

00465

8

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO DE LOS CIUDADANOS  
COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Tesis que para obtener el grado de  
Maestra en Estudios Latinoamericanos  
presenta:

LIC. ANGELA LUCÍA SERRANO CARRASCO

Directora de la tesis: Dra. Leticia Calderón Chelius

2009

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# TITULO

## EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO DE LOS COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

### INDICE GENERAL

#### INTRODUCCION

<b>1. LA CIUDADANÍA EN COLOMBIA</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Historia constitucional colombiana</b>	<b>2</b>
1.1.1. La pregunta por la ciudadanía	2
1.1.2. Elementos dinamizadores de la ciudadanía no institucional	6
1.1.2.1 Las guerras civiles	8
1.1.2.2 Los partidos políticos	11
1.1.2.3. La moral católica	12
1.1.3 Ciudadanía y voto	14
1.1.4. El concepto de ciudadanía y la historia de la extensión de los derechos políticos	17
1.1.4.1. Los primeros intentos cosntitucionales 1832-1843	19
1.1.4.2 Reformas liberales de medio siglo 1853-1863	22
1.1.4.3 El inicio del siglo XX: un orden centralista y conservador	29
1.1.4.4 El pacto frentenacionalista	36
1.1.4.5 El nuevo pacto: la Constitución Política de 1991	42
<b>1.2. El sistema electoral: entre el valor de lo local y el proceso de desterritorialización</b>	<b>51</b>
1.2.1 Territorialidad, voto y ciudadanía	59
<b>2. DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR: ENTRE LOS CAMBIOS MIGRATORIOS Y LAS CRISIS POLÍTICAS</b>	<b>63</b>
<b>2.1. Panorama del movimiento migratorio en Colombia</b>	<b>64</b>
<b>2.2. El Frente Nacional (1958-1974)</b>	<b>67</b>
2.2.1 Contexto migratorio	67
2.2.1.1. Destinos internacionales durante el Frente Nacional	71
2.2.2. El voto en el exterior, el Frente Nacional y el clima de reconciliación	74
2.2.2.1 Proceso de cedulación: antecedentes	76
2.2.2.2 Argumentos de índole territorial	80
<b>2.3. Constitución Política de 1991</b>	<b>82</b>
2.3.1. Contexto migratorio	82
2.3.2. Colombia desde afuera	84
2.3.3. Derechos políticos de los colombianos en el exterior	93
2.3.3.1. La doble nacionalidad	94

2 3 3.2. Derechos electorales en el Congreso de la República	98
-Elección de Senadores: Artículo Consitucional 171	100
- Ser elegidos como Representantes a la Cámara: Artículo Constitucional 176	100
2 3.4. Programas gubernamentales para la comunidad en el exterior	102
<b>3. LA COMUNIDAD POLÍTICA EN EL EXTERIOR</b>	<b>108</b>
<b>3.1. Factores que determinan el comportamiento político de los colombianos en el exterior</b>	<b>110</b>
3 1 1. Ubicación geográfica de la comunidad colombiana en el exterior: diferencias en la participación política en los Estados Unidos y Venezuela	112
3 1.1 1 La gran frontera oriental con Venezuela: 2,219 kilómetros de similitudes	116
3 1.1 2 “Si los gringos nos devuelven Panamá, nosotros les devolvemos el Queens”:la comunidad colombiana en los Estados Unidos	123
3 1 2. Estigma y status migratorio de los colombianos	130
3 1 3. Derechos políticos, aprobación y ejercicio: dos caras de una misma moneda	136
3 1 4. El impacto de la doble nacionalidad en el desempeño político local en el exterior	145
<b>3.2. Voz e historia de los protagonistas</b>	<b>149</b>
3 2.1 Gestión ante el Senado	158
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>164</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	p 9
Relación conológica entre Constituciones Políticas y Guerras Civiles en Colombia durante el siglo XIX	
Tabla 2	p 65
Proporción de colombianos según la población total de extranjeros en Venezuela	
Tabla 3	p 69
Población rural y urbana en Colombia según censos	
Tabla 4	p 74
Colombianos censados en 1980 según fecha de ingreso a los Estados Unidos	
Tabla 5	p 138
Resultados de la votación en el exterior	
Tabla 6	p 147
Número de colombianos naturalizados en los Estados Unidos	
Tabla 7	p 155
Resultados electorales en el exterior, mayo de 1990	

## AGRADECIMIENTOS

Hay muchas formas de decir gracias y éste es sólo un pequeño reconocimiento a quienes me acompañaron en el proceso de creación de la investigación y supieron compartir mis alegrías y preocupaciones, a quienes me orientaron con afecto y me iluminaron con amor.

A Alfredo y Ana Lucía de quienes tomé fuerza y valor para cada día de trabajo. Quiero dedicarles este logro porque fueron ellos quienes asumieron con amor los sacrificios que juntos tuvimos que asumir para culminar este ciclo académico. Todas mis ausencias, las noches, madrugadas y fines de semana frente al computador, con el único sentido de crear el futuro que queremos juntos.

Agradezco formalmente a la Dra. Leticia Calderón Chelius por la dirección de la tesis y por las repetidas lecturas de las muchas versiones inacabadas que tuvo que corregir. A los sinodales: Mtra Consuelo Dávila por su sobresaliente trabajo, a la Dra Noemí Luján Ponce, al Dr. Juan Manuel Sandoval y al Mtro Alexander Betancur por su profesionalismo y lucidez teórica, y por tener la facultad de orientar con una actitud de humildad digna de quienes tienen la claridad de estar formando investigadores para el futuro.

Al profesor Luis Eduardo Guarnizo quien me orientó con paciencia y desde la distancia, a Don Efraín Hernández Gómez quien me brindó las herramientas decisivas, a los compañeros del Proyecto *"Votar en la Distancia la participación política de los ciudadanos argentinos, brasileños, colombianos y mexicanos residentes en el exterior"*

del Instituto de Investigación José María Luis Mora: Erika, Edith, Alonso, León, Vanessa y Nayamín. Quiero agradecer especialmente la colaboración del Dr. Jesús Matínez Saldafía por sus comentarios razonados y brillantes

Agradezco a la Secretaría de Relaciones Exteriores por su apoyo financiero para cursar las asignaturas de la Maestría y al Conacyt por el respaldo económico de la investigación a través del Proyecto *"Votar en la Distancia la participación política de los ciudadanos argentinos, brasileños, colombianos y mexicanos residentes en el exterior"*

Un afectuoso agradecimiento a quienes me sostuvieron en los momentos más difíciles del camino, a los amigos Teresa, Santiago y Garufa; a Gustavo, Liseth y Aura; a Sonia; a Juan Carlos y Sandra; a Daniela, Luis, Nina y Freda. A Gabriela, Alejandro, Lorenzo, Gabrielita, el futuro Santiago que nos alegró el corazón, a la bella Stephania; a todos ellos por su apoyo sin condiciones, sin preguntas ni exigencias. A mis papás que me han ayudado a extender las alas para volar. A Adriana, Diana, Santiago, Julián y Natalia

## Introducción

Mientras la mayoría de los estudios sobre migración han abarcado tradicionalmente problemas demográficos y los estudios en materia electoral han tenido como escenario el espacio territorial de una nación, este nuevo trabajo de investigación versa sobre los derechos políticos que garantiza el Estado colombiano para sus ciudadanos residentes en el exterior y pretende vincular las preguntas por los movimientos internacionales de población con aquellas relacionadas con la participación política, el ejercicio del sufragio y en última instancia, con la relación entre ciudadanía y nación

A pesar de haber sido un fenómeno muy antiguo del comportamiento humano, la migración logra vincularse con armonía al proceso actual de globalización en un contexto mundial donde la magnitud de flujos poblacionales que se trasladan de un país a otro es cada vez mayor y más frecuente. En este escenario surge la pregunta por los derechos políticos de quienes abandonan sus territorios nacionales y quedan fuera de la protección de sus Estados de origen que los abriga jurídicamente.

Al respecto, el caso colombiano representa un paradigma en la inclusión y extensión de derechos políticos de sus nacionales residentes en el exterior: en primer lugar, tienen derecho a conservar su nacionalidad de origen aun cuando se naturalicen en el país de residencia y, en segundo lugar, tienen el derecho al sufragio para *elegir* y para *ser elegidos* como miembros del gobierno nacional. Pueden votar para la elección presidencial, para el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Senado de la República y para la Cámara de Representantes<sup>1</sup> y a su vez, a través de una *circunscripción especial para las minorías en el exterior*, pueden ser elegidos como Representantes a la Cámara independientemente del porcentaje de participación electoral -nacional o internacional- registrado en cada contienda<sup>2</sup> Esta circunscripción especial es la garantía que tiene la comunidad radicada en el exterior de ser representada en la Cámara baja del Congreso de la República.

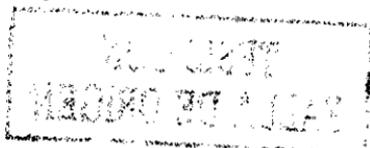
¿Por qué un Estado como Colombia, cuya historia política se caracteriza por las guerras y la violencia sistemática, por la hegemonía tradicional de dos partidos decimonónicos abrigados bajo un régimen que promueve la exclusión electoral, otorga para sus ciudadanos residentes en el exterior -como ningún otro Estado de la región latinoamericana- estos derechos políticos, en primera instancia, de naturaleza incluyente y afín con los principios democráticos y liberales? ¿Qué factores internos o externos influyeron para que se extendieran los derechos políticos a aquellos ciudadanos que no residen dentro del territorio nacional? La respuesta a estas preguntas atraviesa necesariamente el campo del sistema político colombiano y de la construcción de la ciudadanía y de la identidad nacional

En la historia de extensión de los derechos políticos de los colombianos residentes en el exterior se pueden distinguir dos momentos democratizadores de la historia del país:

---

1 El Congreso colombiano está dividido en Senado (Cámara alta) y Cámara de Representantes (Cámara baja).

2 Para la *circunscripción especial en el exterior* solo se cuentan los votos emitidos desde el exterior y por lo tanto no entra en competencia electoral con las demás circunscripciones nacionales



I. El Frente Nacional. En 1961 se aprobó el derecho al voto en el exterior para las elecciones presidenciales como parte de un paquete de reformas electorales bajo el primer presidente del Frente Nacional (1958-1974), Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Es significativo que la ampliación del derecho se ubique en este contexto, ya que el Frente Nacional constituyó un pacto civil de elites bipartidistas (Partido Liberal y Partido Conservador) que buscaron la alternancia del poder como estrategia para restituir el orden político que tambaleaba debido a la crisis institucional y de gobernabilidad, y por los altos índices de violencia que había ensangrentado la década de los cincuenta. El Frente Nacional había generado esperanzas de paz, gobernabilidad y apertura democrática.

II. La Constitución Política de 1991. Treinta años más tarde, en 1991, se aprobó la doble nacionalidad (o la no pérdida de la nacionalidad colombiana) y los derechos electorales en el Congreso de la República. Este contexto es, de nueva cuenta, un pacto; esta vez, los actores del proceso fueron, además de los sectores tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador), nuevas fuerzas políticas excluidas sistemáticamente del juego democrático: partidos de izquierda, grupos religiosos, exguerrilleros reinsertados a la vida civil, grupos étnicos y raciales y la gestión de un grupo de colombianos residentes en la ciudad de Nueva York a través del Partido Liberal, movilización relevante para el presente estudio. El resultado del nuevo pacto fue la Constitución Política de 1991.

La manera en la cual se resolvieron las crisis políticas en la historia del país conduce a preguntarse acerca de cómo se ejerce el poder en Colombia, cómo se relacionan las instituciones de poder con la sociedad, con el ciudadano y cuál ha sido el papel de éste en las salidas políticas pactadas desde la elite. Como guía de análisis se tomaron las variables que

Bryan Turner sugirió para el estudio del ejercicio ciudadano. Un proceso de extensión de derechos ciudadanos otorgados por el Estado y otro proceso producto de las luchas revolucionarias por la participación de los individuos en la esfera pública. En otras palabras, la ciudadanía *pasiva o desde arriba* y la ciudadanía *activa o desde abajo*, respectivamente (Turner, 1990)

En estos términos, el proceso dado en 1961 con la aprobación del derecho al voto para la elección presidencial se caracterizó por estar protagonizado por el Estado y por lo mismo, se considera una acción *desde arriba*. A diferencia de los derechos aprobados en 1991, los cuales fueron producto de dos vías de gestión política: por un lado, la labor de un grupo de colombianos en Nueva York el cual se organizó desde finales de los años ochenta en torno a la demanda por la no pérdida de la nacionalidad colombiana y luego, a favor de la *circunscripción especial en el exterior*. Y por otro lado, un régimen en apertura y renovación política, fértil para las propuestas de participación ciudadana. Se conjugaron en este segundo momento una acción ciudadana *desde abajo* y otra, *desde arriba*.

Por otra parte, la aprobación y el ejercicio de tales derechos políticos siembran un cuestionamiento en los pilares de la ciencia política ya que, conceptos tales como ciudadanía y nación estaban inexorablemente ligados a un espacio territorial que, no sólo brindaba identidad a sus habitantes sino sentido de pertenencia y derecho de protección por parte del Estado. El caso colombiano es un ejemplo de *desterritorialización* de la ciudadanía, de la nación, y por ende, de la nacionalidad en la medida que estas tres categorías políticas son atributos que lleva cada colombiano migrante sin importar su lugar de residencia.

Lo anterior cobra relevancia debido a que los poseedores de tales derechos políticos desde el exterior corresponden aproximadamente al 9% de la población total del país, es decir, más de tres millones de personas que residen principalmente en Venezuela y los Estados Unidos, además de Gran Bretaña, España, Australia o Japón<sup>3</sup>. Dicha tasa migratoria ubica a Colombia como el país más expulsor de población en toda la región andina (IOM,1999), la movilidad poblacional tanto interna como internacional aparece como un flujo constante cuya magnitud aumenta en momentos de agudas crisis políticas y económicas acaecidas en el escenario interno (Jimeno,1989)

Aunque en términos generales la actitud política de la comunidad colombiana residente en el exterior se ha caracterizado por ser pasiva en cuestiones electorales y de organización política, la experiencia inédita de organización de los colombianos en Nueva York significó una ruptura con el silencio que décadas atrás mantenía la comunidad respecto a la situación política interna del país como a su condición de ciudadanos colombianos extraterritoriales

Por lo anterior, la hipótesis que guió esta investigación se fundamenta en que hubo un cambio en la actitud política de los colombianos en el exterior respecto a su vínculo y participación política con Colombia, el cual se inició con la labor adelantada por el grupo residente en la ciudad de Nueva York. Este cambio se debió a: 1) una transformación en la percepción del Estado colombiano frente a las comunidades en el exterior: pasaron de ser poco relevantes en 1961 a ser estratégicamente importantes en los noventa gracias al cambio en el patrón migratorio y a la situación política internacional del país desde los ochenta.

---

<sup>3</sup> La información corresponde al año de 1999 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999)

En primer lugar, el cambio en el patrón migratorio -destinos, perfil del migrante, remesas, actitud política de la comunidad en el exterior, etc.- ubicó a los Estados Unidos como el destino principal de los colombianos en la última década. El nuevo perfil del migrante, proveniente de las clases medias urbanas y con una alta escolaridad a nivel profesional, introdujo un cambio en las expectativas de participación política tanto en las actuales ciudades de residencia como frente a las instituciones colombianas.

En segundo lugar, la situación internacional de Colombia comenzó a verse afectada por la lucha contra el narcotráfico resultando perjudicadas las relaciones bilaterales con el gobierno de los Estados Unidos. Ante esta situación, los diferentes gobiernos colombianos durante los noventa volcaron su atención a la comunidad en aquel país con el ánimo de aprovecharlos políticamente como mediadores frente al gobierno norteamericano.

2) Un segundo factor que promovió indirectamente el cambio en la actitud política de los colombianos residentes en el exterior y que fue inspirador de las decisiones jurídicas a favor de la participación electoral en la distancia fueron las condiciones políticas internas del país. Las necesidades del régimen colombiano en cada uno de los momentos democratizadores, Frente Nacional en 1958 y Constitución Política de 1991, exigieron cierto margen de extensión de derechos políticos, más bien decisiones jurídicopolíticas, para otorgar a los ciudadanos fuera del país cierta participación dentro del gobierno nacional.

Al hacer el ejercicio de vinculación de la esfera demográfica con las reflexiones políticas acerca del ejercicio ciudadano, esta investigación se ubica dentro del debate contemporáneo que surge al repensar los conceptos de ciudadanía y nacionalidad instalados en

la mira de académicos que tratan de comprender las transformaciones geopolíticas surgidas desde la disolución de la Unión Soviética y sus efectos en el mundo entero. Desde entonces se ha escuchado reiteradamente en el ámbito académico la pregunta por el Estado, sus alcances, deberes y jurisdicciones; se han cuestionado los valores nacionales, se ha preguntado por la identidad nacional; se han analizado las consecuencias políticas, culturales, económicas y sociales de Estados con múltiples naciones y de naciones sin Estados y se ha preguntado por el atributo de la ciudadanía deslindada al ámbito territorial. Este último aparece como cuestionamiento lógico ante la reconfiguración territorial de algunos Estados de Europa y Asia y la problemática jurídica de sus habitantes, muchos de los cuales optaron por la migración hacia otros estados más sólidos económica y políticamente (Gellner,1991;Guarnizo, 1998,1999;Hobsbawm,1991,1996;Maciel,1997;Soysal,1994; Wallerstein,1999)

En el caso colombiano, la migración comenzó a ser reconocida como parte del efecto de la crisis política interna desde 1993 con la definición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos acerca del desplazamiento forzado<sup>4</sup>. Sin embargo, la migración internacional dirigida a los Estados Unidos sólo es vista políticamente desde el año 2000 como efecto colateral del Plan Colombia. Antes de los noventa, las investigaciones abordaban el tema de la migración de manera generalmente descriptiva con base en los diagnósticos acerca del flujo migratorio y con la intención de delinear los patrones del fenómeno, los comportamientos del mercado laboral y sus consecuencias en el área económica (Alvarez,

---

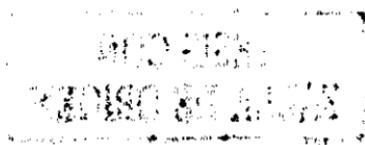
<sup>4</sup> "Es desplazado toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas." (Conferencia Episcopal de Colombia,1995:40)

1999;Cardona,1980;Cruz,1980;Chaney,1980;OEA,1985a;OEA,1985b;Pellegrino,1985;Simon, 1980;Torrealba,1992;Urrea,1970;Youssef,1992).

Por su parte, la reflexión sobre la ciudadanía en Colombia, si bien ha incursionado en el terreno del enfoque regional (lo que le permite especificar los procesos a nivel local) carece en su historiografía de una articulación teórica que ofrezca líneas de análisis y conceptualización del término. No puede seguir siendo una constante que en aquellos trabajos existentes sobre la construcción de la ciudadanía aparezca recurrente la queja por la ausencia de un trabajo riguroso, concienzudo y sistematizado acerca del concepto. (Bushnell,1997; Palacios,1997,199; Pécaut, 1987)

Al respecto, esta investigación no pretende resolver aquella carencia teórica sobre la conceptualización de la ciudadanía en Colombia. No obstante ofrece un recuento histórico de la definición formal o legal de esta categoría junto con los acontecimientos nodales en la vida pública, los cuales fungieron de contexto a los proyectos de nación y de ciudadanía elaborados a partir de las diferentes constituciones políticas y reformas electorales durante los dos siglos de existencia de la República. Es un intento por hacer un recuento de la ciudadanía contrastando el proyecto de las elites con el comportamiento ciudadano en el espacio público desde el siglo XIX y XX hasta llegar a la ciudadanía sin fronteras que regula la participación de aquellos residentes en el exterior

A pesar de que esta investigación es pionera dentro de la producción académica colombiana, que hasta el momento había profundizado independientemente el tema político y el demográfico, hace parte del Proyecto con perspectiva latinoamericana titulado: *Votar en la*



*Distancia la participación política de los ciudadanos argentinos, brasileños, colombianos y mexicanos en el exterior que dirige la Dra Leticia Calderón Chelius del Instituto de Investigación José María Luis Mora.*

Esta investigación se circunscribe al periodo comprendido entre los años 1961 y 2000 cuando son promulgadas las leyes que regulan los derechos para los ciudadanos en el exterior. La Ley 39 de 1961 para el voto presidencial, la Ley 43 de 1993 para la no pérdida de la nacionalidad colombiana, el decreto de 1997 que autoriza la votación desde el exterior para el Senado y la Ley del 2000 que regula lo relacionado con las circunscripciones especiales para las minorías políticas, grupos étnicos y ciudadanos residentes en el exterior. Además, esta investigación incluye el relato de uno de los migrantes colombianos residentes en Nueva York, protagonista del proceso de gestión, desde 1987 hasta 2000, frente a las instituciones gubernamentales por la extensión de los derechos políticos de la comunidad colombiana en el exterior.

Hasta el momento se ha ejercido el derecho al voto presidencial en diez elecciones consecutivas, las dos últimas 1994 y 1998, incluyeron primera y segunda vuelta para presidente y vicepresidente. En este último año, 1998, el voto desde el extranjero participó por vez primera en la elección a Senadores de la República; asimismo, se presentó el caso inédito hasta entonces, de cuatro colombianos residentes en los Estados Unidos que se lanzaron como suplentes en las listas de circunscripción nacional para el Senado y el triunfo de uno de ellos residente en Nueva York y naturalizado estadounidense. Además de las

---

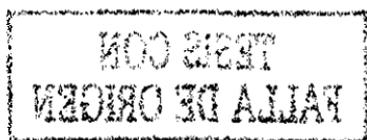
5 Parte de las reformas de la nueva Constitución Política de 1991.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

contendidas electorales regulares, los colombianos en el exterior participaron en el plebiscito por la reforma constitucional en 1990 y por la paz convocada en 1997.

La exposición de este estudio está estructurada en tres capítulos. En el primero se describe el régimen político colombiano identificando la lógica de extensión de la ciudadanía *desde arriba o desde abajo*, que fue funcional a la hora de definir una nueva práctica política extraterritorial. Se busca resaltar las contradicciones y los desencuentros entre lo legal y la práctica ciudadana real, las cuales han generado gran parte del conflicto que padece actualmente el país y determinan tradiciones en la práctica que los ciudadanos colombianos comparten tanto al interior como fuera del territorio nacional. Por otra parte, se abordan las transformaciones en materia electoral, los significados que ha tenido el derecho al voto en la sociedad colombiana así como la pérdida de relevancia de su dimensión territorial. El carácter descriptivo de este primer capítulo se debe a mi interés por brindar al lector no experto en la historia de Colombia, algunos elementos relevantes de los acontecimientos pasados que explican el comportamiento político de los ciudadanos en el exterior.

El segundo capítulo explica las condiciones políticas internas específicas así como el comportamiento migratorio de cada uno de los momentos democratizadores que abrigaron la extensión de los derechos electorales para los ciudadanos en el exterior. El objetivo es describir el contexto que llevó al Estado colombiano a abrir los espacios de participación electoral a través de la reflexión conjunta entre migración y coyunturas políticas, y comprender el cambio en la percepción del Estado frente a los ciudadanos en el exterior.



En el tercer capítulo, en tono conclusivo, se realiza un análisis general de las características que tiene la comunidad en el exterior las cuales inciden en su comportamiento político. En vías a responder por qué la movilización de colombianos ocurrió en Nueva York y no en Miami o Caracas, ciudades altamente receptoras de colombianos, se reflexiona sobre: la manera en que las dinámicas políticas de las sociedades altamente receptoras (Venezuela y los Estados Unidos) han determinado el comportamiento de los colombianos; el estigma y el estatus migratorio en los lugares de residencia; el proceso de demandas por los derechos políticos, el disfrute de éstos y la incidencia de la doble nacionalidad en la inserción a espacios políticos locales. Finalmente, se relata la experiencia de un protagonista de la movilización de colombianos en Nueva York que gestionó la extensión de sus derechos como migrante frente al Senado. Éste constituye el primer intento por escribir el testimonio de una experiencia que puede ilustrar otros casos de demandas de derechos desde las comunidades en el exterior

RECEIVED  
JAN 10 1964  
U.S. AIR FORCE  
OFFICE OF THE  
SECRETARY OF THE AIR FORCE  
WASHINGTON, D.C.

