuerpos intermedios entre el ciudadano y el Estado, como poderes locales y regionales que asumieron de manera desigual y diferenciada la puesta en marcha del paradigma liberal.

El itinerario hacia la consolidación de las ciudadanía locales y sus logros autonómicos, se inicia con la promulgación de la ley de descentralización de rentas y gastos (1851) que dejó en manos de los poderes locales y regionales la posibilidad de definir sobre sus fuentes de rentas y la manera de invertir los ingresos, lo que resulta muy significativo pues éste fue uno de los mayores obstáculos para imponer normas iguales a todo el territorio de la Nación.

Se continuó con la reforma constitucional de 1853, que les otorgó a las provincias en su artículo 48, la potestad de darse su propio orden interno y de elaborar constituciones completas y se culmina con la instauración de la soberanía de los Estados Federales en la Constitución de 1863 o de Rionegro³⁰.

La posibilidad otorgada, primero a las provincias y luego a los Estados Soberanos, para elaborar constituciones y definir, entre otras cosas, sobre el alcance de la ciudadanía y de los derechos civiles y políticos, se expresó en dos puntos fundamentales: el primero y quizá más importante por sus efectos hacia el futuro, tuvo que ver con la paradoja de la conservación de cuerpos intermedios, de comunidades locales y regionales que desvirtuaban en la práctica la intención de los liberales de establecer relaciones directas, abstractas y formalizadas entre el ciudadano y el Estado; esto como resultado de la imposibilidad de nacionalizar la ciudadanía.

El segundo punto tiene que ver con las amplias diferenciaciones que se presentaron en la definición que las Constituciones Provinciales hicieron del

27 M.T. URIBE DE H. y M.J. ÁLVAREZ, *Poderes y regiones*. Medellín. Editorial Universidad de Antioquía, 1988.

28 F. ESCALANTE GONZALBO, o.c.

29 F. ESCALANTE GONZALBO, o.c.

30 D. URIBE VARGAS, *Las Constituciones en Colombia*. Tomo 2. Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1977.

ciudadano y sus derechos; aquellas influidas por los Radicales como Socorro y Vélez primero y después de 1863 la del Estado de Santander, se mantuvieron los avances libertarios del ideario moderno, consolidando los derechos políticos y civiles, las ciudadanías individuales, las libertades públicas e incluso la primera constitución de Vélez amplió el derecho del sufragio a las mujeres en 1853³¹.

Por el contrario, otras provincias como Antioquia y Cundinamarca, controladas por los conservadores, desmontaron el ideario liberal volviendo sobre los criterios de la restricción de la ciudadanía y la limitación y el recorte de los derechos políticos y las libertades públicas.

Esta conjugación de órdenes regionales diferenciales y asimétricos, proyectaron una imagen de ciudadanía plural y distinta, territorializada y profundamente enraizada con la particularidad de las comunidades locales; no era lo mismo ser ciudadano del Socorro que serlo de Medellín y los derechos civiles y políticos se ampliaban o se restringían de acuerdo con los ámbitos geográficos; la imposibilidad de nacionalizar la ciudadanía preservó la impronta comunitaria en el régimen de liberalismo clásico.

El propósito central del proyecto Regenerador expresado en la Constitución de 1886³², fue precisamente el de nacionalizar la ciudadanía unificando el territorio, homogenizándolo y diseñando un orden geométrico que restringiera el poder real de los grandes Estados Federales.

La centralización del gobierno y de la administración permitieron, así fuese formalmente, aplicar normas generales y sin distinciones territoriales a los diferentes espacios regionales, adoptando un solo modelo de ciudadanía y un mismo esquema de derechos individuales, aunque para lograrlo hubiese tenido que apelarse a la guerra, al recorte sistemático de los derechos civiles y a la suspensión de las garantías individuales mediante la figura del Estado de Sitio.

Sin embargo, la nacionalización de la ciudadana, así fuese desde una perspectiva autoritaria, no logró su consolidación ni la supresión de los cuerpos intermedios entre el ciudadano y el Estado, pues tanto en la Constitución de 1886, como en el Código electoral de 1888, se volvió sobre el voto restringido y censitario, sobre la separación de los derechos civiles y políticos y sobre las elecciones indirectas de dos y hasta tres grados.

De esta manera los cuerpos intermedios —Parroquias, Municipios y Departamentos— conservaron la potestad de definir, sí quienes se acercaban a las urnas cumplían o no con los requisitos exigidos para ejercer el derecho al voto; es decir, que estos cuerpos intermedios tuvieron constitucional y legalmente, el control y la dirección sobre los derechos de ciudadanía.

31 C. RESTREPO PIEDRAHITA, *Constituciones de la Primera República Liberal*. Tomo 2. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979.

32 D. URIBE VARGAS, o.c.

Sólo en 1932, se lograron imponer mecanismos objetivos y formales de control sobre los derechos políticos a través de la expedición de un documento oficial de acreditación; la cédula electoral que luego se convirtió en cédula de ciudadanía y la centralización y modificación de los procesos electorales, no logran consolidarse hasta 1948.

Los mecanismos objetivos de acreditación, cumplieron la importante tarea de suprimir, al menos legalmente, estos cuerpos intermedios entre el ciudadano y el Estado, sin embargo tuvieron una vigencia legal de casi siglo y medio de vida republicana, marcando una impronta comunitaria en el imaginario del ciudadano individual.

3. EL BALANCE DE LOS DERECHOS

Estas mixturas entre los Liberalismos de diversas tradiciones con las realidades sociales y regionales, dispersas y desiguales, transformaron en la práctica la hipótesis cívica del ciudadano y sus derechos, habriéndole paso a las ciudadanías mestizas pero a su vez, esos referentes liberales, retóricos y jurídicos, aparentemente formales, también lograron modificar y diferenciar las comunidades y los grupos locales y societales.

Los comunitarismos evolucionaron de formas premodernas en el Antiguo Régimen y el primer Republicanismo, hacia formas de intermediación política de raigambre local y regional con pretensiones particularistas y autoridades en competencia, que cumplieron con la importante función de poner en relación mundos diferentes; el del Estado regido por normas y leyes abstractas y el de las demandas y necesidades de las comunidades locales a través de un manejo discrecional de la ley, del patrimonialismo y de la personalización del poder, durante el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX.

Estas comunidades locales y regionales, se transforman con la industrialización, la modernización y la urbanización, en formas corporativas y asociativas en el marco de la crisis de los partidos y del auge de los movimientos sociales, pero lo que establece un hilo de continuidad entre ellas es su opción por los derechos colectivos.

Así, se transitó del comunitarismo de corte tradicional, hacia neocomunitarismos modernos y de gran proyección política, que están haciendo realidad los derechos sociales y culturales con sus demandas por el respeto a la diferencia, la lucha por el reconocimiento y la política de la dignidad, pero en el balance general se observa una asimetría preocupante con relación a los derechos individuales, civiles y políticos.