## 1. LA CIUDADANÍA EN COLOMBIA

Este capítulo comprende el recorrido por la historia del país desde una reflexión teórica surgida de temas como la ciudadanía y el ejercicio electoral en Colombia Bajo el supuesto de que existe una sintonía política entre la comunidad de ciudadanos migrantes y aquellos que permanecen dentro del territorio nacional (Calderón,1997), ambas comunidades comparten una tradición política y electoral que comenzó mucho antes del inicio de los fenómenos de migración masiva, con el surgimiento de la república independiente en 1832 En el transcurso de los siglos XIX y XX esta tradición política y electoral ha presentado transformaciones y definido particularidades que dan personalidad al caso colombiano La comprensión de esta tradición es útil para una aproximación de la herencia política que reciben los colombianos al momento de desempeñarse en la arena de lo público ya sea dentro o fuera del territorio nacional

Por otra parte, este capítulo será útil para aclarar cómo se construye este contexto dinámico llamado ciudadanía en Colombia, el cual es el primer escenario donde se gesta el proceso de socialización política de los migrantes colombianos A través de un recorrido por la historia constitucional del país que contrasta el ámbito legal con el real de la práctica ciudadana en Colombia, esta parte explica las diferentes lógicas de comportamiento político: una lógica que se genera *desde arriba*, es decir, desde la cúpula del régimen; y otra *desde abajo*, nacida del calor popular, donde el acto electoral funge como detonador de tal práctica ciudadana.

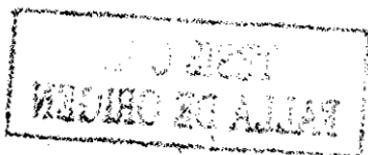
TESIS U. C. O.  
FALLA DE ORIGEN

Se quiere resaltar la vitalidad de las contiendas electorales en Colombia, especialmente durante el siglo XIX y principios del XX, a través de un seguimiento histórico por el camino de los derechos políticos en Colombia, el sufragio universal, el voto en el exterior y los demás derechos electorales para los ciudadanos que viven fuera del país a través del proceso de desterritorialización del voto. Desde inicios de la República, se diferenció el título de ciudadano y de los derechos electorales, siendo el primero extensivo, y el segundo, restringido. Lo anterior evidencia cierta formalidad de orden liberal que revela tanto los intereses de clase de los líderes políticos como su temor de otorgar poder de decisión a iletrados y a aquellos que no contaran con los requisitos económicos que garantizaran a la elite el interés de conservar el orden económico y la jerarquía social

## 1.1. Historia constitucional colombiana

### 1.1.1. La pregunta por la ciudadanía

La ciudadanía es un atributo que se ha construido intrínsecamente con el concepto de nación a lo largo de la historia. Según Eric Hobsbawm, aunque es posible encontrar varios intentos para definir el concepto de nación, existe una condición en la naturaleza del término que impide la precisión del mismo. El autor aduce que los criterios con los cuales se pretende definir la *nación* -tales como lengua, territorio, vida económica, evolución histórica y entidad política, entre otros-; son variables que se transforman a través del tiempo, es decir, no son perennes, tal como erróneamente se ha pretendido sea el concepto mismo de nación (Hobsbawm,1991;Gellner,1991). Sucede lo mismo con



nociones tales como ciudadanía, nacionalidad, identidad nacional y Estado nacional, entre otros; ya que son conceptos que se van construyendo en un proceso mediado por el tiempo y los individuos. A pesar de esto, existe un acuerdo generalizado en que *"la nación está constituida por la totalidad de los habitantes de un territorio particular, quienes por el mero acto de conformar una entidad política y quedar sujetos a leyes comunes, adquieren el status de ciudadanos, [esto es], la nación consiste en la totalidad de sus ciudadanos"* (Preuss,2000:38)

Al incluir la dimensión política de los habitantes al concepto de nación y al título de nacional, se llega inevitablemente al concepto de ciudadanía ya que ésta es entendida como *"el conjunto de atributos que regulan y cualifican la relación del individuo con el Estado"* (Marshall,1964), (lo que constituye una dimensión formal e institucional de la ciudadanía), pero además, ésta *"incide en la realidad social al establecer mecanismos definidos de relación de los individuos y las fuerzas sociales entre sí y con el Estado. y por ello, necesariamente intervienen en la producción de lo social"* (dimensión social de la ciudadanía) (Díaz Amador,1998:14)

En el caso colombiano son identificables dos ámbitos de la ciudadanía: la *ciudadanía institucional*, que tiene lugar a través de los canales diseñados por el régimen para la participación política y que fue, durante el siglo XIX y casi todo el XX, de carácter excluyente; y otra, la *ciudadanía no institucional* (perteneciente a la dimensión social de la ciudadanía), ejercida por algunos sectores de la sociedad a través de canales que no fueron dados por el régimen y más bien, constituyen una vía alterna en la

articulación con éste. La *ciudadanía no institucional* es ejercida principalmente en protesta por la exclusión y canalizada a través de la violencia y el conflicto político.

Esta es una perspectiva de análisis sobre el ejercicio ciudadano que parte desde los actores políticos y está contemplada en las propuestas teóricas que ofrece Bryan Turner sobre lo ya escrito acerca de ciudadanía y sus argumentos históricos (Turner, 1990). A partir de la comparación de cuatro casos: el alemán, el francés, el inglés y el estadounidense, Turner reflexiona acerca del tipo de relaciones entre el ejercicio ciudadano y el papel del Estado. Aporta a las propuestas teóricas dos variables a saber: la *ciudadanía activa o desde abajo* y la *ciudadanía pasiva o desde arriba*.<sup>1</sup>

Sin pretender exigirle a Turner el universalismo en sus reflexiones teóricas y aunque sus categorías han representado en el presente estudio una herramienta eficaz para recorrer la historia de la ciudadanía colombiana, es necesario establecer algunas precisiones de enfoque. A diferencia de lo observado por este autor quien plantea como una dicotomía el ejercicio ciudadano *activo/pasivo* o *arriba/abajo*, el caso colombiano demuestra que, antes que características opuestas han sido complementarias y coexisten de manera dialéctica aunque no precisamente en la demanda por la extensión de los derechos ciudadanos, como lo sugiere el mismo Turner. La historia constitucional y los derechos electorales en Colombia reflejan que han sido escasos los movimientos sociales

---

<sup>1</sup> En la categoría de ciudadanía activa ubica el caso francés y el estadounidense donde la extensión de los derechos ciudadanos fue producto de las revoluciones y las luchas por la reivindicación social y política. Este tipo de ciudadanía es para Turner una institución promotora del cambio, mientras que la ciudadanía pasiva o desde arriba, es una institución conservadora donde ubica el caso del fascismo alemán y el Estado dador de derechos típico inglés (Turner, 1990).

por la extensión de los derechos políticos y que ha sido más bien, el Estado el dador de tales derechos

Sin embargo, lo anterior no implica necesariamente que exista un ejercicio ciudadano *pasivo o desde arriba* según las categorías de Turner. En el caso colombiano se han creado otros canales de participación y de articulación al régimen que desde el siglo XIX han sido eficaces en la construcción de una *ciudadanía activa no institucional*.<sup>2</sup> Ésta se define como las actividades políticas paralelas a los espacios formales de participación que han permitido la inclusión de las masas al régimen, tales como la organización de cuadrillas en protesta por los resultados electorales -tan comunes en el siglo XIX y que desembocaron generalmente en guerras civiles-; y los conflictos durante el siglo XX: bipartidistas en la primera mitad y levantamientos insurgentes de izquierda desde la segunda mitad del siglo.

Una de las manifestaciones de la *ciudadanía activa no institucional* más recurrentes en la historia de Colombia es la violencia. Ella es instrumento de expresión de la fragmentación social y del conflicto político que no han sido resueltos pese al extenso recorrido del país en el ámbito formal, pese a las constituciones políticas del siglo XIX y las reformas constitucionales durante el XX. Siendo entonces expresión de la *ciudadanía activa no institucional*, toda violencia en Colombia es política porque es:

---

<sup>2</sup> La ciudadanía activa institucionalizada está regulada por el Estado y se ejerce principalmente a través del voto y de diversos mecanismos de participación política como el cabildo, la consulta popular y el plebiscito, entre otros.

*"consustancial al ejercicio de una democracia que, lejos de referirse a la homogeneidad de los ciudadanos, reposa en la preservación de sus diferencias 'naturales', en las adhesiones colectivas y en las redes privadas de dominio social y que, lejos de aspirar a institucionalizar las relaciones de fuerza que irrigan la sociedad, hace de ellas el resorte de su continuidad" (Pécaut, 1987: 17)*

El trasfondo de la relación institucional y no institucional de la ciudadanía está en *"la naturaleza de la división política del cuerpo social [ya que ésta] lleva a que la democracia no sirva de telón de fondo a la relación amigo-enemigo [y por ello.] ninguna imagen de un orden formado desde arriba logra imponerse en Colombia"* (Pécaut, 1987: 23-25). De allí la importancia de la *ciudadanía activa no institucional* y de sus manifestaciones mediadas por la violencia -consustancial al carácter restringido del ámbito formal de la ciudadanía- para comprender el panorama general del concepto de la ciudadanía en el caso colombiano.

### **1.1.2. Elementos dinamizadores de la ciudadanía no institucional**

La ciudadanía activa no institucional no es una categoría sin rostro y sin espacio. Fue ejercida o reclamada desde lo local donde confluían los poderes de clase que además, determinaban el acceso a la participación política. Los señores de las haciendas, los gamonales o caciques<sup>3</sup> y los indígenas (Deas, 1973) reproducían la pugna política nacional a escala o viceversa, pero sin dejar de existir la misma fragmentación que ha dificultado

la construcción de un Estado nacional. Dicha pugna tuvo un origen bipartidista y fue llevada generalmente, durante el siglo XIX, al campo de la guerra civil

Por otra parte, en estos escenarios locales donde la vida cotidiana se construía alrededor de la parroquia, imperó más que las leyes de un nuevo Estado en construcción, la moral de la Iglesia católica cuyos valores eran dignos de una sociedad conservadora. Así, el comportamiento social fue regulado por los principios de la Iglesia en ámbitos locales donde lo social subordinaba a lo político: *"todo aquello que empañara el prestigio de las jerarquías sociales afectaba en la misma medida a la autoridad política"* (Colmenares, 1990:9) Sin duda la tendencia a la continuidad del orden social colonial fue más poderosa que los ímpetus reformadores independentistas; de tal suerte que la nueva vida política se vio claramente mediada por el fundamento católico

De tal manera, las guerras civiles, los partidos políticos y la moral de la iglesia católica fueron tres elementos dinamizadores en la construcción de ciudadanía en Colombia, los cuales serán explicados a continuación

---

<sup>3</sup> Los gamonales o caciques eran agentes partidistas a nivel local, que incentivaron tanto el ejercicio del sufragio como la preferencia por determinado candidato; todo a cambio de prebendas tales como empleo, salario o habitación de los trabajadores de los hacendados

### 1.1.2.1. Las guerras civiles

Durante el siglo XIX se promulgaron seis constituciones políticas en lo que fue la lucha por la creación de la República de Colombia.<sup>4</sup> Acompañando este proceso formal, estallaron siete guerras civiles y otros tantos conflictos regionales inspirados principalmente en inconformidades por los resultados electorales y en protesta por el sectarismo del partido político en el poder “*Las guerras fueron, una prolongación de las elecciones por otros medios (y viceversa)*” (Bushnell,1997). Por ello, las guerras del siglo XIX son testimonio no sólo de la atomización de intereses políticos sino de la incapacidad de liderazgo o triunfo armado de una de las provincias sobre las otras (Palacios,1980)

---

<sup>4</sup> Sin contar las más de cuarenta constituciones políticas de cada provincia que se produjeron desde 1863 durante la República federal.

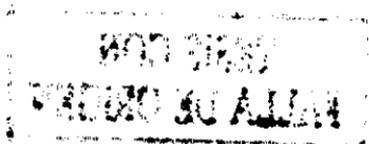


Tabla 1: Relación cronológica entre Constituciones Políticas y Guerras Civiles en Colombia durante el siglo XIX

ACONTECIMIENTO	FECHA
Primera Constitución Política de la Gran Colombia	1821
Disolución de la Gran Colombia	1830
Primera Constitución Política de Colombia	1832
Guerra Civil: <i>Guerra de Los Supremos</i>	1839-1841
Constitución Política	1843
Guerra Civil	1851
Constitución Política	1853
Guerra Civil	1854
Constitución Política	1858
Guerra Civil	1859-1861
Constitución Política: Constitución de Rionegro	1863
Guerra Civil	1861-1863
Guerra Civil	1876
Guerra Civil	1884-1885
Constituciones Políticas	Entre 1863 y 1865 se proclamaron más de cuarenta Constituciones Políticas en diferentes Estados
Constitución Política (vigente hasta 1991)	1886

A pesar de los costos sociales, políticos y económicos de las guerras civiles, éstas fueron políticamente funcionales por dos razones. En primer lugar, aunque cada constitución diseñaba los canales formales de participación y definía quiénes eran considerados como ciudadanos; las guerras instauraron un tipo de práctica política

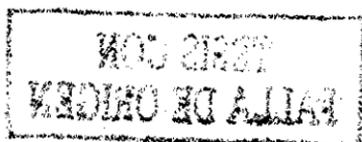
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

paralela a la formal, que propició el apasionamiento de la actividad electoral y al mismo tiempo, la identidad partidista (Palacios,1999). Una sociedad provinciana y localista que existía incluso desde la Colonia y que permaneció intacta luego de las luchas de independencia, logró vincularse activamente con la política nacional a través de estas guerras civiles: se unificaron las bases sociales y se integraron las regiones antagónicamente bajo el bipartidismo (Deas,1983; Palacios,1980).<sup>5</sup>

En segundo lugar, las guerras civiles ofrecieron la posibilidad del ejercicio político extensivo, incluso a la población marginada por las restricciones en el concepto de ciudadano y los derechos electorales que cada constitución enunciaba. Menores de edad, campesinos propietarios, jornaleros asalariados, mujeres, analfabetas y en general, los excluidos del juego electoral, participaban en la guerras demostrando no sólo gran capacidad de compromiso sino de organización.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Prueba de la cercana relación de la política nacional con lo local, en especial el sector rural, son las múltiples proclamas y comunicados impresos en hojas sueltas y folletos, así como la variedad de impresores responsables de tales publicaciones las cuales llegaban a las provincias y eran leídas en voz alta para un grupo amplio de campesinos interesados (Deas,1983; Gutiérrez,1999).

<sup>6</sup> Existen algunas evidencias de la participación de la mujer y los niños en la Guerra de los Mil Días (1899-1902) que no descartan la posibilidad de su presencia en los conflictos anteriores durante el siglo XIX. Por lo general, la mujer fungió como mensajera y canal de información, suministradora de alimentos y materiales bélicos y como combatiente; además del más conocido y rememorado papel: compañeras sentimentales de los líderes. También se encargaban de cocinar, lavar ropa, curar heridas, etc. Por su parte, la participación de los niños es comprensible debido a la tradición familiar de pertenencia partidista que cargaba ideológicamente la educación de los hijos convirtiendo en honor, el ser soldado por la causa partidista (Jaramillo,1986). En cuanto a la capacidad de organización, las cifras citadas por Palacios son ilustrativas al señalar que en 1859 durante el levantamiento del General Mosquera contra el gobierno central, el ejército pasó de 4,500 hombres para tener, seis meses después, una cifra cercana a los 20,000; igualmente, en la guerra civil de 1876, el gobierno nacional contaba con 1.255 efectivos para tres meses después contar con 30,000 hombres que los dividió en tres ejércitos distintos. También, en 1899 al estallar la Guerra de los Mil Días, había un total de 9,000 hombres en el ejército, un año más tarde la cifra



### 1.1.2.2. Los partidos políticos

El papel de los partidos políticos ha sido fundamental en la construcción de la ciudadanía en Colombia. El sentimiento partidista, liberal o conservador, nació como tradición familiar, creció en el antagonismo potenciado por las guerras civiles, se instaló geográficamente a lo largo del territorio nacional, se diferenció por la relación con la iglesia católica, y se erigió como el imaginario de unidad social (tan requerido para la construcción de la nacionalidad colombiana) aunque en realidad, lo construido haya sido trazado por la polarización del conflicto bipartidista. Éste último dejó inviable la posibilidad de no pertenecer a alguno de los dos partidos (Pécaut,1987)

El Partido Liberal y el Partido Conservador, se constituyeron como agrupaciones políticas a mediados del siglo XIX. En la primera mitad del siglo, las diferencias se lideraron bajo la bandera federalista o centralista de conformación del Estado.<sup>7</sup> Es incuestionable que ambas corrientes políticas habían luchado por la construcción de un régimen libre y antimonárquico y coincidían en la construcción de una patria independiente. Por lo tanto, la diferencia radicaba principalmente en la relación con la iglesia católica ya que ambos tenían en común el objetivo de construir un Estado federado con una democracia representativa (Bushnell,1991;Pécaut,1987;Palacios,1990)

---

alcanzaba los 30,000; además de los altísimos costos de las guerras que en 1876 ascendían al 118% del presupuesto nacional de aquel año (Palacios,1999)

<sup>7</sup> Buscar el origen de los partidos políticos a principios del siglo XIX, ha sido un tema bastante controvertido. Si bien los federalistas eran santanderistas y los centralistas, bolivarianos; la composición posterior de los partidos parece más diversa. Según Bushnell, todos los bolivarianos fueron la base del Partido Conservador al igual que los santanderistas moderados como Mariano Ospina Rodríguez. Por su parte, el Partido Liberal se conformó con otra corriente de santanderistas a ultranza como Vicente Azuero y José María Obando (Bushnell,1991)

### 1.1.2.3. La moral católica

La ideas revolucionarias no fueron suficientes para abolir el comportamiento social arraigado desde la Colonia cuyos principios descansaban en la moral de la Iglesia católica. Aquello que sobrevivió a los nuevos proyectos de nación y organización política liberal fue: una estructura social altamente jerarquizada que tenía como cabeza al monarca; una vida cotidiana mediada por la autoridad donde la conducta individual era controlada de manera colectiva; un orden social coercitivo ante el cual toda manifestación de disconformidad con la Iglesia era asumida y castigada como un levantamiento o una rebeldía política; y un intento permanente por evitar o en su caso, ocultar los *delitos* morales como el concubinato y el adulterio, los cuales eran vigilados por alcaldes, alguaciles, párrocos, etc (Colmenares,1990).

Ante la ausencia del monarca como eje de la estabilidad social y política, el nuevo proyecto liberal buscaba que el poder y el orden emanaran de la ley, que aunque abstracta, debía otorgar los derechos al nuevo soberano: el pueblo. De tal manera se creó una profunda escisión entre el proyecto liberal y la costumbre popular de la organización colonial. De una parte, las mayorías populares permanecieron ausentes o ajenas a los intereses del ideario liberal, y de otra, los líderes políticos revolucionarios construyeron un orden jurídico que en muchas ocasiones traicionaba los principios que promulgaba este ideario (Sábato,1999).<sup>8</sup>

Este desencuentro en los albores de la construcción del Estado colombiano fue negociado y en algunos casos, conciliado con prácticas políticas como el caciquismo, el gamonalismo y el clientelismo (Colmenares,1990) Tal como la relación del párroco con sus fieles, los líderes políticos locales se dieron a la tarea de orientar, dirigir y movilizar clientelas con fines electorales donde *"los votantes no eran, como prevé la teoría, los ciudadanos individuales, libres y autónomos que asistían pacíficamente al comicio para emitir su voto"* (Sábato, 1999:21) Por el contrario, éstos pertenecían a una compleja red jerárquica de índole social y político caracterizada por el beneficio económico o laboral a cambio de la lealtad, la cual coincidía con la lealtad al clero y a la Iglesia católica (Colmenares,1990).

En síntesis, la participación en las guerras civiles y levantamientos armados, la adhesión partidista y la lógica de comportamiento social establecida por la moral católica fueron los elementos que ayudaron a construir en Colombia una práctica política que tuvo como escenario el ámbito social y no formal de la ciudadanía, es decir, la *ciudadanía activa no institucional*. El caso colombiano demuestra que detrás del respeto por las leyes y el reconocimiento del valor de las constituciones políticas en el orden liberal, detrás del proceso de extensión de los derechos políticos y detrás del reconocimiento del atributo de la ciudadanía, hay un lugar social para que el escenario de la pugna por el poder se realice repetidamente bajo el control de las armas; hay un lugar para el atizador papel de los partidos políticos y para la vigencia de la moral de la Iglesia católica. De esta manera, la construcción de la ciudadanía en Colombia no sólo es resultado de los intentos formales

---

<sup>8</sup> Muestra de ello son las restricciones socioeconómicas para el derecho al voto tan comunes durante el siglo

por definirla ni del ejercicio ciudadano practicado, sino de la *relación* existente entre estas dos esferas de la realidad: la dimensión formal y la dimensión social de la ciudadanía.

### 1.1.3. Ciudadanía y voto

Debido a que las luchas de independencia fueron la revolución de las elites criollas contra la monarquía española, el interés del cambio estuvo acompañado por el temor al mismo cambio. Se llevó a cabo una revolución política sin que pudiera debilitar los privilegios de las elites líderes del movimiento. De tal suerte, las primigenias definiciones de ciudadanía de las nuevas Repúblicas en América Latina estuvieron: o condicionadas al requisito de clase social y *modus vivendi* o, tal como se presentó en el caso colombiano, pocos requisitos para la ciudadanía pero muchos para el ejercicio electoral, es decir, fueron proyectos extensivos para otorgar el título de ciudadano pero excluyentes en los derechos para la transformación del orden. Así, se crearon dos categorías distintas: el título de ciudadano y el derecho al voto.

Este último era restringido a aquellos con capacidad de decidir sobre qué gobernantes eran los más convenientes para conservar el sistema, es decir, lo que Richard Bendix llamó el *régime capacitaire*: unos pocos con las características económicas de elite, tales como una renta anual de determinado monto, una propiedad raíz, una profesión digna e independiente y en repetidas ocasiones, el alfabetismo o un nivel de formación y

conocimientos que les permitiera tener capacidad de decisión sobre el régimen mismo (Bendix,1964; Martínez Cossío,2000)

Pero aún, en el proceso de conformación democrática de Colombia durante el siglo XIX, cuando el sistema era de carácter indirecto, existía un segundo nivel sobre el derecho al sufragio. Este no fue otorgado a todos aquellos aptos para gobernar -como lo sugieren Locke y Rousseau al definir el *principio contingente*<sup>9</sup>- sino que se estableció la diferencia entre aquellos ciudadanos con exclusiva capacidad de votar de los que además, disfrutaban el derecho de ser elegidos para tomar otro tipo de decisiones de orden administrativo y político. Estos dos grupos se denominaron: los sufragantes y los electores, respectivamente, típicos de la historia colombiana del siglo XIX.

Tal discusión entre ciudadanía y derecho al sufragio no es exclusiva del caso colombiano. Este es un tema primordial en las reflexiones de muchos teóricos que han intentado relacionar el ejercicio de la ciudadanía con los derechos políticos. Entre ellos J. H. Marshall quien, inspirado en el modelo británico, describió un proceso de desarrollo en los derechos de los ciudadanos, el cual se convertiría en un modelo de análisis para la reflexión sobre ciudadanía política. Según el autor, en primer lugar se lograron los derechos civiles, es decir, el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad ante la ley y a la propiedad, establecidos en el siglo XVIII. Luego vinieron los derechos políticos representados en el derecho a votar y ser votado, a la libertad de expresión, de asociación y de reunión, éstos fueron otorgados en el siglo XIX; y por último, estuvieron los

derechos sociales que son aquellos dignos del Estado de bienestar del siglo XX, derecho a la salud, al trabajo, a la educación, a la vivienda digna, a las pensiones de desempleo, invalidez, muerte, etc. (Marshall,1964).

La historia colombiana, tal como muchos países latinoamericanos, demuestra que durante el siglo XIX, de atropellada conformación de la República, los derechos políticos estuvieron sometidos a requisitos de carácter civil tales como la propiedad y la renta que son como rezagos de los valores que constituían la antigua ciudadanía europea del siglo inmediatamente anterior. El criterio que sigue siendo vigente como uno de los pilares de la democracia participativa es el principio de igualdad ante la ley, convocado una vez más en el caso colombiano en la Constitución de 1991.

Los derechos electorales corresponden al ámbito formal de la ciudadanía, la cual en este caso de estudio, fue excluyente y clasista sin que esto signifique apatía política o electoral. Al contrario, en el siglo XIX y principios del XX -por lo menos hasta avanzado el Frente Nacional (1958-1974)- el país estaba fuertemente politizado: "*(Aquí) ningún ciudadano puede huir de las preocupaciones políticas, porque será víctima de su propio olvido. Aquí todo el país es político. El país nacional ha desaparecido*"<sup>10</sup>

Así, a pesar de las restricciones formales para el ejercicio electoral que definió la vida política colombiana durante el siglo XIX y parte del XX, la *ciudadanía activa* no

---

<sup>9</sup> Según Locke y Rosseau, se denomina *principio contingente* cuando se otorga el derecho al sufragio a todos los ciudadanos considerados aptos para gobernar (Martínez,2000).

*institucional* se tomó las calles de los pueblos y las veredas campesinas para ejercer su derecho de participación y protesta frente al régimen. Ciudadanía y voto son entonces, dos atributos inmanentes al juego político colombiano que coexisten independientemente de la dimensión formal que les regula

#### 1.1.4. El concepto de ciudadanía y la historia de la extensión de los derechos políticos

Partiendo del principio de la ciudadanía como un concepto en permanente construcción histórica, ésta no debe ilustrar necesariamente un proceso lineal hacia la amplitud democrática y puede incluso recorrer un camino diferente a la ampliación de los derechos políticos (Sábato,1999). Particularmente, el caso colombiano es una historia de aproximación y distanciamiento del principio liberal en lo relacionado con el concepto de ciudadanía y accesibilidad al ejercicio de los derechos ciudadanos y electorales. Esta historia es observable a través del recorrido por las constituciones políticas del país.

El siglo XIX -en la historia constitucional colombiana- comprende el período entre 1832 y 1886, esto es, desde el primer intento constitucional de instaurar un nuevo régimen político luego de la disolución de la Gran Colombia hasta la creación de la Constitución Política de 1886, cuando se instaura un régimen centralista y conservador,

---

<sup>10</sup> Apreciaciones de M Serrano Blanco que publica bajo el nombre de *Las viñas del odio* en 1949. (Deas,1973:135).

que de alguna manera fortalece el proceso de construcción del Estado luego de largos años de guerra civil.<sup>11</sup>

La dimensión formal e institucional de la ciudadanía plasmada en cada definición de ciudadano en las constituciones políticas del siglo XIX, ha permanecido prácticamente incólume desde la carta emitida en 1830; existe una constante en cuanto al concepto -lo relacionado con las restricciones socioeconómicas- mas no en las oportunidades electorales a las cuales tiene derecho cada ciudadano. Sin embargo, la sola existencia de tantas constituciones en el escenario del conflicto bipartidista hace pensar que el triunfo sobre el opositor político se cristalizaba en el proyecto de nación que instauraba cada partido a través de la creación de una carta constitucional. Por otra parte, la *dimensión activa pero no institucional* de la ciudadanía, sufrió grandes conmociones durante el siglo XIX ya que, fue esta práctica la que impuso y derrocó constituciones ya enunciadas y reconocidas por el gobierno, aunque éste fuese igualmente pasajero y débil. Fueron la participación en las guerras civiles, la agitación electoral y la política nacional llevada a las divisiones parroquiales, los inspiradores de un ejercicio ciudadano paralelo al formal y a diferencia de éste, incluyente y extensivo (Deas,1983)

---

<sup>11</sup> Antes de la disolución de la Gran Colombia (1830), se promulgaron dos constituciones políticas, la primera en 1821, luego del triunfo de las campañas libertadoras de Bolívar y producto del célebre Congreso de Cúcuta; y la segunda en 1830, como último intento para evitar el desmembramiento de las capitánías pertenecientes a la Gran Colombia. En ninguna de éstas dos constituciones se define el concepto de ser ciudadano aunque sí aparece el significado de ser granadino (Pombo,1951). Durante el correr del siglo XIX -enmarcado en sucesivos intentos de definición de la República- se promulgaron seis constituciones políticas: en 1832 y 1843; diez años más tarde en 1853, luego en 1858, 1863 y por último aquella que fue vigente hasta 1991 sancionada en 1886.

Aunque todas las constituciones fueron inspiradas en los principios antimonárquicos y liberales, cada una presentó características propias del contexto político interno que se vivía por entonces y plasmó los ideales del grupo triunfante de la guerra. Así, unas fueron centralistas y otras, federalistas; unas fortalecían el poder central y otras, la autonomía de las provincias, unas promulgaban la soberanía divina sobre el pueblo y otras buscaban la separación del poder de la Iglesia sobre el Estado.

A continuación se explicará cronológicamente el proceso y el contexto que dio origen a cada una de las constituciones políticas que ha tenido Colombia, en procura de la búsqueda del concepto de ciudadanía conformado entre la dimensión formal y la no institucionalizada, presentes en la historia de Colombia

#### **1.1.4.1. Los primeros intentos constitucionales 1832-1843**

El recorrido comienza luego del desmembramiento de la Gran Colombia con la **Constitución de 1832**, con la cual se definieron los primeros requisitos para ser ciudadano: ser varón granadino, casado o mayor de 21 años, saber leer y escribir y por último, tener subsistencia asegurada (Pombo,1951)<sup>12</sup> A pesar de este carácter restringido de la ciudadanía, los derechos políticos ofrecidos para entonces superaron las opciones que tenían los criollos bajo el régimen colonial en términos de desempeño de cargos

---

<sup>12</sup> El requisito de alfabetismo en la primera Constitución tenía la peculiaridad de hacerse válido desde 1840 en adelante ya que, fiel a los principios liberales de la Revolución Francesa, existían analfabetas por culpa de los opresores o de los españoles que no habían colocado el suficiente número de escuelas. Se esperaba que en veinte años todos los ciudadanos debían saber leer y escribir a no ser por descuido personal (Pombo,1951; Bushnell,1997).

públicos y de elección popular y por ello, representa una ampliación en el acceso a los derechos ciudadanos (Sábato,1999).

Aunque existieron muchos intentos por establecer un Estado bajo las normas de la ley, en la práctica política de los ciudadanos estaba fuertemente arraigada la tendencia a la vía armada para la disputa política. Quizás debido a la inexistencia del Estado y a la cercanía cronológica con las luchas de independencia que habían legitimado con su triunfo el camino armado para la lucha política, la creación de un orden legal y de una participación política dentro del marco establecido por la ley en aquellos momentos fundantes de la República, resultaron contradictorios con la práctica de amplios sectores de la población que manifestaron gran capacidad de organización militar.

Entre 1839 y 1841 se desató la Guerra de los Supremos<sup>13</sup> debido a la inconformidad con los resultados electorales de aquel año. El grupo más conservador, los triunfadores de la Guerra, impusieron una nueva **Constitución** en 1843 que fortalecía el Poder Ejecutivo y el vínculo del Estado con la Iglesia. Definía como granadinos a todos los hombres libres nacidos en el territorio de la Nueva Granada, lo cual significaba la continuidad de la esclavitud y la restricción ciudadana para ellos. Por lo demás, se conservaron los requisitos establecidos por la anterior Carta Política para la ciudadanía: ser varón, tener 21 años de edad, ser propietario, cumplidor de los deberes fiscales, y, saber leer y escribir (Pombo,1951; Iirado Mejía,1991). Por su parte, desde la Constitución

---

<sup>13</sup> Se llamó así debido a que el candidato perdedor de las elecciones y exvicepresidente, el General José María Obando, se proclamó Supremo Director de la Guerra. Jefe del Ejército Restaurador y Protector de la Religión del Crucificado.

de 1832 hasta aquella enunciada en 1853, para ser sufragante debía cumplirse con el requisito de ser ciudadano, y aunque esto suponía un status socioeconómico privilegiado, tales restricciones abrieron la posibilidad electoral aproximadamente al 5% de los varones mayores de 21 años <sup>14</sup>

Quienes estaban en capacidad de sufragar activaban el interés electoral en el resto de la población y exigían que los futuros electores presentaran públicamente y con anterioridad, los candidatos por los cuales iban a decidir (Posada,1999).<sup>15</sup> Pero, ¿qué sucede cuando un régimen se muestra incluyente para otorgar el título de ciudadano, y simultáneamente, excluyente para otorgar los derechos políticos a tales ciudadanos?

La distinción que se hizo entre el concepto de ciudadanía y el derecho al ejercicio del sufragio en el siglo XIX otorgó más importancia política y social a quienes podían ser electores, y facilitó la extensión de la categoría formal de ciudadanos a la mayoría de la población. Las restricciones electorales contribuyeron entonces, a generar un tipo de práctica ciudadana alrededor de las jornadas de elección popular en la cual todos los ciudadanos -sufragantes o electores- se involucraron con intensidad a la vida electoral del país y a su vez, a involucrar políticamente a las masas. Debido a que los escenarios de disputa fueron, además de las guerras civiles y la violencia política, los comicios

---

<sup>14</sup> Proporción válida hasta que se instaura por primera vez el sufragio universal en 1853 según el historiador David Bushnell (Tirado,1991).

<sup>15</sup> Los electores, votados por las Juntas Parroquiales y miembros de las Asambleas Electorales de Cantón, elegían al Presidente, Vicepresidente, Senadores, Representantes y diputados a la Cámara de Provincia. Esta última debía "perfeccionar" las elecciones de Senadores y Representantes, con base en los resultados de las Asambleas Electorales. Por último, el Congreso de la República escrutaba y "perfeccionaba" los votos emitidos por las Asambleas Electorales de Cantón para Presidente y Vicepresidente, sus miembros eran elegidos por las Cámaras de Provincia (República de Colombia. Registraduría del Estado Civil,1991)

electorales; esta participación electoral fomentó la adhesión partidista de la población en el juego político nacional.

#### 1.1.4.2. Reformas liberales de medio siglo 1853-1863

La creación de la nueva **Constitución Política de 1853** estuvo precedida por dos hechos importantes. Las llamadas *reformas liberales de medio siglo* o *reformas anticoloniales*, y la guerra civil de 1851. Las *reformas liberales de medio siglo* brindaron al Estado colombiano mayor coherencia con la ideología liberal ya que se dio prioridad a los derechos individuales y al *gobierno de la soberanía popular*, principio del Presidente José Hilario López (1849-1853). Por otra parte, se pretendió llevar a cabo un plan de descentralización fiscal, política y administrativa con el fin de debilitar el poder concentrado en el Ejecutivo. Se suprimieron las alcabalas, los diezmos, los impuestos sobre las hipotecas y sobre los registros; se descentralizaron las rentas públicas, se permitió a las provincias crear impuestos regionales, se disolvieron los ejidos, se dio libertad de cultivos, se expulsaron a los Jesuitas,<sup>16</sup> se permitió vender las tierras de la Iglesia, se implantó el libre comercio, el libre cambio, se eliminaron las medidas proteccionistas, se decretó la libertad de imprenta, palabra, religión y enseñanza, se abolió la esclavitud y se suprimió la pena de muerte. Los requisitos para la ciudadanía se redujeron a dos: ser varón y mayor de 21 años de edad o que sean o hayan sido casados (Pombo, 1951)

---

<sup>16</sup> Fueron expulsados por vez primera en 1767, llevados nuevamente para que se encargasen de la educación durante el gobierno del general Pedro Alcántara Herrán (1841-1845), expulsados durante el gobierno de

Otro hecho de importancia que precedió la enunciación de la Carta Constitucional fue la nueva guerra civil que estalló en 1851 liderada por los sectores más conservadores del país perjudicados por la liberación de los esclavos y la separación entre la Iglesia y el Estado. A pesar de contar con el apoyo de los poderes económicos del sur, la oposición no logró sofocar el proyecto liberal del Presidente José Hilario López (1849-1853) quien declaró la Constitución de 1853 muy acorde con el tono liberal de la época de las reformas. Esta Carta Magna buscó ampliar la participación política de los granadinos, limitar el Poder Ejecutivo, crear los partidos políticos, dar mayor autonomía a las provincias, establecer la libertad de prensa y separar los poderes civil y eclesiástico.

En 1853 ganó la Presidencia de la República el general José María Obando (1853-1854), liberal del ala moderada y líder de la *Guerra de los Supremos* que estaba abiertamente en oposición a las *reformas de medio siglo* instauradas por su mismo partido. Su gobierno trajo como consecuencia una aguda crisis gubernamental ya que favoreció el centralismo y ventiló las diferencias al interior del Partido Liberal. Ante la crisis, el General José María Melo tomó el poder por un golpe de estado y se levantó una nueva guerra civil que confrontó a liberales moderados con radicales y conservadores y que finalizó cuando asumió el poder el conservador electo Manuel María Mallarino (1854-1857).

---

José Hilario López (1849-1853) y permitida su entrada durante el gobierno de José María Obando (1857-1861).

Mientras los liberales pretendían un Estado laico, los conservadores, uno religioso; pero ambos se organizaron en sociedades de impacto local en competencia por los dos tipos de federalismos proyectados para mediados del siglo XIX: un federalismo liberal y uno conservador (Deas,1973). La pérdida de un proyecto político incluyente sin distinción social y la distorsión en la búsqueda de igualdad democrática con igualdad social, pilares del Partido Liberal, se unieron a los intereses de la nueva clase beneficiada por las *reformas de medio siglo*. De esta manera, la distinción entre el Partido Liberal y Conservador comenzó a definirse no tanto en la cúpula como en las bases a través de la adhesión partidista casi religiosa con que las masas participaban políticamente

Debido al tono de amplitud democrática de la Constitución de 1853 y por estar relacionada con las *reformas liberales de medio siglo*, el tema electoral no sólo presentó cambios profundos en beneficio de la participación ciudadana, sino que marcó un hito en el quehacer político colombiano <sup>17</sup> Declaró el voto universal, directo y secreto, permitió la elección popular de gobernadores y unificó el concepto de ciudadanía con los derechos del sufragio en tanto definió como ciudadano a todo varón nacido en el territorio granadino que sean o hayan sido casados o mayores de 21 años, aprobando el voto universal para los varones sin restricciones socioeconómicas:

---

<sup>17</sup> Las Juntas Parroquiales fueron reemplazadas por los Jurados Electorales del Distrito Parroquial conformados por cinco ciudadanos letrados que debían ejercer como jurados en las votaciones y entregar las cédulas electorales. Estos ciudadanos-jurados eran escogidos a la suerte por la Corporación Municipal, encargada de velar los asuntos electorales y resolver tropiezos del desarrollo de los comicios. Estos últimos conformaban la Legislatura Provincial encargada de escrutar los votos de los ciudadanos y declaraba elegidos a todos los cargos en mención menos los correspondientes a Presidente, Vicepresidente, Procurador y Magistrados de la Suprema Corte; tarea asignada al Congreso de la República (República de Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil,1991).

*"Todo ciudadano granadino tiene derecho a votar directamente, por voto secreto y en los respectivos periodos por Presidente y Vicepresidente de la República por Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Nación... por el Gobernador de la respectiva provincia... por el Senador o Senadores y por el Representante o Representantes de la respectiva provincia"*<sup>18</sup>

Los debates políticos de la época giraban en torno al modelo de administración territorial -federalista o centralista- y en especial sobre el papel de la Iglesia en la conformación de Estado mas no alrededor del tema del sufragio universal. No se conocieron movimientos sociales en demanda por el derecho al sufragio aunque sí se supo de casos en los que la extensión de los derechos electorales fue inédito en términos de amplitud en la experiencia universal del voto.<sup>19</sup> Aun así, el voto directo promovió las prácticas proselitistas a través de la creación de clubes, periódicos de orientación electoral, fiestas populares y peleas de gallos, entre otros, aunque también fueron comunes las amenazas para desanimar la preferencia hacia el contrincante. Con todo y esto, se presume que la tasa de participación fue aproximadamente de 40% para 1856, un caudal bastante alto considerando las dificultades geográficas y de comunicación del territorio nacional (Bushnell,1997)

En un clima de liberalización política y administrativa, se convocó en 1856 a elecciones de carácter universal con voto secreto y directo, únicas en su estilo durante el

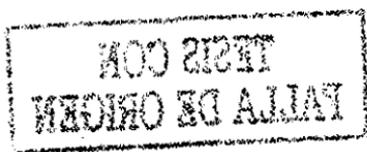
<sup>18</sup> Constitución de 1853, artículo 13 (Tirado,1991)

<sup>19</sup> Bajo el ejercicio de la autonomía de las provincias en materia electoral y durante la vigencia de la Constitución Política de 1853 se aprobó en este periodo y por primera vez, el voto femenino en la tradicionalmente liberal, Provincia de Velez (Bushnell,1997;Tirado,1991)

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

siglo XIX Paradójicamente, la extensión de derechos y la democratización del sistema, estandartes del Partido Liberal, provocó que resultara ganador el conservador Mariano Ospina Rodríguez (1857-1861) Esto se debió a que la ampliación del caudal electoral a todos los varones mayores de 21 años abarcó también al campesinado y a los sectores más pobres de la sociedad donde los párrocos tenían más liderazgo político que los mismos miembros de los partidos La estrategia de triunfo del Partido Conservador, - abanderando la fe católica, del orden eclesial, del respeto por la Iglesia, y fortalecido por un pueblo católico, creyente y amedrentado por la fe- fue la proclamación de la excomunión para quienes apoyaran y promovieran el cuestionamiento de la soberanía divina y promulgaran la primacía de los derechos individuales y el poder soberano del pueblo, en otras palabras, para quienes apoyaran los principios del Partido Liberal (Bushnell,1991).

Debido al desacuerdo del gobierno conservador frente a la Constitución de 1853, se decidió redactar una nueva **Carta Constitucional** en 1858 que declaraba la *Confederación Granadina* conformada por ocho estados cuyo principio de ciudadanía estaba restringido a ser varón, tener 21 años de edad o, los que no teniendo esa edad, sean o hayan sido casados (Pombo,1951) Con esta Constitución el sufragio universal se mantuvo: "*son ciudadanos hábiles para elegir o ser elegidos para los puestos públicos de la Confederación, conforme a esta constitución, todos los varones granadinos mayores de 21 años y los que no teniendo esa edad sean o hayan sido casados*" (Tirado,1991).



Sin embargo, una nueva guerra civil que ocupó el período entre 1859 y 1861 impidió el ejercicio de los derechos ciudadanos. Esta guerra presionó al gobierno para pactar el regreso a la vida constitucional y convocó a la creación de una nueva **Constitución Política en 1863** conocida como la *Constitución de Rionegro*, de corte liberal a través de la cual se conformaron los Estados Unidos de Colombia. En ella el concepto de ciudadanía no presentó ninguna variación desde la constitución anterior<sup>20</sup>

La primacía de los intereses electorales bipartidistas y la ausencia de disputa ideológica por el tema del sufragio se manifestó bajo esta Constitución cuando los conservadores de Antioquia (ideológicamente opuestos al universalismo del sufragio) impusieron el voto universal en dicha provincia en respuesta a las restricciones al sufragio emprendidas por un antecesor liberal. Desde la derrota del Partido Liberal en 1856 a causa de la instauración del voto universal, algunos Estados más liberales que conservadores, restringieron el voto a la condición de alfabetismo o a la renta y la propiedad, argumentos característicos del ala conservadora (Tirado, 1991). De tal manera, la primacía de intereses electorales sobre la ideología liberal de derechos equitativos para todos los ciudadanos logró que el Partido Liberal viera con recelo el sufragio universal ya que las masas analfabetas se orientaban más por los consejos eclesiales y por lo tanto, a favor de los conservadores.

---

<sup>20</sup> A los *Estados Unidos de Colombia* se le dio una estructura federal con nueve estados o provincias autónomas e independientes para edificar sus propias constituciones políticas, leyes y lo concerniente al régimen electoral. En caso de descontento con el gobierno central estaba aceptada la insurrección. Se establecieron algunos derechos individuales como la inviolabilidad a la vida humana, la libertad de imprenta y palabra, el libre comercio e industria y la libertad de cultos, así como la separación entre la Iglesia y el Estado.

Desde 1863 y hasta 1886, los Estados Unidos de Colombia tuvieron en el poder central a líderes radicales del Partido Liberal en el período conocido como el Olimpo Radical. Y aunque los ideales políticos del partido abanderaban la igualdad de derechos consagrados en la Constitución de Rionegro, reinó el poder de las armas de las múltiples guerras civiles que presenció el país en este corto período.<sup>21</sup>

Entre las razones por las cuales la instauración del régimen federal y el clima de amplitud política instaurada a través de dicha Carta Constitucional fue un factor de deterioro del régimen, están la precariedad del Estado colombiano y su limitada capacidad de albergar la diversidad de intereses políticos y sociales además de los grandes contrastes regionales y geográficos. Por la misma razón, tampoco se había generado un profundo proceso de construcción de la nacionalidad colombiana ante lo cual el sistema federado daba rienda suelta a los intereses autónomos de múltiples provincias que con dificultad se habían sentido parte de una misma nación.

El fracaso de la ideología liberal para construir la unidad nacional desde un sistema federado se debió al carácter clasista y radical de sus propuestas en torno a la democracia política y social. En la práctica despreciaron las formas de organización corporativa ya que fueron tildadas de feudales y postularon formas burguesas de organización social poco fértiles para la sociedad colombiana de finales del siglo XIX. Esto generó un conflicto ideológico y social que fue canalizado a través de los líderes

---

<sup>21</sup> En la Sección Segunda, Art.15 de la Constitución Política de Rionegro en 1863 se otorgó la libertad de portar armas y municiones, y de comerciar con ellas en tiempos de paz como parte de las *Garantías de los derechos individuales* (Pombo,1951).

partidistas locales: *gamonales* o *caciques*, los cuales lograron unificar los intereses de las oligarquías regionales mientras fortalecían la fragmentación nacional (Palacios,1980)

#### 1.1.4.3. El inicio del siglo XX: un orden centralista y conservador

La vuelta a un orden constitucional centralista fue logrado por el pacto entre conservadores y liberales moderados conocido como la *Regeneración*, cuyo objetivo fue crear una nueva **Constitución Política en 1886** que otorgara el control y el orden al poder central. Debido a que se trataba de restaurar el sistema, el producto de tal constitución fue un viraje hacia el conservadurismo para permitir, por un lado, cooptar el respaldo de las mayorías a través del fortalecimiento del vínculo entre la Iglesia y el Estado; y por otro lado, centralizar el poder fortaleciendo al Ejecutivo y de paso, unificar administrativamente las diversas regiones y los intereses políticos antagónicos.<sup>22</sup>

En términos de la ciudadanía, esta constitución aceptó como ciudadanos a los colombianos hombres "*mayores de 21 años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia*" (Pombo,1951). Se impuso nuevamente la diferenciación entre ciudadano y elector como resultado de grandes debates que el tema había despertado entonces "*Todos los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos o propiedad inmueble de mil*

---

<sup>22</sup> Dentro de las reformas se destacaron: el fin del federalismo y el inicio de la República de Colombia con centralización política y descentralización administrativa, la oficialidad de la religión católica y la aprobación de la educación bajo sus dogmas; las facultades extraordinarias otorgadas al presidente en caso de guerra interna; la creación de la fuerza pública bajo el mando del Estado y la libertad de prensa; entre otras (Dávila,1997)

*quinientos, votarán para electores y elegirán directamente representante*<sup>23</sup>. El voto dejó de ser directo y se suprimieron las elecciones para senadores aprobadas durante las *reformas de medio siglo*.

Esta definición de ciudadanía presentó de nuevo restricciones socioeconómicas que ya habían sido eliminadas desde la Constitución de 1853 cuando se estableció el sufragio universal. El argumento para ello estaba en la perspectiva de la Regeneración, en la cual la experiencia liberal de amplitud de derechos políticos fue la causante del conflicto armado nacional y por consiguiente, la pérdida de la viabilidad del proyecto federal y el desprestigio del sector radical del Partido Liberal. Por ello, el nuevo proyecto de nación se cristalizó en un régimen oligárquico y clasista como los anteriores, pero con la particularidad de haber logrado conservar el sistema constitucional hasta 1953 con el inicio de la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla y haber permitido el desarrollo de un sistema electoral acorde con los procesos de modernización estatal.

Se acabó el siglo XIX y el sentimiento de pertenencia a la nación había sido experimentado por cada ciudadano, cada familia y cada municipio a través de la polarización partidista exacerbada mediante el juego electoral: "*las más de las veces una farsa sangrienta*" de los líderes partidistas a nivel nacional (Palacios, 1980:1680). Los partidos habían logrado construir una extensa maquinaria que conectaba desde la cúpula política en la capital hasta el campesino anónimo, pasando por los eficaces gamonales y su concentrado poder local. El logro político partidista se reflejaba en la movilización de

---

<sup>23</sup> Artículo 174, Constitución de 1886 (Tirado, 1991)

amplios sectores de la sociedad durante periodos de tiempo tan cortos y para fines tan puntuales como las guerras civiles. Y a pesar de ser tan decisiva la presencia militar en la vida política y electoral del país, hubo elecciones presidenciales regularmente durante casi todo el siglo XIX<sup>24</sup> (Brawn,1998)

El conservadurismo de la Constitución de 1886 terminó por distanciar a los liberales del poder y algunos de ellos ya desacreditados por las guerras civiles anteriores, se lanzaron en franca oposición al régimen. Así estalló la Guerra de los Mil Días (1899-1902) iniciada por un grupo liberal y en medio de una difícil condición económica por la baja de los precios internacionales del café y la inflación.

Lejos de representar una alternativa de regulación política entre los ciudadanos y el Estado, la Constitución de 1886 fue testigo del atropellado recorrido de la sociedad colombiana por el siglo XX. Aunque logró permanecer como proyecto político por más de un siglo, los brotes de violencia se transformaron, de guerras civiles a conflicto permanente entre guerrillas y demás grupos armados. Esta Constitución fue reformada 71 veces antes de ser reemplazada por la de 1991.<sup>25</sup>

Mientras que las bases partidistas se disputaban el poder local y la iglesia tomaba parte del conflicto bipartidista, a nivel jurídico se comenzó con el periodo de las reformas

---

<sup>24</sup> En 1867, como única ocasión se suspendieron las elecciones por razones de violencia (Brawn,1998)

<sup>25</sup> Una de las características que ofreció la Constitución de 1886 a la práctica de gobierno en Colombia fueron las facultades presidenciales del Estado de Sitio. Estas permitieron a los sucesivos presidentes concentrar temporalmente todo el poder bajo su mando para dirigir el rumbo del país en los momentos de difícil gobierno. El resultado fue un rol presidencial más fortalecido que el Estado mismo a través del siglo

constitucionales que permitieron el normal desempeño del régimen. Cuatro fueron las reformas que sobresalieron a principios del siglo XX. La primera fue en 1905, cuando se abolió la votación popular para la elección presidencial dejando este derecho a los senadores; y se suprimió la vicepresidencia. Para 1910, año de la segunda reforma electoral, el clima político exigía la apertura de una Asamblea Nacional Constituyente que reformara la Carta Magna en vías a la gobernabilidad bajo el sistema bipartidista. Se abolió la pena de muerte, se redujo el periodo presidencial de seis a cuatro años, se prohibió la reelección para el cargo presidencial y se aumentaron los miembros del Congreso. Con estas reformas, el Partido Liberal abrió nuevamente sus posibilidades de pugna electoral por el poder nacional aunque la mayoría de los electores fuesen conservadores.

Con la reforma constitucional de 1910, se recuperó el voto directo mas no universal. Continuaron las restricciones al ejercicio del sufragio ya que se elaboraban dos listas electorales: una que comprendía a los ciudadanos que sabían leer y escribir o que tuvieran una renta anual de \$300 o propiedad raíz mayor de \$1000; los cuales podían votar para Presidente de la República, Representantes, Asambleas y Consejos Municipales. Y otra lista para aquellos que sólo podían votar para Asambleas y Consejos, compuesta por los ciudadanos mayores de 21 años y vecinos del municipio (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1991). La siguiente reforma fue en 1913 cuando se creó un Consejo Escrutador en cada capital de departamento con el fin de dar mayor control y credibilidad al proceso y cuya función fue el escrutinio parcial de los

---

debido a que el Estado de Sitio constituyó la herramienta más utilizada en los no pocos momentos de crisis

SECRET  
ESTADO DE SITIO  
MAY 1913

votos para que el Gran Consejo Electoral, realizara el escrutinio general. Y por último, con la reforma de 1920, el censo electoral comenzó a ser publicado permanentemente.

Ya fortalecido en 1922, el grupo liberal lanzó por primera vez en el siglo XX el candidato presidencial, Pedro Nel Ospina quien ganó con el decidido apoyo de la ciudadanía aunque para las siguientes elecciones de 1926, el conservadurismo triunfara de nuevo sin oposición. En 1930 el Partido Liberal recuperó el poder central hasta 1946 y con ello, se experimentó un traslado del poder a nivel de elites partidistas aunque sin transformar las prácticas electorales del país (Bushnell,1997) Para entonces, los líderes jóvenes comenzaban a renovar las prácticas políticas acartonadas de aquellos caudillos que habían llevado al pueblo a las guerras civiles durante el siglo anterior. Estos hombres nuevos creían que la política se hacía en la plaza pública y frente a multitudes, le daban prioridad a las ideas y no a los hechos y se convirtieron en grupos de discusión que se reunían frente al público de los cafés de la capital. Liberales o conservadores, dichos jóvenes, que no conocieron a Colombia en guerra civil, comenzaban a demostrar que la política podía resolverse con la convivencia bipartidista, que las diferencias ideológicas podían librarse en el plano de la discusión abstracta y que por lo mismo, la guerra era ineficaz (Brawn,1998)<sup>26</sup>

Bajo este principio de convivencia bipartidista y con los liberales en el poder se realizaron dos reformas constitucionales, una en 1936, bajo la presidencia del liberal

---

política nacional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Alfonso Lopez Pumarejo (1934-1938), con la cual se implementó el sufragio universal para los varones, mayores de 21 años, sin restricciones de carácter socioeconómico y, finalmente, se autorizó a la mujer mayor de 21 años a desempeñar cargos públicos. La instauración del sufragio universal pasó casi desapercibida entre otros temas que cobraban mayor interés en la disputa política nacional<sup>27</sup>

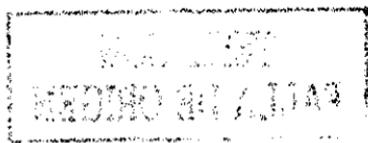
La segunda reforma del periodo liberal fue en 1945 -de nuevo con López Pumarejo-, con la cual se fortaleció el ejecutivo, prohibió a las Fuerzas Armadas el derecho al sufragio y a toda participación política así como la aprobación del voto directo para los senadores de la República. Tres años después, en 1948, se realizó otro paquete de reformas electorales durante el gobierno conservador de Mariano Ospina Perez, quien por su parte, se abstuvo de conformar un gobierno de coalición bipartidista desahaciendo los intereses convivialistas de las nuevas generaciones de políticos.

Bajo el gobierno de Ospina Perez se trazó el camino de la institucionalización electoral con la creación de la Corte Electoral, órgano que perdura hoy en día bajo el nombre de Consejo Nacional Electoral y que entonces tenía las funciones de llevar el escrutinio de las elecciones para presidente y cuerpos colegiados. Otra de las innovaciones fue la creación del Registrador Nacional del Estado Civil encargado de la

---

<sup>26</sup> El gobierno del liberal Enrique Olaya Herrera (1930-1934) formó un gabinete de coalición llamado "Concentración Nacional" donde participaban por igual liberales y conservadores. A este proyecto de gobierno el autor Herbert Brawn le ha llamado "convivialismo" (Brawn, 1998).

<sup>27</sup> Para la Cámara de Representantes votaron en 1935, 23.5% de los varones adultos y en 1937, después de la reforma, 29%, un aumento mínimo en el caudal electoral. Sin embargo, en estos años, el Partido Conservador había establecido el abstencionismo, por lo tanto, estas cifras corresponden más a los electores liberales (Bushnell, 1997).



oficina Nacional de Identificación Electoral, íntimamente ligado al aspecto técnico de la cédula de ciudadanía.

El asesinato en abril de 1948 del líder liberal favorito de las nuevas masas urbanas, Jorge Eliécer Gaitán<sup>28</sup>, eliminaría por completo la posibilidad de la convivencia bipartidista en el gobierno nacional. Se polarizaron las tendencias políticas, se distanciaron los partidos entre sí y se profundizó la escisión al interior del Partido Liberal. Con ésto se dio la entrada a una de las décadas más sangrientas y turbulentas del siglo XX, en la cual se recurrió a una dictadura militar con el beneplácito de la mayoría de la sociedad, para finalmente optar por el pacto bipartidista conocido como Frente Nacional (1958-1974).

Aunque la vida electoral estuvo suspendida durante el gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), paradójicamente en términos electorales, bajo su gobierno se aprobó el histórico voto femenino en 1954. Este derecho fue demandado por algunos sectores de la sociedad sin que existiera un movimiento definido a favor de su aprobación.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>Líder del partido liberal que agrupó las masas urbanas en la búsqueda por una ruptura con el poder oligárquico. Fue asesinado el 9 de abril de 1948 en Bogotá desatando inmediatas reacciones violentas en protesta de su muerte, episodio conocido como el *bogotazo*. Su asesinato fue el detonador del recrudecimiento de la violencia partidista en el país.

<sup>29</sup>Desde 1949, se debatía acerca de la conveniencia del voto femenino en la vida electoral del país. Los liberales temían que el derecho de la mujer a decidir, fuera influenciado por la Iglesia, lo cual convendría al Partido Conservador quienes a su vez, se encontraban en la contradicción entre los derechos de la mujer y

#### 1.1.4.4. El pacto frentenacionalista

Es necesario detenerse en una de las reformas más relevantes a la Carta Constitucional de 1886 ya que con ella se conformó un marco jurídico-político que oficializó la exclusión bipartidista y caracterizó el ejercicio ciudadano durante la segunda mitad del siglo XX. Se trata del Frente Nacional el cual fue legitimado popularmente a través del plebiscito de 1957<sup>30</sup> y cuyo contenido fue la paridad partidista en las corporaciones públicas, la exclusión de cualquier otro partido para cargos de elección popular, la prohibición de nombramientos de individuos que no fuesen liberales o conservadores para puestos de representación política en la administración pública y la prohibición de celebrar un nuevo plebiscito.<sup>31</sup>

Como antecedente del Frente Nacional se puede identificar la violencia rural, urbana y bipartidista que enfrentó a la población en los años cincuenta y que se tradujo en el debilitamiento del régimen. Fue entonces cuando las elites partidistas recurrieron a una dictadura militar a cargo del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) con el fin de retomar las riendas del régimen y con la promesa de convocar a elecciones en 1957. Sin embargo, mientras el líder militar se desgastaba en el poder, las fuerzas enfrentadas

---

su tradicional papel en la sociedad. La mujer comenzó a hacer parte de los censos electorales desde 1958 (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1991; Dávila, 1997)

<sup>30</sup> El plebiscito estaba recién inaugurado como mecanismo de participación ciudadana.

<sup>31</sup> Este último argumento sirvió de obstáculo hasta 1990, para una nueva reforma constitucional por iniciativa popular. Con el Frente Nacional los dos partidos políticos se comprometieron a que los nombramientos, promociones y destituciones de empleados no podían estar determinados por filiación política. De la misma manera, el número de magistrados debía ser proporcional al número de congresistas de cada partido, así como también el gabinete presidencial, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, debían conformarse de manera equitativa entre miembros de ambos partidos políticos

demostraban tanto la incapacidad de triunfo como la imposibilidad de valorar los costos sociales y políticos del conflicto.

El Frente Nacional comenzó oficialmente en 1958 y tuvo como objetivos centrales: acabar con la crisis de representatividad y de legitimidad de las instituciones gubernamentales, darle fin a la violencia de los años cincuenta que obedeció a la pugna por el poder entre los dos partidos y, destituir el régimen militar para imponer nuevamente el sistema electoral y las funciones legislativas.

A pesar de haber sido una estrategia democrática, ésta se fundó en la restricción del poder a algunas facciones de los dos partidos tradicionales cuyas cúpulas resultaron fortalecidas a lo largo del proceso. Sin embargo, en el desarrollo del acuerdo político se buscó la participación de los colombianos en la vida política del país a manera de respuesta al clima de reconciliación nacional que había despertado la posibilidad por la competencia electoral sin violencia y dentro de los cánones democráticos

La naturaleza misma del Frente Nacional parecía desmentir el interés incluyente del nuevo régimen. Durante la vigencia formal del pacto (1958-1974), el Estado operó como un mecanismo de disuasión de los actores en conflicto, los partidos dejaron de aglutinar los intereses de gran parte de la sociedad y excluyeron de la arena política a sectores de diversa ideología, especialmente de la izquierda, quienes ante la ausencia de espacios legales de participación, exploraron el terreno de la insurgencia como mecanismo de articulación y propuesta de un nuevo proyecto nacional. Prueba del clima

de apertura y conciliación ciudadana durante el Frente Nacional, está la creación de las Juntas de Acción Comunal -estructura descentralizada de organización y participación ciudadana- y la Reforma Agraria 1959-1961 (Palacios,1997).

A pesar de lo anterior, los conflictos políticos que inspiraron el proyecto frentenacionalista fueron resueltos durante el pacto. Se logró sustituir el régimen militar, finalizar la violencia desatada entre los miembros de los partidos políticos y llevar a cabo el pacto de alternancia a manera de orden democrático restringido (Dugas,1993) Pero, tal como sucedió con la Regeneración en 1886, el Frente Nacional resultó del pacto de las élites políticas distantes de las necesidades de la población y más aún, del interés por realizar un cambio profundo dentro del régimen.

Se requirió entonces, de un ámbito formal, constitucional y reformista de gestación de las directrices legales de comportamiento ciudadano, el cual, existió junto a la protesta y la lucha de algunos sectores de la sociedad en reclamo por la participación política en la esfera pública. Estas dos vías de construcción del concepto de ciudadanía en Colombia han logrado no sólo coexistir sino perdurar a lo largo de la historia constitucional del país, institucionalizando el régimen bipartidista a través de un sistema paradójico: democrático pero restringido en términos de acceso al poder y con los derechos políticos en plena ejecución.

Desde la administración de López Michelsen (1974-1978), con el término formal del Frente Nacional las propuestas de reformas constitucionales no fueron escasas y

estuvieron acompañadas del reconocimiento presidencial de la crisis política y la necesidad de rediseñar el régimen colombiano. A pesar de los esfuerzos por convocar a una Asamblea Nacional Constituyente ésta no pudo ser llevada a cabo debido a las fallas procedimentales que reflejaban la falta de voluntad política del gobierno –en especial del Congreso- por una profunda reforma constitucional. Año tras año, la propuesta era cada vez más inaplazable para el correr político dentro del territorio nacional.

Por su parte, en términos electorales, desde los años treinta se había iniciado un proceso de extensión de derechos políticos con la aprobación del sufragio universal masculino (1936), la elección popular de congresistas (1945) y el voto femenino (1954) y el voto en el exterior (1961) dando por sentado que el comportamiento gubernamental en la historia de la extensión de los derechos políticos en Colombia –en la primera mitad del siglo XX- no fue producto de las demandas sociales sino del interés coyuntural del Estado, en lo que Turner denominaría *ciudadanía desde arriba*.

La fogosidad con que se vivieron las elecciones durante el siglo XIX fue desmovilizada a partir de la instauración del Frente Nacional y el monopolio bipartidista de la competencia democrática. Mientras el sistema electoral continuaba fortaleciéndose institucionalmente, las elecciones legales para la presidencia se realizaban de manera restringida cada cuatro años en exclusividad entre cada uno de los partidos tradicionales.<sup>32</sup> Con la estrategia de la alternancia gubernamental, la competencia

---

<sup>32</sup> Al pacto bipartidista se colaron dos partidos políticos que hicieron presencia en el nuevo régimen: el Partido Comunista y la Anapo (Alianza Nacional Popular). El primero logró algunos cargos a nivel local y el segundo agrupó preferencias disidentes del liberalismo y conservatismo postulando como candidato para

resultaba limitada y muchas veces disfrazada; además, el interés popular por los comicios fue encausado a través del ejercicio del sufragio universal.

Transcurrieron los años del Frente Nacional sin que existiera suspensión en el ejercicio electoral pero también sin más innovaciones dentro del mismo hasta 1975, cuando las reformas electorales volvieron a ocupar el tema del día con la aprobación de la ciudadanía a los 18 años de edad. La década de los ochenta fue significativa en materia electoral colombiana: desde 1985 se asumieron una serie de reformas como la sustitución de la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral, la asignación de la función del registro civil a la Registraduría Nacional y se aprobó el uso de una identificación —la tarjeta de identidad— a los menores de edad.<sup>33</sup>

Pese a la modernización institucional en materia electoral, el resultado político del Frente Nacional es la falta de interés por los asuntos electorales y el agotamiento del sistema bipartidista. Debido a este desinterés electoral, el derecho que tienen desde 1961 los ciudadanos residentes en el exterior a votar para elegir al presidente, tuvo tan poca importancia dentro del sistema y fue tan poco aplaudido por los mismos colombianos en el exterior. La baja participación fuera de las fronteras nacionales ha representado no sólo el desinterés por un sistema que había perdido toda emoción competitiva, sino la conciencia de que este tipo de participación beneficiaba únicamente a la clase política interna que casi nunca miraba las condiciones de sus connacionales en el exterior.

---

el periodo 1970-1974 al General Rojas Pinilla cuando le tocaba el turno al Partido Conservador. Por un estrecho margen, ganó el candidato Misael Pastrana, en una contienda electoral tildada reiteradamente como fraudulenta (Bushnell, 1997).

El gobierno liberal de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), inspirado en la democratización al interior de los partidos políticos pero también por beneficios coyunturales, aprobó en 1989 la consulta popular para la elección del candidato presidencial que los partidos debían presentar en la siguiente contienda electoral. Fue una medida importante para el Partido Liberal ya que, además de haber sido el primero en aprovecharla en las elecciones del 11 de marzo de 1990 cuando se eligió a César Gaviria como el siguiente candidato presidencial liberal, permitió que sus simpatizantes recuperaran la unidad partidista luego de la disidencia de Luis Carlos Galán Sarmiento con el movimiento del Nuevo Liberalismo y de su asesinato en agosto del año anterior.

En primer lugar, como se dijo arriba, se implementaría por vez primera la consulta popular para el candidato presidencial del Partido Liberal; en segundo lugar, se elegiría la composición de los cuerpos colegiados y puestos regionales como Senado, Cámara, Asambleas, Consejos Municipales y Alcaldías. En tercer lugar, y gracias al movimiento estudiantil, en estas elecciones se incluyó la "séptima papeleta" que invitaba a la ciudadanía a pronunciarse por la necesidad de una reforma constitucional. Se llamó "séptima papeleta" ya que constituía la séptima decisión a tomar en dicha contienda electoral donde se decidía por alcaldes, concejales, diputados, representantes a la cámara, senadores y un candidato liberal por consulta popular.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Los colombianos, entre los 7 y los 18 años de edad, están identificados desde entonces con la tarjeta de identidad (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1991).

<sup>34</sup> Para este momento, el grupo de colombianos en Nueva York había gestionado ya la reforma a la Constitución de 1886 por la doble nacionalidad; y es con la aprobación de la Asamblea Nacional Constituyente que la comunidad en el exterior puede ver mayores esperanzas para ser incluidos dentro del

La respuesta del electorado fue masiva, la consulta popular del Partido Liberal tuvo los mayores votos, más de cinco millones, al lograr congregar a simpatizantes de otros partidos políticos e independientes y la reforma constitucional fue aprobada con una votación de 5 millones doscientos mil (Pinzón,1991)<sup>35</sup> También hubo cambios técnicos en el mismo proceso de votación: se suprimió la tinta indeleble, se utilizaron tarjetas electorales otorgadas por el Estado, en vez de las papeletas entregadas por los partidos; se usaron los cubículos para garantizar el voto secreto, así como el conteo sistematizado de votos y las campañas de promoción y educación ciudadana a favor del ejercicio electoral (Pinzón,1991)

A escasos dos meses de unas elecciones con tantos puntos de decisión, se realizaron aquellas en mayo de 1990 que debían elegir al Presidente de la República donde ganó Cesar Gaviria Trujillo para el periodo 1990-1994 y se decidía por la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para que reformara la Carta Política

#### **1.1.4.5. El nuevo pacto: la Constitución Política de 1991**

El deterioro de la situación nacional era inocultable a finales del gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) Sin distinción, la población rural y urbana había sido

---

régimen El resultado en la votación en el exterior fue de 675 en desacuerdo y 14,871 a favor de la Asamblea Nacional Constituyente (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil,1998)

víctima de la violencia; fue un periodo de consolidación de los actores de los diferentes conflictos que vivía el país (narcotráfico, paramilitarismo, guerrillas y delincuencia común) y un acelerado proceso de descomposición social. Durante esa década Colombia se destacaba por ser uno de los países más violentos del mundo alcanzando la cifra de 30.000 muertes al año (Rojas,1993; Valencia,1993). Para entonces, se hizo inexorable un proyecto de nación incluyente con participación política de amplios sectores de la población y de diversas tendencias ideológicas.

En este contexto, nuevos protagonistas políticos (básicamente un movimiento estudiantil) propuso un cambio estructural en el país: una nueva constitución nacional que respondiera a un estado moderno y con viejas necesidades políticas no resueltas.<sup>36</sup> La fuerza popular de estos nuevos actores se concentraba en la ruptura con el viejo orden y en representar la única ocasión en la cual la propuesta no provenía del pacto de las elites partidistas.

La importancia de la labor del gobierno de Virgilio Barco fue el golpe de opinión y legitimización popular para la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) a través del plebiscito de la "séptima papeleta". Por su parte, el proceso político que enmarcó la creación de una nueva Constitución no tiene parangón dentro de la

---

<sup>35</sup> Apenas 230.080 votos se contabilizaron en contra. Estas cifras no incluyen la votación en el exterior (Pinzón,1991).

<sup>36</sup> Antes de 1990, se realizaron varios intentos gubernamentales para crear una Asamblea Nacional Constituyente que se encargase de redactar una nueva Constitución Política. Desde 1974 con el liberal Alfonso López Michelsen (1974-1978), el primer gobierno después del Frente Nacional. Luego, durante la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), más adelante con Virgilio Barco Vargas (1986-1990) en cuyo periodo se llevó con éxito la iniciativa de reforma constitucional a través de un movimiento estudiantil que luego se desvaneció en el proceso (Dugas,1993; Dugas, Sánchez, Ungar,1991)

historia nacional en términos de presencia ciudadana. Participación y pluralidad fueron las palabras más pronunciadas durante el proceso de elaboración de la Carta, y no fueron del todo palabras vacías. Dentro de los actores políticos elegidos por votación popular para conformar la ANC, estuvieron: el Partido Liberal Colombiano y el Partido Social Conservador (los dos partidos tradicionales), la Alianza Democrática M-19<sup>37</sup>, el Movimiento de Salvación Nacional<sup>38</sup>, Unión Cristiana, Unión Patriótica<sup>39</sup>, comunidades indígenas, algunos conservadores independientes, un miembro por cada uno de los recién desmovilizados grupos guerrilleros Ejército Popular de Liberación (EPL), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Quintín Lame.<sup>40</sup>

Se pensaba en la construcción de un nuevo país que dejara atrás la violencia como mecanismo de pugna por el poder y de oposición, que revitalizara la función de los partidos políticos para que fuesen gestores de las demandas sociales, que permitiera la participación legal de las diferentes tendencias políticas tan excluidas durante toda la historia nacional, que otorgara a los sectores sociales, étnicos y raciales -igualmente excluidos de la arena política- una participación dentro del gobierno, y que los colombianos pudieran ejercer sus derechos ciudadanos frente a un Estado en renovación que buscaría fomentar la participación política.<sup>41</sup>

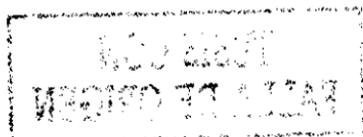
<sup>37</sup> La Alianza Democrática M-19 fue creada como partido político luego del proceso de desmovilización de los miembros del grupo guerrillero M-19.

<sup>38</sup> Creado como disidencia del Partido Social Conservador.

<sup>39</sup> Partido político de tendencia izquierda que fue víctima de la violencia y persecución de sus líderes y dirigentes.

<sup>40</sup> Estos dos últimos con voz pero sin voto en la Asamblea Nacional Constituyente (Dugas, Sanchez, Ungar, 1993).

<sup>41</sup> Debido a que junto con las elecciones presidenciales se preguntó por la Asamblea Nacional Constituyente, los colombianos residentes en el exterior pudieron participar en esta decisión a favor de la reforma constitucional. Circunstancia que fue aprovechada por el grupo *Pro Asamblea Nacional Constituyente* en la ciudad de Nueva York para demandar, sin éxito, la participación dentro del órgano con



El 9 de diciembre de ese mismo año, se realizaron los comicios para definir la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente. La participación electoral fue de las más bajas en la historia a pesar la publicidad de los medios de comunicación y del impacto político que tal ejercicio traía para la vida democrática del país (Pinzón,1991) En las tres jornadas electorales de 1990, se vio un aumento en el abstencionismo imposible de explicar sin recurrir al recrudecimiento de la violencia durante este año. <sup>42</sup>

Además del conflicto político tradicional en los campos colombianos, del narcoterrorismo urbano y la persecución a líderes políticos, fueron asesinados durante las campañas algunos candidatos de carácter local y tres de los candidatos presidenciales,<sup>43</sup> que contaban con el respaldo efectivo de la ciudadanía y que postularon como opositores y renovadores del viejo sistema bipartidista. Todo esto, logró perder el entusiasmo por un cambio institucional profundo del régimen colombiano a través de la vía electoral.

Al igual que en el Frente Nacional, el cual dio luz al derecho al voto en el exterior y a otras reformas electorales, el clima político interno que rodeó el proceso de creación

---

un representante de la comunidad de colombianos en el exterior (Directorio Internacional Liberal,1998) Con el inicio de tales movilizaciones se abrió una práctica ciudadana *desde abajo* que confluyó con los intereses del Estado por reformarse al interior

<sup>42</sup> En los comicios del 11 de marzo, la consulta popular liberal presentó una participación de 39 7%; la Cámara de Representantes fue elegida con el 55.7% de los votantes; el Senado, con el 56% y los Alcaldes con el 57 8%. La participación en los comicios del 27 de mayo fue: en la elección presidencial, 42 35% y en la convocatoria por la Asamblea Nacional Constituyente, 39%. Por último, los comicios del 9 de diciembre para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente participó el 26 1% del electorado (Pinzón,1991).

<sup>43</sup> Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo fue asesinado el 18 de agosto de 1989, Bernardo Jaramillo Ossa de la Unión Patriótica el 22 de marzo de 1990 y Carlos Pizarro Leongomez de la Alianza Democrática M-19 el 26 de abril de 1990 todos ellos más relacionados con la nueva cultura política que con aquella enclavada en el sistema del Frente Nacional

de una nueva Carta Constitucional indujo al Estado a tomar medidas de carácter incluyente que respondiera con las expectativas y las exigencias de la sociedad protagonista de dicha coyuntura

En materia electoral, además del voto y el plebiscito ya utilizados en Colombia, la Constitución Política de 1991 diseñó como mecanismos de participación el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la elección popular de gobernadores, una segunda vuelta electoral para la presidencia y retomó la figura de la vicepresidencia; la iniciativa legislativa para la ciudadanía en general, la revocatoria del mandato, el constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas e interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley <sup>44</sup>

Según la nueva Carta, la única condición para ser ciudadano colombiano es tener la mayoría de edad, 18 años. También definió dos posibilidades de perder tal título: por orden judicial y por renuncia expresa de la nacionalidad <sup>45</sup> Al inspirarse en el principio del pueblo como soberano <sup>46</sup> y otorgar al Estado la función, no sólo de facilitar la participación ciudadana en la vida de la nación, <sup>47</sup> sino de promover el aprendizaje de la participación a través de prácticas democráticas; <sup>48</sup> la nueva Carta resultó novedosa en

---

<sup>44</sup> En especial los artículos 40, 103, 104, 105 y 106 (Constitución Política de Colombia, 1991)

<sup>45</sup> Artículo 98 (Constitución Política de Colombia, 1991)

<sup>46</sup> Artículo 3º (Constitución Política de Colombia, 1991)

<sup>47</sup> Artículo 2º (Constitución Política de Colombia, 1991)

<sup>48</sup> Artículo 41 (Constitución Política de Colombia, 1991)

cuanto a las posibilidades que ofrece para que la población haga parte del juego político colombiano.<sup>49</sup>

La Constitución pretendió dar respuesta a cuatro aspectos de la crisis política: la búsqueda de la paz,<sup>50</sup> la atención a los derechos<sup>51</sup>, la moralización de la administración pública<sup>52</sup> y la modernización del Estado<sup>53</sup>. Las tres últimas estrechamente relacionadas con los colombianos residentes en el exterior ya que el derecho que tienen los ciudadanos colombianos fuera del territorio nacional de elegir y ser elegidos como miembros del Congreso de la República<sup>54</sup> está relacionado con los propósitos de moralización de la administración pública y modernización del Estado, debido a que apuntan hacia la

---

<sup>49</sup> En la experiencia de la Carta de 1991, muchos analistas han coincidido en que fue más importante el proceso que el resultado. El proceso despertó muchas expectativas por un profundo cambio en el régimen político que poco a poco fueron quedando insatisfechas al retornar a las viejas prácticas políticas que habían llevado a la crisis gubernamental: el monopolio bipartidista en la composición del Congreso de la República con supremacía del Partido Liberal, la corrupción administrativa, la congestión en el sistema judicial y la violencia política, entre otras prácticas que no han sido superadas hasta el momento. Muy amplia en el tema de la ciudadanía y sus derechos, la Constitución Política de 1991, no ha encontrado un Estado que respalde las garantías que ofrece para sus ciudadanos. En este sentido, esta Constitución es muy extensa mientras que las posibilidades reales de ejercicio de los derechos ciudadanos, limitada (Fals Borda, 1996).

<sup>50</sup> A través de la decisión por la no extradición de colombianos vinculados al narcotráfico, que había desatado la práctica terrorista contra la población civil urbana el año anterior, y los indultos por delitos cometidos por los guerrilleros con anterioridad a la carta, entre otros (Dugas, 1993).

<sup>51</sup> Se hace explícita la defensa por los derechos civiles y políticos -derecho a la vida, prohibición de la desaparición forzada, la tortura, libertades de conciencia, culto y expresión, entre otras-, por los derechos sociales, económicos y culturales -derechos a la seguridad social, a la vivienda digna, derechos de la mujer, del niño, del anciano, del adolescente, del minusválido y del trabajador- y derechos colectivos -derechos ecológicos y al espacio público- (Uribe, 1995).

<sup>52</sup> En contra de la corrupción se prohibieron los auxilios o donaciones de los parlamentarios a los ciudadanos, se anunció que los empleos estatales que no se elijan por voto popular, serán de carrera administrativa, se prohíbe el nepotismo y se diseñan mecanismos de control sobre la administración como la acción de tutela, entre otros (Dugas, 1993).

<sup>53</sup> Se introdujeron reformas en las tres ramas del poder público. Al Ejecutivo le suprimieron algunos de sus poderes, restringieron el recurso del anterior Estado de Sitio, ahora Estado de Excepción y le diseñaron mecanismos de control gubernamental como la moción de censura a los ministros (art. 135). La Rama Legislativa fue modificada en cuanto a integración del Congreso, ampliadas sus funciones y diseñados unos mecanismos de control tanto de la ciudadanía como de otros organismos gubernamentales. La Rama Judicial es modificada con el propósito de agilizar los procesos y reducir la impunidad. Se le dio un carácter administrativo con el Consejo Superior de la Judicatura y se suprimió su función de salvaguarda de la constitución política atribuyendo tal ejercicio a la nueva Corte Constitucional (Dugas, 1993).

integración y reforma orgánica del Congreso; uno de los temas más recurrentes en el proceso e inspiración por la reforma constitucional.<sup>55</sup> Así mismo, la aprobación de la no pérdida de la nacionalidad se aprobó como legitimización del vínculo político con aquellos excluidos fuera del territorio nacional.

En conclusión, la historia constitucional del país aporta el marco ideológico que abriga las diferentes reformas electorales en la historia colombiana. Tal como se señaló, el concepto de ciudadanía no sufrió profundos cambios dentro de las diferentes cartas constitucionales emitidas durante el siglo XIX; sin embargo, el clima político sí presentó intensos altibajos y con él, la expectación de la población en el desenvolvimiento electoral fue cada vez más intensa a través del siglo XIX y principios del XX. De la misma manera, las transformaciones dentro del marco de los derechos electorales fueron variados y siempre estuvieron cercanos a la vida política local y de provincia, a pesar de la marcada tendencia a deslindar la condición territorial del derecho al sufragio.

Volviendo al esquema de Bryan Turner respecto a la ciudadanía, el Estado colombiano -con algunas excepciones- ha ido en dirección hacia la democratización del régimen procurando formalmente el acceso de todos sus ciudadanos al poder. Sin

---

<sup>54</sup> Los artículos constitucionales no sólo facultan a los ciudadanos residentes en el exterior a pertenecer al Congreso, también hace mención explícita a minorías políticas y comunidades indígenas.

<sup>55</sup> Junto al intento por garantizar la participación en el Congreso de otros sectores de la población se diseñaron otras funciones y algunas estrategias de control sobre el órgano legislativo. Entre ellas, modificar los decretos dictados por el Ejecutivo en detrimento del poder presidencial, la creación de un estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la pérdida de la investidura a los congresistas que no cumplan cabalmente con sus funciones, el derecho de la ciudadanía a revocar el mandato parlamentario, mayores controles sobre los viajes al exterior, eliminación de los auxilios o donaciones, así como de la inmunidad parlamentaria, entre otros. Artículos constitucionales 133, 136, 179 al 186, 355 (Constitución Política de Colombia, 1991; Ungar, 1993).

embargo, es en aquel ejercicio ciudadano que corre paralelo al constitucional, la ciudadanía activa no institucional, (como se ha visto, representada en los conflictos electorales del siglo XIX y principios del XX, y en los conflictos políticos más complejos desde la segunda década del siglo XX) en donde las restricciones son reales y donde no ocurren cambios estructurales que permitan el libre acceso al poder. Tal parece que la lógica *desde abajo* se articula a manera de conflicto con la lógica legal *desde arriba* que se ha querido implantar a través de los sucesivos intentos de crear constituciones políticas así como reformas constitucionales; más comunes éstas, durante el siglo XX.

En cualquier caso, *desde arriba* o *desde abajo*, ambas lógicas se alimentan y se construyen una a otra permanentemente en la historia de la ciudadanía en Colombia. Tal como se ha señalado páginas atrás, la dimensión formal de la ciudadanía aporta el elemento jurídico que regula las relaciones individuo-individuo y Estado-individuo, influyendo en la construcción del ámbito social de la ciudadanía. Dado que en el caso colombiano, el ámbito formal ha sido un recurso utilizado por las elites para redireccionar el régimen en momentos de crisis política (Dávila,1997) y que ninguna solución proveniente desde arriba parece dar resultados en la democracia del país (Pecaut,1987); el ámbito formal ha sido desgastado de contenido y significado y ha permitido el fortalecimiento de la esfera no institucional de la ciudadanía que reclama articulación al régimen y espacios de propuesta de un nuevo proyecto de nación. Es una realidad que dentro del régimen colombiano, ser candidato a cualquier cargo de elección popular, ser periodista, académico, artista, investigador, defensor de los Derechos Humanos, o cualquier profesión que implique compromiso por la paz y medio de ejercicio ciudadano,

no puede hacerse sin temor a ver quebrantados los derechos fundamentales de cada ciudadano.<sup>56</sup>

Mientras que este escenario es cotidiano para los residentes dentro del territorio nacional, aquellos que viven en el exterior, han estado más cercanos de la experiencia de una ciudadanía pasiva que de una activa no institucional, es decir, aunque esta comunidad ha tenido el derecho al voto en el exterior otorgado por el Estado en 1961, los migrantes nunca se pronunciaron en su demanda y su participación electoral desde entonces, ha sido baja en relación al número de colombianos estimados fuera del país

El caso es distinto en 1991, cuando las demandas de los colombianos residentes en el exterior por la participación dentro del régimen se abrió paso en la coyuntura de la creación de una nueva Carta Política, a través de los canales instaurados por el mismo sistema en donde confluyeron intereses desde "arriba" y desde "abajo", para el cambio político. De cualquier forma, el migrante colombiano en el exterior es un actor político ya que la larga situación de ingobernabilidad y violencia hace que la opción de migrar sea una actitud política.

---

<sup>56</sup> Muestra de ello es que en Colombia es asesinado un activista político al mes (El Tiempo, 2000b).

## 1.2. El sistema electoral: entre el valor de lo local y el proceso de desterritorialización

Desde el siglo XIX la experiencia electoral comenzó a vivirse desde lo local, característica que fue transformándose a través de la legislación electoral hasta llegar a la desterritorialización del voto. La aprobación del sufragio en el exterior en 1961 y los derechos electorales que tienen los colombianos residentes en el exterior en el Congreso de la República (contemplados en la Constitución de 1991) son manifestaciones de una reconceptualización de la territorialidad como condición para la extensión de los derechos políticos en el ámbito formal. Sin embargo, pese a los cambios en la legislación por opacar el poder local y deslindar lo territorial del ejercicio electoral; pese a la articulación de lo regional con lo nacional y pese al proceso de desterritorialización del voto, la importancia del poder local nunca perdió vigencia dentro del régimen. Las mismas guerras civiles potencializaron la presencia de lo local dentro del panorama nacional: ninguna provincia logró triunfar para imponer sus intereses como una causa nacional y de paso, unificar a la sociedad dispersa. Así, los intereses locales tuvieron tanta fuerza como los nacionales y pudieron encontrarse a través de la organización militar de las guerras (Palacios, 1980)<sup>57</sup>

La participación política dentro de la estructura en escala -de lo parroquial hasta lo nacional- es considerada como la génesis de la práctica más arraigada en el quehacer

---

<sup>57</sup> En el quehacer político a nivel local eran comunes las prebendas a la comunidad donde la construcción de una carretera o una plaza de mercado y la repartición de chicha y gallina, garantizaban algunos votos a favor. Incluso más allá del interés numérico del voto, tal presencia política favorecía las opiniones del

político colombiano: el gamonalismo o el caciquismo. Éstos constituían una clase social numerosa con algún poder económico pero sin solidez moral, razón por la cual se extendió la corrupción y el clientelismo a través de las instancias de poder local donde los gamonales tenían acceso: alcaldías, juzgados y demás cargos de decisión dentro del Distrito Parroquial (Deas, 1973). La labor electoral de los gamonales y las pasiones electorales a nivel local fueron dos de los escenarios que desataron la fidelidad transgeneracional por un partido político, así como la concentración geográfica que homogeneizaba la misma preferencia partidista según el municipio. Estas dos características: la férrea filiación partidista y la concentración geográfica de la misma, marcarían el resto de la historia política y electoral del país.<sup>58</sup> Tales tendencias fueron exacerbadas mediante las continuas jornadas electorales y las guerras civiles; indudablemente, sendos ejercicios de participación ciudadana en la historia electoral de Colombia.

En un principio, la práctica electoral del siglo XIX requirió organismos locales correspondientes a las divisiones territoriales del país. Así, desde que se instauró el ejercicio del sufragio en 1821; la división territorial más pequeña, el Distrito Parroquial, era representado a través de las Juntas Parroquiales; los Consejos representaban a los Cantones; las Asambleas, las capitales de provincia, y finalmente, los Colegios Electorales en representación de las mismas capitales de provincia o de la República,

---

pueblo hacia el candidato, opiniones que a la larga se convertían en presiones para los pocos que tenían el derecho de elegir a los gobernantes (Deas, 1973).

<sup>58</sup> En Santander, por ejemplo, el 75% de los votos de las elecciones de 1856 se concentró en el mismo partido político y en San José de Miranda no se registró ningún voto liberal (Bushnell, 1997).

según el orden federal o centralista del régimen (República de Colombia Registraduría del Estado Civil,1991)<sup>59</sup>

La pasión electoral en el ámbito local no tendría razón de ser sin contar con que el tipo de elecciones que se realizaban eran de carácter indirecto hasta de cuarto grado. Es decir, se debía elegir cuatro organismos electorales para definir los cargos de Presidente, Vicepresidente y Senadores. El voto de los ciudadanos definía la composición del primer organismo electoral y en dinámica selectiva, cada organismo elegía a los miembros del siguiente hasta que el último, resultante de un selecto grupo, elegía al Presidente, Vicepresidente y Senadores. Por ello la importancia que la población local atribuía a las contiendas electorales. Importancia acrecentada desde 1832 cuando por primera vez se realizó una votación directa para crear un organismo electoral: las Juntas Parroquiales (Posada,1999; Gutiérrez,1999). Esta estructura organizacional y procedimental fue vigente hasta la Constitución de 1853 sin que la Carta Política de 1843 alterara sustancialmente el orden al respecto.

Con la creación del Estado federal y la autonomía de las provincias en materia electoral, en el período comprendido entre 1863 -de la nueva Constitución Política de Rionegro- y antes de la Constitución de 1886, encarnó el comienzo del recurso del fraude electoral a nivel local, el cual se convertiría más adelante en una práctica recurrente,

---

<sup>59</sup> Se definió que dos meses antes de las elecciones se formaría una lista de sufragantes -a manera de censo- del distrito parroquial, y otra de aquellos que pudieran ser electores vecinos de la misma parroquia. Estas listas o censos electorales, se realizaban desde 1810 por las Juntas Parroquiales, es decir, el cura y el Alcalde del Distrito Parroquial. Fue hasta 1832 cuando éstas listas de electores las realizaba un juez parroquial y cuatro vecinos tomados entre las listas de sufragantes (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil,1991).

originando sentimientos de deslegitimidad sobre los procesos y desencadenando las protestas armadas que desembocaban en las guerras civiles.<sup>60</sup> Así, la fortaleza del ámbito local en materia electoral desarrolló una práctica a favor del descrédito del sistema.

Este descontrol en materia electoral fue modificado con las innovaciones al sistema que surgieron desde la nueva Constitución de 1886 y cuyos principios fueron la centralización e institucionalización del régimen. Se creó el primer organismo electoral de carácter nacional conocido como el Gran Consejo Electoral<sup>61</sup> y se le restó protagonismo a las instancias gubernamentales de administración y veeduría en el ámbito local.

---

<sup>60</sup> A manera de ejemplo, está el conocido fraude electoral de 1877 en el Estado de Bolívar, en una contienda electoral donde ganó Rafael Nuñez, quien después fuera presidente de la República (1884-1886) y ejecutor de la Constitución de 1886, "... que en ese momento actuaba a nombre del Partido Liberal y obtuvo un total de 47.000 votos a favor y tan sólo siete en contra, con la peculiaridad de que esos 47.000 varones que supuestamente votaron a favor de Nuñez sumaban más que todos los varones que estaban censados en el Estado de Bolívar." (Tirado, 1991:72). Otro indicio de irregularidades en el sistema electoral es una nota en "Historia Electoral de Colombia" que dice: "Advertencia: Ha sido imposible para el equipo investigador que acopió la información electoral anterior, obtener los resultados de la votación entre 1878 y 1886" (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1991:134). Además, en la reconstrucción de la historia oficial electoral colombiana, se encuentra un vacío de información entre 1856 y 1888 en lo referente a organismos, censos, resultados y composición del sistema electoral. Quizás se deba a la dificultad de conjuntar información electoral durante la República federal ya que cada provincia o estado, ejercía su autonomía en esta materia, pero no se descarta la existencia de un caos electoral donde la falta de control dio vía libre a la estrategia del fraude.

<sup>61</sup> Aunque estos organismos fueron paulatinamente reformados durante el correr del siglo XX, entre 1886 y 1892 fueron vigentes los siguientes: El Gran Consejo Electoral, el primero en la historia de carácter nacional y con sede en la Capital de la República, tenía como función el escrutinio general de los votos emitidos por los electores para Presidente y Vicepresidente. Sus miembros eran nombrados por el presidente y los senadores quienes también nombraba a los integrantes del Consejo Electoral. Este, de carácter departamental, tenía sede en la capital de cada departamento y su misión era definir los integrantes de las Juntas de Distrito Electoral. Las Juntas, a su vez, realizaban el escrutinio y declaraban la elección de los Representantes y Diputados. Y por último, el Jurado Electoral, organismo correspondiente a cada Distrito Electoral, se componía de cuatro miembros del Distrito quienes debían realizar las listas de sufragantes, nombrar el jurado para el día de la elección y efectuar el escrutinio de los votos. Los organismos con poder de elección eran: la Asamblea Electoral que debía elegir al Presidente y vicepresidente, y la Asamblea Departamental, que debía elegir a los senadores. República de Colombia (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil 1991).

Por medio de la creación de organismos electorales centralizados y la paulatina recuperación de los derechos políticos aprobados, es posible entonces, identificar un proceso de consolidación del sistema electoral, así como la disminución del número de campañas locales que tanto habían calentado los ánimos durante el siglo XIX. Sin embargo, el sistema electoral implantado después de 1886 estaba más determinado por la filiación política de sus administradores que por la legislación electoral en sí (Bushnell, 1997) y si a esto se le suma la geografía que le daba preferencia unánime a un partido, el resultado sería la existencia de prácticas políticas como la exclusión electoral del partido de oposición, el recurso a la violencia para las disputas electorales, la manipulación y las presiones sobre los candidatos, entre otros comportamientos políticos que fueron caracterizando la escena electoral colombiana del siglo XX.<sup>62</sup>

El juego electoral le permitió a la mayoría de colombianos articularse con el régimen político aun cuando antes de 1936, el derecho al sufragio fuese restringido para unos pocos. Como muestra del cambio institucional sobre el concepto de *territorio* los colombianos residentes fuera del país resultaron facultados para participar electoralmente desde la promulgación de la Ley 39 de 1961 por la cual se ofrecieron las posibilidades para el ejercicio del voto fuera del distrito electoral donde estuviese registrada la cédula de ciudadanía, incluso fuera del territorio nacional.

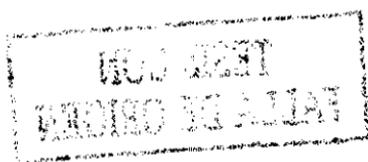
---

<sup>62</sup> Sobre la exclusión partidista, el caso del Partido Liberal es un buen ejemplo. Este contaba con sólo dos senadores desde 1886 hasta después de la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y lanzó en una única ocasión, su propio candidato presidencial en 1897. La imposibilidad de competir electoralmente por el poder, condujo a uno de los grupos liberales a organizarse y protestar contra el régimen a través de la guerra de los Mil Días con unos costos altísimos para el país (Bushnell, 1997). Otra de las prácticas comunes en materia electoral fue el recurso de la abstención electoral a manera de protesta por parte de los liberales desde 1886 hasta 1930, época de la hegemonía conservadora. Esta práctica fue disminuyendo desde que se instauró la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Otra reforma electoral que redefinió la importancia de lo territorial en el sistema colombiano fue la elección popular de alcaldes, la cual se aprobó en 1986 durante el gobierno del conservador Belisario Betancur (1982-1986). La práctica de elegir la autoridad local trajo como consecuencia que otras corrientes políticas distintas a las tradicionales comenzaran no sólo a competir frente al bipartidismo, sino a ganar elecciones locales en vías al fortalecimiento partidista a nivel nacional. Se abrió la posibilidad a sectores de izquierda como la Unión Patriótica y a otras corrientes políticas que fueron sumando votos regionales para avanzar hacia los nacionales. Así mismo, se buscó recuperar el interés ciudadano por el ejercicio del voto a nivel local y los resultados fueron satisfactorios: en las primeras elecciones en 1988, los alcaldes fueron elegidos con el 90 y 100% del electorado (Pinzón, 1991).

Con la elección popular de alcaldes el sistema electoral renovó el vínculo político entre las instancias locales y la ciudadanía, esta vez sin el temor del regreso a la geografía electoral bipartidista y con el ánimo de crear mecanismos alternativos de acceso al poder a otras fuerzas políticas marginadas del juego nacional. El criterio territorial, fue disminuyendo paulatinamente su protagonismo hasta quedar opacado por el de *participación ciudadana* sin discriminación geográfica. Así, la participación ciudadana se convirtió en discurso y objetivo no sólo del ámbito gubernamental sino de algunas organizaciones no gubernamentales, y su demanda fue el eje central del proceso de redacción de la nueva Carta Constitucional. El proceso de la constituyente por sí mismo garantiza de representación de las minorías en el Congreso con lo cual permitían el acceso del Partido



aportó para el reconocimiento de aquellos ciudadanos que no comparten el escenario geográfico con la mayoría, pero que sí comparten una experiencia política que los invita a demandar su inclusión en el orden democrático nacional

De tal manera, el proceso de organización de la Asamblea Nacional Constituyente durante 1990 estaba listo para incluir a los ciudadanos residentes en el exterior a la competencia electoral nacional. La propuesta no hubiese tenido tanto éxito si los ánimos internos de redirección del régimen político hacia la inclusión, no hubiesen coincidido con la movilización de los colombianos residentes en el Nueva York. La confluencia de los intereses de la cúpula política y de la mayoría ciudadana, incluyendo a los residentes en el exterior, fueron los ingredientes clave para que se gestara el proceso de transformación del régimen.

En este sentido, la Constitución Política de 1991, propuso una nueva mirada al tema electoral/territorial con tres innovaciones en su contenido. La primera referida a la composición electoral del Congreso de la República la cual se transformó de circunscripciones territoriales, es decir, de la representación por los departamentos; a una circunscripción nacional donde los candidatos no representan las entidades políticas de la República sino a la totalidad de la nación.<sup>63</sup> Tal reforma pretendió acabar con los poderes territoriales de los caciques políticos y garantizar el acceso a múltiples fuerzas de

---

Liberal al gobierno, por lo menos en dos o tres escaños (Bushnell, 1997).

<sup>63</sup> Artículo 171 (Constitución Política de Colombia, 1991).

reconocimiento nacional y de paso, abrió los espacios para la participación especial de las minorías políticas, comunidades indígenas y colombianos residentes en el exterior.<sup>64</sup>

La anterior modificación conlleva a la segunda innovación electoral/territorial. Si la circunscripción no está relacionada con la división política del país, entonces los colombianos residentes en el exterior están en la facultad de postularse como candidatos al Senado de la República. Esta posibilidad implícita en el nuevo sistema de representación del Senado fue aprovechada por cuatro colombianos residentes en los Estados Unidos que se postularon en 1998 dentro de las listas de otros candidatos al Senado. Uno de ellos resultó ganador suplente.<sup>65</sup>

Una tercera innovación al ámbito electoral/territorial representa el artículo 176 de la Constitución, al aprobar la creación de una circunscripción especial para los colombianos residentes en el exterior en la Cámara de Representantes. A igual que las innovaciones explicadas arriba, ésta está relacionada tanto con el carácter territorial del voto como también con el de representación. La circunscripción especial en el exterior reconoce la existencia de una comunidad de colombianos que reside fuera del territorio nacional ante la cual no hay argumento para excluirlos del juego político nacional. Los involucra de manera activa en la competencia electoral ofreciéndole además, garantías para el acceso al poder al restringir su electorado a aquellos que residen allende las fronteras nacionales.

---

<sup>64</sup> Artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, 1991 (Uribe 1995).

Por lo demás, la década de los noventa significó la inclusión de otros partidos políticos en el juego electoral aunque ninguno con un proyecto a largo plazo y sólo uno con opciones de triunfo<sup>66</sup> El abstencionismo ya no se argumentaba como posición de protesta partidista sino como acción espontánea de muchos ciudadanos que, ante el desprestigio de las instituciones, la incredulidad del sistema electoral y el desgaste de la clase política optaron por no participar en la vida electoral del país (Bushnell, 1997)<sup>67</sup>

### 1.2.1. Territorialidad, voto y ciudadanía

¿Cuál es la importancia, entonces, del concepto *territorio* para el análisis de la ciudadanía? A pesar de las diferencias en muchos de los conceptos existentes sobre ciudadanía, el argumento del *territorio* es una constante en la mayoría de ellos.<sup>68</sup> Sin embargo, al retomar las apreciaciones de Hobsbawm, la categoría de territorialidad, así como lengua, cultura, vida económica y entidad política entre otras, son cambiantes de significado a través del tiempo. Tal como hace un siglo se comenzó a reevaluar la vigencia de los requisitos económicos para el título de ciudadanía y para el derecho al

---

<sup>65</sup> v. cfr.

<sup>66</sup> La coalición conformada por Noemí Sanín de Rubio para la presidencia y Antanas Mockus para la vicepresidencia en los comicios de mayo de 1998.

<sup>67</sup> Entre los temas de la vida electoral de los noventa, está el financiamiento de las campañas políticas. A raíz del escándalo de la infiltración de dineros de negocios ilícitos a la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), reclamó presencia en la vida política nacional, el tema del financiamiento de las campañas electorales, el alto costo de éstas y el papel de los medios de comunicación en la opinión pública electoral. A pesar de las medidas de control gubernamental sobre las campañas las contabilidades paralelas burlaron los topes que impuso el gobierno

<sup>68</sup> Algunos ejemplos, *cf. supra*: "La nación está constituida por la totalidad de los habitantes de un *territorio* particular, quienes por el mero acto de conformar una entidad política y quedar sujetos a leyes comunes, adquieren el estatus de ciudadanos, [esto es], la nación consiste en la totalidad de sus ciudadanos (Preuss, 2000:38) o bien, "La ciudadanía da cuenta de la producción de una relación específica entre los individuos y el centro de ejercicio del poder social, el Estado. El atributo central de esta relación específica

voto, hoy en día el criterio de territorialidad que acompaña las definiciones de nacionalidad, ciudadanía y derecho al sufragio se está reconceptualizando para muchos regímenes a nivel mundial.

En Colombia, por ejemplo, en 1961 el requisito de territorialidad se abolió para el sufragio cuando se permitió a los ciudadanos, que para entonces eran los mayores de 21 años, votar en las casillas instaladas en otro distrito electoral en donde se había inscrito la cédula, y esto podría ocurrir dentro o fuera del territorio nacional.<sup>69</sup> De la misma manera, el término *territorio* no fue tan rígido al definir, en la nueva Carta Constitucional de 1991 que podían ser nacionales aquellos que adoptaran una nueva nacionalidad en otro país y los que habiendo nacido en el exterior, tuvieran padre o madre colombiana o estuvieran residiendo en el país al momento de solicitar la nacionalidad.

Esta flexibilización del criterio de territorialidad está en plena concordancia con los fenómenos que experimentan las sociedades actuales frente al tradicional movimiento poblacional y migratorio. Hoy en día, las ventajas de las nuevas tecnologías tienen un efecto a favor de la integración entre las comunidades migrantes y sus países de origen. Ahora es más fácil mantener los lazos con la sociedad que abrigó la formación de los individuos que luego fueron migrantes. Por tal razón, los principios jurídicos que definen al nacional y al ciudadano no pueden continuar deteniéndose en el criterio de la territorialidad. La enseñanza que ofrece el caso colombiano respecto a los conceptos de

---

es que los individuos que participan conforman la población de un Estado *territorial*" (Díaz Amador, 1998:35).

<sup>69</sup> Contemplado explícitamente en los artículos 5º, 6º y 7º de la Ley 39 de 1961 (Diario Oficial, 1961)

nacionalidad y ciudadanía se enmarca en la flexibilización del criterio de territorialidad y pretende no discriminar geográficamente a sus ciudadanos. En otras palabras, la nacionalidad y la ciudadanía colombiana son facultades que lleva el individuo consigo mismo, esto es, el único requisito para su existencia es la persona, cerrando con esto la historia de reducción de condicionamientos que desde el origen de la República, han existido sobre los títulos de nacional y ciudadano.

En esta misma vía, algunos teóricos como Yasemin Soysal, advierten un nuevo esquema en el concepto y ejercicio ciudadano. A partir de la reflexión sobre las condiciones de los migrantes en Europa, propone la llamada *ciudadanía postnacional*, en la cual el criterio de territorialidad ya no es argumento exclusión de derechos para aquellos que residen en las sociedades receptoras ni define la membresía política a la comunidad que dejaron los migrantes (Calderón,1997). La ciudadanía postnacional entonces, hace referencia a la desterritorialización de los derechos políticos que en esta nueva propuesta no recaen en el individuo-ciudadano tradicional sino en la persona misma (Soysal,1994)

Bajo esta perspectiva, el caso colombiano implica cierta reducción de las exigencias para pertenecer a la comunidad política y por lo mismo, la posibilidad de amplitud de esta comunidad. Sin el criterio de territorialidad, en un país altamente expulsor de migrantes como Colombia -que además tiene cada vez más diversos destinos- la comunidad política se va extendiendo geográficamente junto con cada colombiano que reside en el exterior. En otras palabras, la nación se expande, la comunidad política se

diversifica con el aprendizaje de cada ciudadano en las comunidades políticas donde reside, y el Estado aprende, no sólo a convivir con ello, sino a beneficiarse por esta circunstancia. Si en los países de alta recepción de migrantes, la idea de nación debió construirse con los que llegaban, en un país de alta tasa de expulsión migratoria esta idea debe construirse con los que se van y en este proceso se encuentra el Estado colombiano

Según Luis Eduardo Guarnizo, en esta era de migración masiva, los Estado-nación han comenzado un proceso de promoción llamado "reincorporación transnacional" donde, a raíz de comprender los beneficios que tiene -para un país económicamente dependiente dentro del orden mundial- la presencia de migrantes en países desarrollados, las nuevas políticas migratorias han buscado reincorporar "al que se fue" pero desde su actual lugar de residencia (Guarnizo,1997) En el caso colombiano, el restablecimiento del vínculo político entre los migrantes y el Estado-nación fueron los programas gubernamentales creados desde 1990 destinados a esta comunidad y los nuevos derechos electorales: el derecho a elegir a Senadores y el ser elegidos como Representantes a la Cámara.

## **2. DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR: ENTRE LOS CAMBIOS MIGRATORIOS Y LAS CRISIS POLÍTICAS**

Luego del panorama histórico sobre el concepto de la ciudadanía se pretende en este capítulo hacer una mirada a profundidad de los dos momentos políticos que fueron contexto de la aprobación de los derechos ciudadanos para los residentes en el exterior: el Frente Nacional y la Constitución Política de 1991. El análisis comprende una revisión de las condiciones migratorias y políticas para cada coyuntura con la intención de encontrar los argumentos que explican su aprobación por parte del Estado.

Como se ha explicado atrás, el derecho al voto en el exterior tuvo como marco el Frente Nacional; por su parte, la extensión de los derechos electorales en el Congreso de la República y la doble nacionalidad, la Constitución Política de 1991. Ambas coyunturas se caracterizaron por un periodo de violencia que les antecedió, un movimiento migratorio de importantes magnitudes para la composición demográfica del país y una postura conciliadora del régimen para retomar el control gubernamental debido a las crisis políticas precedentes.

Se busca explicar la causa que llevó al Estado colombiano a la aprobación de los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el exterior, así como esclarecer los factores que incidieron, tanto en la extensión de los derechos electorales de tales

ciudadanos, como en el cambio en la percepción del Estado sobre la comunidad en el exterior (Anexo 1).

## **2.1. Panorama del movimiento migratorio en Colombia**

Colombia es un país que se ha caracterizado por ser altamente expulsor de migrantes. Actualmente, alrededor de 9% de la población total, es decir, cerca de tres millones de personas, han optado por residir fuera de las fronteras nacionales. Esto se explica porque la movilidad poblacional ha estado presente a manera de estrategia productiva y ocupacional -en busca de tierras, de empleo o de mejores ingresos- y motivada por la violencia rural y urbana durante el siglo XX. En especial, la década de los sesenta se distinguió por el inicio del movimiento poblacional masivo.

El contexto en el que se producen estos movimientos migratorios dentro de las fronteras nacionales sirve como detonador de aquella migración de carácter internacional o transfronterizo. Por ello es imposible hablar de migración internacional sin hablar de migración interna ya que históricamente son fenómenos consustanciales. En la experiencia colombiana se observa cómo el movimiento poblacional se generaliza ya sea dentro o fuera de las fronteras nacionales.

Esta última, ocurre hacia algunos países fronterizos como Ecuador y Perú y otros de Europa como Gran Bretaña; los cuales han venido ocupando un lugar destacado en cuanto a recepción de colombianos. Sin embargo, son Venezuela y los Estados Unidos

aquellos que representan los dos destinos primordiales con una larga tradición migratoria y con redes sociales que hacen del flujo migratorio un constante movimiento poblacional <sup>70</sup>

La tradición migratoria más voluminosa y permanente es hacia Venezuela, destino principal de los colombianos donde hasta 1999 se calculaba una cantidad de 1,080,000 residiendo en ese país (Ministerio de Relaciones Exteriores,1999) Desde los años treinta hasta entrada la década de los ochenta, los colombianos representaron la población extranjera más voluminosa en Venezuela que por su parte, se ha caracterizado por ser un país altamente receptor de migrantes de varios países latinoamericanos y europeos

Tabla 2: Proporción de colombianos según la población total de extranjeros en Venezuela

Año	%
1936	41,3%
1941	34%
1951	15,9%
1961	18,1%
1971	30,2%
1981	47,3%
1990	52%

Fuentes: 1936-1941(OEA,1985.a); 1951-1961(OEA,1985.b); 1971(Pellegrino,1985); 1981(Torrealba 1992); 1991(República de Venezuela 1993)

<sup>70</sup> En Ecuador hasta 1999 había aproximadamente 86,000 colombianos y en Perú, 40,000. Por su parte, Gran Bretaña es el país de Europa que más migrantes colombianos ha recibido, se estiman cerca de 60,000 (Ministerio de Relaciones Exteriores,1999)

Para los años de 1951 y 1961, la proporción de colombianos que entró legalmente a Venezuela se redujo sustancialmente debido a la política de migración selectiva que adoptó el gobierno venezolano. Sin embargo, desde entonces se registran los mayores índices de migración indocumentada, lo cual en términos reales sugiere una presencia mayoritaria de este grupo de extranjeros en el país vecino. Prueba de ello es que el 92% de los indocumentados legalizados en 1980 eran de origen colombiano (OEA, 1985 b)

Por otra parte, en términos comparativos con los demás países latinoamericanos, Colombia ha tenido bajos niveles de recepción de migrantes. Desde el siglo XIX hasta las primeras décadas del XX, las numerosas oleadas de migrantes europeos que durante este periodo fueron absorbidos por Cuba, Argentina, Perú, Brasil, Uruguay y Chile, no contemplaron a Colombia como posible destino de residencia. Era un país poco atractivo para la inmigración dadas las continuas guerras civiles que se desataron durante el siglo XIX y la inestabilidad política del siglo XX. Por otra parte, Colombia, al igual que las jóvenes repúblicas latinoamericanas, pasaba por un profundo cambio en sus actividades económicas.<sup>71</sup>

Si bien, durante la colonia, la fuente de riqueza consistía en la explotación minera, para mediados del siglo XIX, el mercado internacional requería productos principalmente

---

<sup>71</sup> Aunque la inmigración hacia Colombia no fue un factor trascendental en el desarrollo económico del país, desde el siglo XIX hubo varios proyectos gubernamentales que buscaron la llegada de extranjeros para el trabajo campesino y con el fin de ampliar la frontera agrícola. Se dictaron leyes a favor de la inmigración extranjera en 1845, 1847, 1870, 1871, 1872 y 1876; sin embargo, éstas resultaron promoviendo la migración interna ante el fracaso en la recepción de migrantes provenientes de otros países. Durante el siglo XX se dictaron leyes a favor de la inmigración extranjera en 1922 y 1926 siendo la más importante aquella de 1957 -con la creación del Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas (CIME)- cuando se

agrícolas; lo cual generaba una demanda de mano de obra para la colonización de terrenos baldíos y para el trabajo agrícola y pecuario. Otros países de la región solucionaron tal demanda con la mano de obra migrante proveniente principalmente de Europa; Colombia, en cambio, recurrió a la fuerza laboral movilizada a través de la migración interna

Los nacientes empresarios agrícolas del siglo XIX promovieron el traslado cualitativo de pequeños propietarios campesinos ubicados en las altas montañas de los Andes a campesinos jornaleros y asalariados. Estos, se instalaron en las zonas templadas propicias para el cultivo de café y banano, principalmente, cultivos que requerían de una fuerza de trabajo temporaria (LeGrand,1991). Hasta la fecha, continúa existiendo una dinámica de movilidad poblacional de importancia que posibilita a los campesinos la propiedad sobre la tierra, en algunos casos, y el trabajo agrícola asalariado, en otros; ampliando de paso la frontera agrícola.<sup>72</sup>

## **2.2. El Frente Nacional (1958-1974)**

### **2.2.1. Contexto migratorio**

Durante los años de 1948 y 1965 la confrontación sangrienta entre liberales y conservadores estuvo caracterizada por el terror y la persecución selectiva entre simpatizantes de los dos partidos hegemónicos. La violencia se convirtió en una estrategia

---

registraron entradas selectivas pero no masivas de personal capacitado como docentes, técnicos, obreros especializados, trabajadores en áreas de servicios y profesionales (OEA,1985 a)

<sup>72</sup> El fenómeno de la colonización de terrenos baldíos y de adecuación de zonas selváticas para la agricultura es tan vigente en Colombia que entre los años de 1985 y 1993, los departamentos del sur del país, denominados anteriormente como Territorios Nacionales, experimentaron un incremento de población del 56% (República de Colombia,1995).

utilizada por las cuadrillas partidistas para la confrontación y la competencia electoral; el asedio a los opositores políticos provocaba el desplazamiento de campesinos hacia otras regiones, principalmente a la ciudad de Bogotá. Alrededor de 200.000 mil muertos y 2'003 600 desplazados fue el saldo que dejó esta guerra interna que comprende la década de los cincuenta y los primeros años del Frente Nacional (Oquist,1978; Pécaut,1987).

La profunda transformación poblacional fue vista como parte del proceso de urbanización dada la avalancha de familias que en muy pocos años se trasladaron del campo a la ciudad. En este sentido, la perspectiva de análisis del fenómeno se centraba en la modernización del país a partir de la confrontación campo-ciudad y tradición-modernidad. Sin embargo, tras este fenómeno se escondieron profundos conflictos políticos y sociales al igual que el cambio tanto demográfico como económico que comenzó a gestarse en la historia del país.

Tabla 3: Población rural y urbana en Colombia según censos

Censos	Urbana (%)	Rural (%)	Total (%)
1938	29,1	70,9	100
1951	38,9	61,1	100
1964	52,8	47,2	100
1973	63,5	36,5	100
1985	67	33	100
1993	74	26	100
2000*	79	21	100

\*Cifra proyectada. (Silva,1997)

tal como sucedió en toda América Latina, el proceso de urbanización había comenzado antes de la década de los cincuenta.<sup>73</sup> Según la Tabla 3, entre 1951 y 1964, hubo un aumento considerable, mayor que en los otros periodos, de la población rural que comenzó a ser urbana. Este cambio sociodemográfico tuvo como contexto la agudización del conflicto que afectó principalmente a la población rural y que fue un elemento más de presión para el éxodo campo-ciudad tan común en la época. En este periodo Colombia se convirtió en un país urbano.

Lo anterior supone un cambio en la estructura propietaria de los campos colombianos así como una reorganización económica a nivel nacional. Con procesos de urbanización desorganizados como en Colombia, los fenómenos de poblamiento urbano rebasaron la capacidad de absorción laboral de las industrias (Tovar,1991); sin contar que

debido a que la migración fue forzada, el Estado no estaba preparado para la recepción de campesinos empobrecidos que llegaban masivamente a las ciudades

Muchos de estos campesinos pasaron a ser obreros pero no de grandes fábricas sino de centros de producción artesanal. Este cambio socioeconómico y demográfico estaba relacionado con el cambio político en las bases partidistas: se agruparon en las ciudades las masas liberales, proletarizadas y reivindicadas en los discursos de Jorge Eliécer Gaitán, mientras que el conservadurismo retuvo su fidelidad en los sectores campesinos

Y en continuidad con tal cambio social, durante los años cincuenta se observó cómo algunos liberales del sector rural abandonaron sus parcelas para instalarse en las ciudades y desde allí seguir de cerca la lucha emprendida por las guerrillas liberales en el campo en contra del orden conservador. Para esta década, las ciudades intermedias ya estaban acostumbradas *“a la azarosa presencia de los refugiados que dormían en los andenes de calles céntricas, en parques y lotes de engorde”* que venían de alguno de los municipios más pobres y más afectados por la violencia política.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> La ciudad de Bogotá quintuplicó su población entre 1918 y 1951 (Palacios, 1997).

<sup>74</sup> El 90% de las poblaciones que presentaban altos niveles de violencia política estaban en el rango de las más pobres del país (Palacios, 1997)

### 2.2.1.1. Destinos internacionales durante el Frente Nacional

El crecimiento demográfico<sup>75</sup>, el acelerado proceso de urbanización y las condiciones incluyó dentro de las opciones de destino a otras sociedades allende las fronteras nacionales. Por razones económicas o políticas, comenzó a producirse -de manera masiva- un movimiento migratorio hacia Venezuela, el cual ya existía en la región.

A raíz del cierre del congreso en 1949 por decisión presidencial del conservador Mariano Ospina Pérez (1946-1950) los liberales protestaron contra su régimen autoritario argumentando -entre otras acusaciones- que *"millares de familias liberales han sido arrojadas violentamente de sus domicilios, andan hoy desterradas dentro de su propia patria y aun han sido obligadas a cruzar la raya fronteriza (con Venezuela) en demanda de protección"* (Palacios,1997:205).

La versión desde el otro lado de la frontera fue notada de la siguiente manera:

*"Pocos venezolanos saben que en las tierras que circunscriben, como gigantesca herradura, al Lago de Maracaibo, viven cerca de cien mil colombianos. Fugitivos de la inhumana violencia que ha lamido a su país, esos hombres cruzaron subrepticamente la frontera buscando en Venezuela el asilo propicio y la oportunidad para el trabajo. Su pasaporte fue el relato de las atroces carnicerías que allá por los años de 1950 convirtieron en hogueras del odio a las aldeas colombianas. Vinieron a*

*Venezuela con sus familiares que pudieron salvarse de las tremendas retaliaciones y con el magro atado en que echaron las escasas pertenencias que les ahorró el terror "(Rangel,1961:5).*

Ni la situación de conflicto político interno en Colombia ni el profundo cambio estructural que estaba sucediendo fueron los únicos detonadores del flujo migratorio. Como principal destino, Venezuela contaba con una fortaleza en su economía nacional que atrajo no sólo a los ciudadanos colombianos sino a otros naturales de los países andinos y europeos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Venezuela comenzó una etapa de recepción masiva de migrantes, principalmente europeos, auspiciada por políticas inmigratorias que buscaron ubicar la fuerza de trabajo extranjera en los sectores de débil oferta de mano de obra nacional. Es interesante ver cómo en el transcurso de las dos décadas posteriores, los migrantes van quedándose en el país en una dinámica ascendente y desechando poco a poco la opción de retornar debido a la mayor capacidad de absorción de inmigrantes dentro del orden económico venezolano (OEA,1985 b).

Entre los extranjeros residentes en Venezuela que menos retornaron a su país de origen, se destacaron los colombianos. En 1951, 1955, 1958 y 1961, del 100% de los colombianos ingresados al territorio venezolano, permanecieron allí el 76%, 89%, 80% y 88% respectivamente (OEA,1985 b). La cercanía geográfica con su país de origen hace pensar que el regreso es un proyecto realizable y aunque pasen los años, el deseo de

---

<sup>75</sup> En 1905 el total de la población en Colombia era de 4 143 632 habitantes para 1993 esta población se

volver se mantiene sin hacerlo realidad. Esto, que se conoce como "fantasía del retorno" (Claderón,1997) contribuye a que la migración de regreso entre países fronterizos sea de menor magnitud y explica en parte, por qué se quedan más los migrantes colombianos en el territorio venezolano.

Por otra parte, el impulso de la actividad petrolera, el crecimiento de la demanda laboral urbana<sup>76</sup> y los procesos de urbanización en Venezuela, provocaron importantes desplazamientos de la mano de obra local en detrimento del sector rural. De esta manera, se generó un vacío en la oferta laboral del campo venezolano, en especial de la zona fronteriza del Iáchira, ocasionando profundas transformaciones en las actividades productivas y fortaleciendo los sectores comercial y de servicios, así como la industria manufacturera y las actividades agrícolas y ganaderas en la región.

Aunque la migración de colombianos fue absorbida principalmente por Venezuela, en esta época se presentó un tenue flujo hacia los Estados Unidos. Con la recesión en la economía colombiana, las consecuencias colaterales del período de La Violencia y la aplicación de la Ley migratoria de 1965<sup>77</sup> en los Estados Unidos, la entrada de colombianos se duplicó en números absolutos.

---

quintuplicó llegando a 35 886.280 habitantes (Silva,1997).

<sup>76</sup> La ocupación del sector agrícola en Venezuela pasó de 41% en 1950 al 11,2% en 1981 (Torrealba 1992)

Tabla 4: Colombianos censados en 1980 según fecha de ingreso a los Estados Unidos

<b>Total</b>	<b>143,508</b>
Antes de 1960	11,329
1965	18,607
1970	34,696
1975	36,466
1980	42,410

(CELADE, 2000)

## 2.2.2. El voto en el exterior, el Frente Nacional y el clima de reconciliación

Sumado a este panorama migratorio, durante el Frente Nacional (1958-1974) imperó un clima político de reconciliación que generó en la sociedad colombiana altas expectativas de cambio, de amplitud democrática y de transparencia electoral. Este clima político motivó al primer gobierno frentenacionalista -del liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962)- a adoptar una serie de medidas electorales que pretendieran restituir la confianza del pueblo en el sistema electoral y en el principio democrático del sufragio. En declaración ante el Senado de la República, el entonces Presidente reconocía:

*"Hoy nos parece inverosímil que por espacio de veinte años todas las energías de los partidos estuvieran dedicadas a resolver un problema que generó discordias asperísimas y fue, sin duda, el prólogo de la guerra civil no declarada. la identificación de los ciudadanos para el ejercicio de la función electoral. Con cerca de cinco millones de*

<sup>77</sup> A través de la Ley de Inmigración de 1965 se asignaron topos anuales de admisión y se solicitó a los migrantes un certificado laboral como requisito para la visa (Chaney 1980)

*colombianos cedulados, el registro abierto a todos sin discriminación alguna, la Corte Electoral respetada, y autoridades civiles y militares que protegen sin excepción ni parcialidad el derecho de cada votante, esa absurda pesadilla que desgastó en recriminaciones permanentes la capacidad de acción y dirección de las grandes fuerzas políticas nacionales ha terminado, sin que nos demos cuenta del extraordinario beneficio que implica habernos desembarazado de ella* (Diario Oficial, 1961)

La crisis institucional de entonces fue la gota que derramó el vaso de la incredulidad ciudadana ante el sistema electoral. Uno de las estrategias para reestablecer la fe del colombiano en el ejercicio del sufragio fue la política de cedulaación masiva que se adoptó a través de la Ley 39 de 1961, cuya finalidad fue diseñar los mecanismos electorales suficientes para garantizar contiendas electorales transparentes que contaran con la confianza de la sociedad colombiana y que logaran depurar el sistema electoral; al igual que buscó extender el derecho al sufragio a nuevos miembros de la comunidad política como los ciudadanos residentes en el exterior.

Además de ampliar el censo electoral, facilitar la solicitud y trámites de la cédula de ciudadanía, darle a este documento un carácter electoral obligatorio y restituir la legitimidad del mismo, esta Ley responde a dos intereses del gobierno: el primero está relacionado con facilitar y hacer masivo el proceso de cedulaación dándole al documento un carácter más amplio que el electoral. El segundo interés gubernamental consistió en la solución de algunos impedimentos de orden territorial que eventualmente pudieran

presentarse al momento de las elecciones. Cada uno de estos intereses tienen una explicación histórica detallada a continuación.

### 2.2.2.1. Proceso de cedulación: antecedentes

El primer aspecto relacionado con la Ley 39 es la campaña gubernamental para la emisión extensiva de la cédula de ciudadanía. El contexto electoral que da vida a la aprobación del voto en el exterior no es una demanda de la comunidad sino la añadidura de una medida que pretende darle validez al documento electoral; el cual, se había enredado en una pugna de intereses bipartidistas que vale la pena rescatar ya que convirtió el uso de la cédula en una cuestión política y no en un trámite técnico; y por su parte, el voto en el exterior despertó un interés más técnico que político.

La primera vez que se utilizó un documento electoral para ejercer el derecho del sufragio, fue durante las *Reformas Liberales de Medio Siglo* durante el siglo XIX. Este documento se distribuía a los ciudadanos tres meses antes de las elecciones y se entregaba a un funcionario el día de la votación. El elector depositaba en una urna su voto y en otra, la cédula. Ésta permanecía allí hasta el momento del escrutinio cuando se comparaba el número de votos con el número de cédulas. Luego de dos meses de las elecciones, el alcalde -en presencia de testigos y jurados- procedía a la combustión de todas las cédulas contabilizadas (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1991).

La función técnica que representaba el uso de la cédula durante las reformas de medio siglo, fue socabada en la República Federal en 1862, cuando ésta fue utilizada para hacer fraude electoral. En el Estado autónomo del Huila, todo ciudadano registrado en la lista de electores debía proveerse de un certificado impreso para ejercer el sufragio, este certificado era entregado bajo juramento de ser la persona registrada, mayor de 21 años, saber leer y escribir y ser vecino del lugar. Se definieron penas para el funcionario que rehusara dar la cédula o expidiera cédulas que no se hubieren solicitado en persona, lo cual es una manifestación de cierta práctica electoral fraudulenta en torno a la emisión de las incipientes cédulas de ciudadanía (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1991)

Pero la reforma más controvertida y motivo de críticas del sector conservador fue la instauración de la cédula de ciudadanía en 1929. Años atrás, el congreso de la República había debatido acerca de la pertinencia de dicho documento con argumentos en contra que reflejaban la falta de credibilidad en el sistema electoral y la facilidad para hacer fraude con este instrumento. Aún así, en el año de 1929 se aprobó la existencia de la cédula, la cual debía ser expedida por el Jurado Electoral con fines meramente electorales.

Para entonces la cédula había perdido su valor como documento electoral ya que en medio del conflicto bipartidista, ésta se había convertido en arma política al servir como mecanismo de disociación de las comunidades. En la información que aparecía en el formato estaba la filiación partidista del ciudadano, además de aquellos datos

relevantes que fueron utilizados para la localización de los adversarios políticos: una copia fotográfica, la firma del interesado (en caso de saber hacerlo), el número que al elector corresponde el registro, el nombre y el domicilio del mismo y la clase de elecciones en que podía tomar parte en el sistema de democracia indirecta que permaneció hasta 1936; entre otras informaciones útiles para atizar el conflicto bipartidista.<sup>78</sup> Eran falsificables con facilidad, era posible cambiar las fotografías así como adquirir una segunda cédula aún con vigencia de la primera. No existían las medidas necesarias para asegurar la cancelación de las cédulas de las personas que hubiesen muerto, y a su vez, eran insuficientes los mecanismos para impedir que menores de edad obtuviesen este documento.<sup>79</sup>

El sistema de voto con cédula de ciudadanía comenzó con algunas fallas técnicas que fueron aprovechadas por los liberales para conservar el poder, provocando el rechazo de los conservadores hacia tal tecnología electoral además de convertirse en argumento para determinar la abstención partidista en sucesivas contiendas electorales como protesta por el fraude liberal. Este fraude, según los conservadores, consistía en la distribución de cédulas falsas entre la población y por ello, se presentaron algunos brotes de violencia regional por cuestiones electorales, comunes en la década de los treinta.

Cuando llegó al poder el conservador Mariano Ospina Pérez (1946-1950) las manifestaciones violentas comenzaron a ser más frecuentes y a presentar una mayor

---

<sup>78</sup> Ley 31 de 1929 (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1991)

inspiración electoral y política, durante su gobierno ocurrió el asesinato del candidato liberal a la presidencia, Jorge Eliécer Gaitán. De nuevo el tema de la cédula de ciudadanía ocupaba el centro de la disputa. Esta vez, los liberales -que no aceptaban las acusaciones de los fraudes electorales durante su gobierno- denunciaban al partido gobernante no sólo por recoger las supuestas cédulas falsas, sino aquellas genuinas de los electores liberales (Bushnell,1997). La crisis en las urnas se manifestó por la abstención del Partido Liberal en las elecciones en 1949.

Durante el gobierno del militar Rojas Pinilla (1953-1957) se implementó la campaña de cedulación masiva desde los municipios y paulatinamente al resto del país; expidiéndose la primera cédula femenina en 1956 a la entonces primera dama doña Carola Correa de Rojas Pinilla, esposa del General; un gesto que sin duda dio un toque de democratización al único gobierno militar que ha tenido Colombia en su historia (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil,1999) Debido a que estas primeras cédulas tenían una función únicamente electoral no pudieron ser utilizadas en época de dictadura y en ausencia de contiendas electorales

De tal manera, la cedulación en Colombia y para la época en estudio, se convirtió más en un asunto político y no técnico en tanto que fue tema de arduos debates en el Congreso. Desde 1929 y sucesivamente hasta 1961, los diferentes gobiernos adelantaron procesos de cedulación que fracasaron por el interés electoral del partido político

---

<sup>79</sup> Esta es una evaluación resultado de la Misión Técnica Canadiense contratada bajo el gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950) para analizar y proponer mejores y más eficientes mecanismos de identificación ciudadana (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil,1991)

gobernante y la desconfianza popular ante el documento; el cual, en repetidas ocasiones había sido vehículo para la manipulación y el fraude electoral (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1991).

La Ley 39 de 1961 decretó la obligatoriedad que tienen todos los colombianos mayores de 21 años a estar cedulados, es decir, se instauró la cédula como documento indispensable y único para acreditar a los ciudadanos colombianos ante actos políticos, administrativos, civiles y judiciales, además de la función meramente electoral. También se diseñaron algunas estrategias para fomentar la cedulación como el informar que en los siguientes comicios sólo podrían votar quienes tuviesen su cédula de ciudadanía. El año de 1962 parecía ser de gran actividad electoral: en marzo se renovarían completamente el Congreso y se elegirían las Asambleas y los Consejos Municipales, y en mayo se realizaría la segunda elección presidencial dentro del Pacto del Frente Nacional, que quedaría esta vez en manos del Partido Conservador. Sin el documento electoral, los ciudadanos no sólo se verían marginados de las contiendas electorales sino de toda actividad administrativa, pública y civil.

#### **2.2.2.2. Argumentos de índole territorial**

El segundo aspecto que quiero resaltar de la Ley 39 de 1961 concierne al cambio de domicilio y a la posibilidad de votar en un Municipio distinto a aquel donde figuraba registrada la cédula en el censo electoral. Esta preocupación gubernamental respondía a los importantes cambios demográficos que sufrió el país durante los años cincuenta. Tal

como se ha señalado arriba, la migración interna es un fenómeno consustancial a aquella que se produce cruzando las fronteras nacionales, y por ello, el gobierno adoptó los mecanismos necesarios para garantizar que todos los ciudadanos sin discriminación territorial acudieran a las urnas con el fin de legitimar el pacto político de alternancia y darle continuidad al régimen

El reto del primer gobierno fretenacionalista fue inspirar confianza popular en el orden democrático. Para facilitar el derecho del sufragio a todos los ciudadanos -sin excepción-, se permitió que aquellos ciudadanos ausentes en las listas de sufragantes correspondientes al corregimiento o municipio donde desearan votar, los que cambiaron de residencia, los interesados en votar en un lugar distinto del registro de su cédula y los que residen fuera del territorio nacional<sup>30</sup> pudieran ejercer desde 1962 su derecho al sufragio para la elección presidencial. Así fue como el voto en el exterior se aprobó en el artículo 5° de la Ley 39 de 1961

La ampliación del censo electoral a través de la obligatoriedad de la cédula de ciudadanía para los electores, la decisión de instaurar éste como el documento de identidad oficial, el interés porque fuera ejercido el sufragio aun cuando se hubiera realizado un cambio domiciliar y el derecho al sufragio que tenían los ciudadanos residentes en el exterior son algunas de las estrategias del Estado para demostrar el

---

<sup>30</sup> "Los ciudadanos colombianos residentes en el Exterior podrán votar para Presidente de la República en las Embajadas, Legaciones y Consulados respectivos, el día fijado por la ley para tal acto" (Art. 5°, Ley 39 de 1961).

cambio político que esperaba la sociedad desde el primer gobierno del Frente Nacional.<sup>81</sup> En síntesis, el derecho al voto en el exterior presenta la misma actitud política de los ciudadanos frente al tema del sufragio universal: no hubo movilizaciones y fue aprobado como una estrategia técnica para facilitar el ejercicio del sufragio sin importar la ubicación geográfica del ciudadano colombiano. Además, fue un derecho otorgado por el Estado en la clásica actitud descrita por Turner como ciudadanía desde “arriba”

## 2.3. Constitución Política de 1991

### 2.3.1. Contexto migratorio

Bajo el principio de la reciprocidad entre el flujo migratorio interno y el internacional, se observa que hay un nuevo movimiento poblacional en las dos últimas décadas del siglo XX con la complejización del conflicto interno: la aparición de nuevos actores armados, el fortalecimiento del narcotráfico, la permanencia de los problemas estructurales referentes a la tenencia de la tierra, distribución altamente desigual del ingreso y de las riquezas naturales, y la represión del Estado frente a las manifestaciones y organizaciones sociopolíticas, entre otros

En este contexto se han producido dos tipos de flujos migratorios: 1) la migración interna de los últimos quince años, que puede ser laboral o económica y que presenta una variable conocida como desplazamiento por violencia, y 2) la migración internacional. El

---

<sup>81</sup> En el artículo 12° de la Ley 39 de 1961 se lee: “...la intensificación de la campaña de cedulación nacional, de que trata esta Ley” Confirmando que es el tema de la cedulación masiva el aspecto más importante de la misma (Diario Oficial, 1961)

primero es protagonizado por campesinos que salen de sus tierras y se dirigen hacia las ciudades capitales o hacia las zonas de colonización para ampliar la frontera agrícola, otros en cambio, salen de las áreas de reciente colonización para dirigirse a las ciudades, produciendo así, un movimiento en varias direcciones dentro del territorio nacional.

El segundo tipo, la migración internacional, se caracteriza porque el flujo atraviesa las fronteras nacionales y puede ser protagonizada, en primer lugar, por campesinos afectados por las precarias condiciones económicas o por el conflicto interno; en principio son desplazados por la violencia y se dirigen hacia los países fronterizos: Ecuador, Perú, Brasil, Panamá y en especial Venezuela. Esta migración internacional también puede ser protagonizada por migrantes provenientes de las clases medias y altas del sector urbano, que se dirigen principalmente hacia los Estados Unidos y algunos países de Europa.

Como consecuencias del actual movimiento migratorio pueden observarse, primero, una recomposición demográfica que es social y económicamente costosa ya que la mayoría de los desplazados son campesinos que se encuentran alimentando los cinturones de miseria de las ciudades capitales del país y de las ciudades fronterizas de los países vecinos.<sup>82</sup> En segundo lugar, quienes se dirigen hacia los Estados Unidos corresponden a una población que en Colombia no ha podido ser absorbida por la oferta laboral ya que las tasas de desempleo rondan el 20%, como se registró durante 1999 (Semana, 1999)<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Se estima que desde 1985 hasta hoy el total de desplazados por la violencia asciende a 1 200 000 (Rojas, 1998).

<sup>83</sup> Dentro de la diversidad en la tipología del migrante a los Estados Unidos, hay algunos del sector empresarial que, aunque se llevan las inversiones que tienen en el país, por lo general se mantiene el vínculo económico con Colombia vía remesas a sus familiares, empresas transnacionales, negocios binacionales y otro tipo de inversiones.

Con el proceso migratorio se asiste también a una recomposición de la propiedad en Colombia. En el ámbito rural, los campesinos desplazados han abandonado o han vendido la tierra a precios muy bajos para facilitar su salida del área de conflicto. Por su parte, los intereses económicos locales y nacionales, principalmente ganaderos y narcotraficantes, se ven beneficiados tanto por la compra de terrenos a bajo precio como por el abandono de los predios trabajados.<sup>84</sup>

Es tan determinante este contexto sobre el flujo migratorio que en veinte años se ha duplicado el número de colombianos que reside en el exterior ya que a principios de los ochenta sumaban 1,439,070 personas mientras que en 1999 la cifra superaba los 3 millones. Por otra parte, a inicios de los ochenta, el 50% de los colombianos en el exterior residía en Venezuela mientras que para 1999 aproximadamente el 58% de ellos lo hace en los Estados Unidos, es decir, 1,745,000.<sup>85</sup>

### **2.3.2. Colombia desde afuera**

Tal como se ha explicado en el capítulo anterior, el clima político interno ha impuesto necesidades tales como la inclusión de nuevos sectores tradicionalmente excluidos o la apertura de los mecanismos de participación ciudadana; los cuales fueron

---

<sup>84</sup> El negocio del narcotráfico se nutre en las esferas internacionales, no se trabaja la tierra ni se generan empleos. El negocio con la propiedad es especulativo y estratégico para los grupos paramilitares. Actualmente, el 39% de los municipios colombianos se encuentra bajo propiedad de los narcotraficantes, esto quiere decir que si la situación continúa en tal dirección, en sus manos se encontrará la definición de las pautas de inversión rural y la salud alimentaria del país (Reyes, 1997).

<sup>85</sup> Cifras de 1980 (Torrealba, 1992); 1999 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999; CELADE, 2000)

fundamentales en la extensión de los derechos de aquellos colombianos que residen en el exterior. Sin embargo, también es posible encontrar que existen motivaciones de carácter internacional que inspiran al Estado colombiano a valorar el potencial político de las comunidades en el exterior.

Para el análisis de las políticas gubernamentales hacia los migrantes en las décadas de los ochenta y noventa es condición indispensable involucrar el papel del tráfico de estupefacientes en el deterioro de la imagen de Colombia y de los colombianos en el fuera del territorio nacional. Desde entonces, el rol del país a nivel internacional comenzó a tener importancia gubernamental y fue tema de debate en la opinión pública colombiana.

Aunque el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) comenzó con intenciones de fortalecer la política exterior, sin duda para los posteriores presidentes Virgilio Barco Vargas (1986-1990), Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) y Ernesto Samper Pizano (1994-1998) fue un aspecto primordial en las agendas de gobierno. Cada uno en su momento, se abocaron en un proceso de reivindicación del país a nivel internacional debido al efecto, en los ámbitos económicos y políticos, que la mala imagen traía en una época de apertura e internacionalización de las economías.

Además del estigma del narcotráfico, alimentado por los medios de comunicación a nivel mundial, la mirada internacional se dirigió sobre el conflicto interno en Colombia. Organizaciones Internacionales de Derechos Humanos y la misma ONU, comenzaron a

llamar la atención a los gobiernos de las décadas de los ochenta y noventa para fomentar el respeto a los derechos inalienables de todos los colombianos sin distinción alguna.

En este contexto de deterioro de la imagen del país, los sucesivos gobiernos de los años noventa cambiaron sustancialmente la política del Estado frente a las comunidades de colombianos en el exterior. La premisa fue restablecer el vínculo entre Colombia y sus ciudadanos residentes fuera, con el fin de dar vigencia a la pertenencia política y de paso, incentivar una mayor solidez de la comunidad en la gestión frente al gobierno de los Estados Unidos. Aunque lo anterior pudiera ser un resultado más a largo plazo, había un interés concreto, tanto de César Gaviria como de Ernesto Samper de restituir la imagen internacional del país y de aprovechar los casi tres millones de colombianos residentes en el exterior que se contabilizaban para finales de los noventa.

César Gaviria Trujillo (1990-1994) quiso pasar a la historia como un gobernante democrático y dispuesto al cambio. En su gobierno tuvo lugar la Asamblea Nacional Constituyente, la enunciación de la nueva Constitución Política de 1991 y la reinserción a la vida civil de la mayoría de los grupos guerrilleros.<sup>86</sup> Estuvo a favor de la modernización de la economía nacional y su gobierno marcó la profundización de las políticas neoliberales, así como de la apertura económica. Además de haber constituido su

---

<sup>86</sup> El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento 19 de abril (M-19), una disidencia del Ejército Popular de Liberación (EPL) y el grupo indígena Quintín Lame, entre 1990 y 1991 antes de la ANC; el Frente Francisco Garmica, la Corriente de Renovación Socialista, tres milicias de Medellín (Milicia del pueblo y para el pueblo, Milicia del Valle de Aburrá y Milicia Metropolitana), los Comandos Ernesto Rojas y el Movimiento Independiente Revolucionario-Comandos Armados (MIR-COAR); entre 1991 y 1993.

gabinete ministerial con fuerzas pluripartidistas, nombró al primer civil como ministro de defensa

Y si lo anterior no fue motivo para aparecer en las primeras páginas de los diarios internacionales, sí lo fue la creciente presencia de Colombia en el escenario mundial a través del establecimiento de las relaciones diplomáticas con los países de la recién desintegrada Unión Soviética, la participación activa en el grupo de los No Alineados -lo cual le permitió posicionarse frente a países de Asia y Africa-, el controvertido tema de la lucha contra el narcotráfico y la persecución a los "capos" de la droga. El nombre de Cesar Gaviria terminó por ser reconocido en el ámbito continental, ventaja que supo aprovechar para la exitosa campaña hacia la búsqueda de la Secretaría General de la OEA en beneficio personal de su carrera política (Silva,1998).

Por su parte, el cuatrienio de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) no dejó de estar envuelto en el escándalo internacional por la presunta financiación de su campaña política proveniente del narcotráfico; la crisis de gobernabilidad acompañó a Samper desde el día en que fue elegido Presidente de la República. Dedicó su gobierno a reconciliarse con los colombianos, desaceleró los procesos de apertura económica que había adelantado Gaviria y fortaleció las acciones de inversión social de su programa de gobierno: la Red de Solidaridad Social. Además de la zozobra, los rumores de la renuncia del presidente y las presiones de los sectores económicos y periodísticos del país, los Estados Unidos agudizaron su política en contra del gobierno colombiano utilizando la arbitraria

“certificación”<sup>87</sup> como mecanismo de presión pública contra los países con problemas de producción de sustancias ilegales.

Esta constante presión nacional e internacional obligó al Presidente y a sus compañeros de gobierno a demostrar con hechos su política antinarcoóticos. El gobierno emprendió una fuerte campaña de investigación del negocio ilícito encontrando que varios personajes políticos estaban involucrados con los “dineros calientes” del narcotráfico. Incluyendo al Presidente -quien fue el primer mandatario colombiano juzgado penalmente por la Cámara de Representantes en ejercicio de su cargo-, la investigación tocó a los más importantes hombres de la campaña samperista y a congresistas en servicio que fueron acusados o detenidos por su vinculación con los dineros del narcotráfico <sup>88</sup>

Envuelto en el escándalo y tras la detención del Ministro de Defensa Fernando Botero Zea, algunos miembros del gabinete samperista comenzaron a renunciar a manera de presión para esclarecer los hechos. El gobierno comenzó a resquebrajarse desde el exterior, el inicio de la cascada de renuncias fue dada por la embajadora en Londres, Noemí Sanín de Rubio y Gloria Pachón de Galán, embajadora en París, seguidas por los

---

<sup>87</sup> La certificación es una decisión unilateral de aprobación por parte de los Estados Unidos hacia los países con el problema internacional del narcotráfico y que hayan cumplido con algunos requisitos decididos por el gobierno norteamericano para satisfacer sus expectativas en la lucha contra las drogas. La descertificación trae castigos en materia económica, política y dificulta las relaciones bilaterales.

<sup>88</sup> Cayeron hombres cercanos a la campaña política como Eduardo Mestre; el director administrativo de la campaña Juan Manuel Abella; el periodista Alberto Giraldo; el tesorero de la campaña, Santiago Medina; el presidente de la Federación Colombiana de Fútbol, Juan José Bellini; el Ministro de Defensa, Fernando Botero Zea y otros periodistas que también fueron acusados. Dentro del proceso 8000 que se abrió para investigar al Presidente de la República y la financiación de su campaña política fueron acusados y destituidos los senadores María Izquierdo y Alberto Santofimio Botero, así como el Representante a la

ministros de salud, transporte y comercio exterior, además, de los embajadores de Holanda, Venezuela, Argentina, Cuba y Chile, y casi al final del mandato se conoció la renuncia del Vicepresidente de la República, Humberto De La Calle

Por otro lado, un permanente rival político de Samper dentro del Partido Liberal, el expresidente y ahora Secretario General de la OEA, César Gaviria Trujillo, demostró su distanciamiento con el Presidente al declarar que la duda atentaba contra la tranquilidad política del país, atribuyendo un argumento más para internacionalizar el problema de la gobernabilidad en Colombia y la crisis en las altas esferas gubernamentales; temas que fueron título de primera página en The Nueva York Times, Miami Herald y The Washington Post (Santos,1998)

A diferencia de Gaviria, que terminó el mandato con su nombre políticamente listo para lanzarse a las esferas continentales, Samper fue visto como un hombre corrupto y la posible y deseable caída de su gobierno como el trofeo de la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Las relaciones con los Estados Unidos fueron deteriorándose hasta alcanzar su punto más bajo cuando el Ministro de Interior acusó tácitamente a la DEA de atentar contra la vida del abogado defensor del Presidente, César Cansino (Santos,1998).

Los temas en conflicto con los Estados Unidos fueron la intromisión del gobierno estadounidense en la política interior de Colombia y la presión para la creación de la ley

---

Cámara Rodrigo Garavito También fue detenido el Excontralor General de la República Manuel Francisco

de extradición a narcotraficantes. En 1996 el país del norte canceló la visa al Presidente, al Contralor General y al exfiscal General de la República en señal de ruptura con el gobierno de Samper.

En febrero de 1997 el gobierno colombiano gastó 12 millones de dólares en la campaña a favor de la certificación en los principales medios de comunicación impresa de los Estados Unidos. Fueron publicadas separatas en la revista Forbes, en The Washington Post, Nueva York Times, Los Angeles Times, Miami Herald y El Nuevo Herald. Igualmente, viajaron al territorio de la Unión el vicepresidente Lemos Simonds, el senador German Vargas Lleras y el director de Proexport de sede en Miami (Maingot,1998).

Esfuerzos en vano, ya que el error estratégico del gobierno de Samper fue adelantar campañas en los Estados Unidos a su nombre, lo cual desprestigiaba cualquier intento de reivindicación. Aquello que no podía recuperarse era la imagen y la legitimidad del gobierno, y así las cosas, la estrategia debía venir de otros sectores de presión frente al poder y la opinión pública estadounidense. La necesidad de recurrir a otros mediadores fue fundamental para que el Estado colombiano comenzara a jugar un rol más activo en la tarea de involucrar a los ciudadanos migrantes en el exterior. Esta fue otra de las razones para implementar los programas de protección a las comunidades de colombianos en el exterior que en realidad fueron de acercamiento entre el gobierno colombiano y sus ciudadanos en los Estados Unidos

---

Becerra por haber recibido dineros provenientes del narcotráfico (Santos,1998).

Sin embargo, tales esfuerzos no fueron suficientes. El escenario de política internacional estaba altamente deteriorado y la popularidad del Presidente cayó entre los colombianos residentes en el exterior. Dentro del país, las clases populares vieron el proceso como un montaje del gobierno norteamericano; aunque hayan comprobado acciones ilícitas en la cúpula política del país, el problema no dejó de verse como de corrupción en las altas esferas.

Dado que los problemas de Colombia afectan a los colombianos estén donde estén y los obliga, aunque no quieran, a mantener el vínculo con su patria, los residentes en el exterior, enterados del proceso de deterioro del gobierno a través de las cadenas internacionales de noticias, sufrían en carne propia los costos de ser colombiano y llevaban a cuentas el estigma que había afianzado el escándalo de la financiación de la campaña presidencial. Tanto fue así, que Andrés Pastrana Arango, candidato conservador que erigió su campaña con el lema "vote por el cambio", también fue elegido presidente con los votos que le dieron los ciudadanos en el exterior en 1998.

Debido a que la opinión pública internacional no favorecía ni la imagen del país ni exaltaba el significado de ser colombiano, los gobiernos de Gaviria, Samper y lo que lleva el de Pastrana<sup>89</sup>, han dirigido sus esfuerzos a fortalecer la comunidad colombiana en el exterior brindando el respaldo y la protección que debe ejercer un Estado sobre sus ciudadanos sin importar el lugar de residencia. Como se ha señalado arriba, esta política

---

<sup>89</sup> Septiembre del 2000

de "reincorporación transnacional" ha llevado al Estado colombiano a reconocer los beneficios de la migración hacia los Estados Unidos y ha emprendido una serie de acciones para reincorporar -desde la distancia- a sus ciudadanos residentes en el exterior (Guarnizo, Smith;1997).

Entre los beneficios para el Estado emisor enumerados por Guarnizo, están por un lado, las transferencias monetarias de los migrantes inversionistas que contribuyen directamente a las economías nacionales, y por otro, las remesas a los familiares que han incidido en la estabilidad social y local. El gobierno colombiano, además de verse beneficiado porque las remesas de dinero enviadas a sus familiares, tenía intereses en lo concerniente con sus relaciones internacionales y en especial con aquellas que lo distanciaban con los Estados Unidos.<sup>90</sup>

Por ello y continuando con las reflexiones de Guarnizo, los Estados -y en este caso el colombiano- han adoptado entre otras estrategias, el nombrar a los migrantes como "embajadores honorarios" con la esperanza de que éstos promuevan los intereses nacionales con los gobiernos receptores, así como el subsidio de asociaciones de migrantes que den vigencia al vínculo con el hogar, la creación de canales formales de comunicación con sus ciudadanos allende las fronteras, la aprobación de la ciudadanía

---

<sup>90</sup> Después de los mexicanos, los colombianos son la segunda comunidad en los Estados Unidos que más remesas envía a su país de origen (Perez-López, Díaz-Briquets,1998:320).

dual e incluso asesoría legal gratuita para los refugiados sobre cómo obtener tal status en los Estados Unidos<sup>91</sup>

### 2.3.3. Derechos políticos de los colombianos en el exterior

En la historia de la extensión de los derechos políticos para los ciudadanos en el exterior no hubo ningún cambio entre 1961 y 1991 cuando el clima político interno, las demandas de los sectores excluidos y los nuevos actores que reclamaban espacios de participación durante el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), se habían conjugado en una ocasión única en la historia nacional. La participación de la pluralidad política había sido llevada a cabo de forma pacífica, democrática y exitosa, pero lo más importante, en concordancia con intereses provenientes del mismo régimen y de los actores políticos tradicionalmente excluidos, entre ellos, los colombianos residentes en Nueva York. Éstos se organizaron alrededor de una fuerza multipartidista, el *Comité Colombiano Pro Reforma Institucional Doble Nacionalidad y Circunscripción Electoral en el Exterior*, el cual -al estilo de la ANC dentro del territorio nacional- contó con políticos de diferentes filiaciones partidistas

El Comité logró que se incluyera en los debates de las comisiones de la ANC *la no pérdida de la nacionalidad colombiana y los derechos electorales en el Congreso* y con

---

<sup>91</sup> La mención respecto a la asesoría legal para refugiados está referida al caso salvadoreño, único caso existente para el momento en que fue realizado el estudio. Sin embargo, durante el año 2000, el consulado colombiano en Miami, ha ofrecido un servicio similar al brindar asesoría legal y gratuita para legalizar la estancia de los colombianos indocumentados en los Estados Unidos. Por otra parte, el mismo Presidente Andrés Pastrana ha mediado frente al gobierno norteamericano por la aprobación del Status de Protección

éstos, *la circunscripción extraterritorial* los cuales aparecieron en los artículos 96, 171 y 176 de la actual Carta Magna. La importancia, entonces, de este momento histórico para el estudio de los derechos electorales de quienes residen allende las fronteras, es la confluencia de un interés desde “arriba” de cambiar el régimen con el mismo interés desde “abajo”, este último, correspondiente a la sociedad excluida del juego político, y entre ésta, se encuentran los colombianos residentes en el exterior

### 2.3.3.1. La Doble Nacionalidad

La comunidad colombiana residente en Nueva York buscó formalizar el vínculo con el país a partir de la propuesta por la no pérdida de la nacionalidad colombiana o la doble nacionalidad. Esta propuesta, que requería una reforma constitucional, caminó paralelamente con otras demandas de los colombianos al interior del territorio nacional hasta confluir conjuntamente en la necesidad de redactar la nueva Carta Política.

El artículo constitucional que beneficia la demanda por la no pérdida de la nacionalidad sostiene que *“ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”* y más adelante, *“la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad quienes hayan renunciado a su nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley”*.<sup>92</sup> (Anexo 2) Esto quiere decir que independientemente del lugar de residencia, son ciudadanos colombianos todos aquellos

---

Temporal (TPS) para los colombianos víctimas de la violencia. Lo anterior se analizará en detalle en el capítulo IV de la presente tesis.

<sup>92</sup> Artículo 96 (Constitución Política de Colombia, 1991)

que conserven la nacionalidad colombiana, ya sea por nacimiento o por adopción, y están en la capacidad de ejercer, no sólo los derechos políticos electorales aprobados desde 1962, sino aquellos ampliados en la Constitución de 1991.

Por otra parte, la nacionalidad otorgada a quienes no han nacido en el territorio colombiano presenta dos situaciones a considerar. Si un extranjero que reside en Colombia desea hacerse ciudadano colombiano, obtiene la nacionalidad con la característica de ser colombiano por adopción y su nacionalidad se extiende a sus hijos menores de edad aunque éstos no hayan nacido en territorio colombiano.<sup>93</sup> Pero si este extranjero es hijo de padre colombiano o madre colombiana y se encuentra residiendo en el país, la nacionalidad se le otorgará como si fuera por nacimiento, facultándolo a ejercer ciertos derechos y cargos públicos que en otros casos estarían reservados para los que sí nacieron dentro del territorio nacional.<sup>94</sup> Estos ciudadanos que no nacieron dentro de la República son considerados por el Estado como colombianos por nacimiento sin distinción de aquellos que en su registro civil sí aparece Colombia como el lugar de nacimiento.

---

<sup>93</sup> Art. 17, Ley 43 de 1993. Según los artículos 28 y 29 de la misma Ley, "los colombianos por adopción no pueden acceder al desempeño de los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, Senadores de la República, Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscal General de la Nación, Miembros del Consejo Nacional Electoral, Registrador Nacional del Estado Civil, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Defensa Nacional, Miembro de las fuerzas armadas en calidad de oficiales y suboficiales y directores de los organismos de inteligencia y de seguridad (Legislación Económica, 1993).

<sup>94</sup> Art 96: "... b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República" (Constitución Política de Colombia, 1991).

Fue la promulgación de la Ley 43 de 1993 la que reguló el derecho a la doble nacionalidad permitiendo que las condiciones de los colombianos se optimicen en el país de residencia. Muchos se habían abstenido de obtener la naturalización por temor a perder su nacionalidad colombiana, lo cual favorecía la desventaja de los migrantes en términos políticos, económicos y sociales en las sociedades receptoras. Ahora pueden hacerse ciudadanos en el lugar de residencia, adquirir los derechos ciudadanos en el nuevo país y a su vez, conservar sus derechos económicos, políticos y sociales en Colombia (Anexo 3)

La Ley 43 permite que aquellos naturalizados en otro país antes de 1993<sup>95</sup> podrán recuperar la nacionalidad colombiana según los requisitos enunciados por la misma ley<sup>96</sup>. También se aprobó la creación de la Comisión para Asuntos de la Nacionalidad encargada de rendir concepto sobre los casos en los que puedan existir dudas por la conveniencia de la adjudicación o revocatoria de la nacionalidad y otros casos excepcionales.

Los espacios de participación política ganados por el movimiento de colombianos en el exterior comenzaron a materializarse en la composición de la Comisión para Asuntos de la Nacionalidad. El congresista elegido con mayor número de votos depositado por los colombianos en el exterior será miembro de la Comisión junto con un delegado del Ministro de Relaciones Exteriores, un delegado del subsecretario jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director del Departamento Administrativo de

---

<sup>95</sup> Según el art 9 de la Constitución Política de 1886: "La calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir carta de naturalización en país extranjero, fijando domicilio en el exterior, y podrá recobrase con arreglo a las leyes".

Seguridad (DAS), un miembro de la comisión segunda del Senado y otro de la Cámara, el congresista elegido por la circunscripción especial indígena y el delegado del Registrador General del Estado Civil.<sup>97</sup>

La ley aclara que para el caso de los colombianos en el exterior, mientras no estén facultados a elegir a sus congresistas -es decir, antes de 1998- en su representación actuará un delegado de las asociaciones de colombianos residentes en el exterior designado por la Cancillería.<sup>98</sup> Y como la ley menciona a congresistas no especifica si deben ser Senadores o Representantes a la Cámara, esta carga lo podría desempeñar el miembro de la Comisión el Representante a la Cámara elegido exclusivamente con el voto en el exterior por la circunscripción extraterritorial

En síntesis, la doble nacionalidad es una posibilidad para los colombianos en el exterior que armoniza con el ambiente de participación y búsqueda del cambio político interno pero que además, facilita la ejecución de dos derechos políticos ampliados desde 1991 para esta población residente en el exterior: elegir a los Senadores y ser elegidos como Representantes a la Cámara

---

<sup>96</sup> El Ministerio de Relaciones Exteriores no lleva el registro de los ciudadanos que han recuperado la nacionalidad colombiana

### 2.3.3.2. Derechos electorales en el Congreso de la República

Los colombianos en el exterior pueden elegir a los miembros del Congreso y ser elegidos como parte de éste a través del artículo 171 y 176 de la Constitución Política de 1991. Aunque estas posibilidades electorales también fueron propuestas por los colombianos en Nueva York a través de la coalición pluripartidista, es explicable que la misma Asamblea haya decidido adoptar tales beneficios electorales para la comunidad a razón de los siguientes argumentos:

Primero, el clima político de inclusión y participación que se vivía en el país. Desde el inicio de la campaña por el plebiscito para aprobar la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), se invadió -a través de los medios de comunicación, de encuentros académicos o de espacios informales-, con el ambiente político inspirado en la esperanza por el cambio a partir de una nueva Carta Magna.

En segundo lugar, la depuración del Congreso. En concordancia con lo anterior, para la construcción del nuevo país se debía renovar sustancialmente uno de los órganos democráticos más afectados por la corrupción, el clientelismo y la exclusión característica del régimen colombiano: el Congreso de la República. Para ello se diseñaron algunas estrategias relacionadas con la composición del órgano legislativo, con la relación entre electores y congresistas, con el control sobre el poder Ejecutivo, con la participación

---

<sup>97</sup> Hasta el momento, los colombianos residentes en el exterior no han sido consultados para conformar el equipo de la Comisión (Hernández, 2000b).

<sup>98</sup> Parágrafo Transitorio del art 26 de la Ley 43 de 1993 (Legislación Económica 1993)

ciudadana en las labores legislativas y con el cumplimiento ético del deber del congresista (Ungar,1993).

De las anteriores estrategias, fue la reforma sobre la composición del Congreso la que logró involucrar a los colombianos residentes en el exterior dentro del órgano legislativo. En el contexto de amplitud participativa y renovación del régimen, el Congreso de la República, *"debe [convertirse] en escenario de las grandes decisiones políticas; de la confrontación de ideas; del surgimiento y consolidación de líderes, espacios y movimientos políticos representativos de fuerzas sociales que reclaman una mayor participación en la toma de decisiones, porque tradicionalmente se han sentido excluidos de ella"* (Ungar,1993:165).

Congruente con este tono, se propuso ante la Asamblea Nacional Constituyente que el Congreso debería contar con una representación especial para la minorías políticas, grupos étnicos (tales como indígenas y comunidades afrocolombianas) y ciudadanos residentes en el exterior. A su vez, estos grupos debían tener un tratamiento especial dentro del sistema electoral en términos de inscripción de candidatos y conteo de votos que les permitiera la competencia equitativa con los otros sectores tradicionalmente fuertes.

#### **- Elección de Senadores: Artículo Constitucional 171**

La reforma que dio lugar a la elección de senadores estuvo acompañada por varios cambios en materia electoral que si bien se acercaron en 1998 a la ampliación de los derechos de los colombianos en el exterior, no constituyeron el tema por el cual los ciudadanos se estaban movilizand o en Nueva York, ya que éstos iban tras la circunscripción especial para los residentes en el exterior

Sin embargo, el Registrador General de la República aprobó por decreto de diciembre de 1998, el voto en el exterior para elegir a los senadores de la República en concordancia con el artículo constitucional 171. Dentro de las reformas técnicas adjuntas, aprobó la posibilidad de inscripción de la cédula de ciudadanía en lugares diferentes al consulado colombiano<sup>99</sup>. Pero independientemente de este derecho, desde que se implementó la circunscripción nacional para el Congreso, automáticamente los colombianos residentes en el exterior quedaron con la facultad de lanzarse dentro de las listas de los candidatos al senado, oportunidad aprovechada por cuatro candidatos de los cuales sólo uno quedó como suplente.

#### **- Ser elegidos como Representantes a la Cámara: Artículo Constitucional 176**

El artículo 176 de la nueva Constitución permite que los ciudadanos en el exterior sean elegidos como representantes a la Cámara: " *La ley podrá establecer una*

*circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior...*" (Constitución Política de Colombia, 1991).

Tal Ley fue aprobada en el mes de junio del 2000 luego de una constante labor de los colombianos residentes en el exterior ante el Senado de la República que coincidió con el interés del gobierno por legislar a favor de la extensión de los derechos políticos. La circunscripción nacional especial está dirigida tanto para comunidades negras e indígenas como para las minorías políticas y colombianos residentes en el exterior.<sup>100</sup>

Con esto, se permite a todos los ciudadanos colombianos -sin excepción y sin discriminación territorial- ser parte del gobierno nacional independientemente de su lugar de residencia. Para ello, las campañas políticas de los candidatos tendrán como escenario cualquier país distinto a Colombia ya que el candidato será elegido solamente por el voto en el exterior y quien resulte electo deberá residir en Colombia mientras ejerza como Representante a la Cámara

La ley establece como requisitos para ser candidato, demostrar una residencia en el exterior mínima de 5 años continuos,<sup>101</sup> contar con un aval de un partido o movimiento

---

<sup>99</sup> Así en la ciudad de Nueva York, por ejemplo, hubo ocho puestos de votación (El diario/La prensa, 1997:3b).

<sup>100</sup> Se aprobaron cinco curules especiales distribuidas así: dos para las comunidades negras, una para los indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior (Senado de la República, 2000)

<sup>101</sup> La residencia en el exterior se comprobará con la fecha del registro del ciudadano colombiano en el Consulado de Colombia o con la inscripción en el exterior en el proceso electoral anterior o con el

político reconocido por el Consejo Nacional Electoral e inscribir su candidatura ante el Consulado o Embajada de Colombia donde resida. Las tarjetas electorales donde aparezcan los candidatos en el exterior serán de circulación exclusiva en Consulados y Embajadas de Colombia en el mundo (Anexo 6).

Se espera que en las comunidades que están fuera del territorio nacional se incremente la participación política y electoral ya que existe la motivación de ser representados como comunidad por un ciudadano que no sólo tiene la experiencia migrante sino el interés de ampliar la participación de los que se encuentran fuera y abogar por el mayor interés del Estado sobre aquellos que han dejado el territorio nacional pero hacen parte de la comunidad política.

#### **2.3.4. Programas gubernamentales para la comunidad en el exterior**

Desde la movilización de la comunidad colombiana en Nueva York y Miami para demandar la inclusión de la doble nacionalidad en la nueva Carta Política, el Estado -a través de la Asamblea Nacional Constituyente- reconoció la existencia de una comunidad que había estado excluida del juego político interno, aun teniendo el derecho al sufragio para las elecciones presidenciales.

La movilización de la comunidad en estas dos ciudades evidenció que entre la amplísima gama de colombianos residentes en ese país, hay interesados en la política

---

certificado electoral en el que conste su anterior participación en el exterior o con el sello de ingreso al país

nacional que pueden ejercer cierto poder, no sólo en las contiendas electorales de carácter interno, sino que pueden hacer presencia frente a instituciones gubernamentales de los Estados Unidos en favor de las relaciones bilaterales.

Junto a otras medidas de comercio exterior y relaciones internacionales, el gobierno colombiano hizo énfasis en las políticas hacia la comunidad residente en el exterior. Entre 1992 y el 2001, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia ha promulgado siete decretos, de los cuales tres han estado directamente relacionados con la promoción de las comunidades fuera del país, uno ha tenido relación con la expedición de pasaportes y tres han modificado la organización interna del Ministerio y con ello, ampliado el énfasis de la política hacia la promoción de las comunidades colombianas en el exterior.<sup>102</sup>

Fue durante los gobiernos de César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper Pizano (1994-1998) que se enunciaron aquellos relacionados directamente con los colombianos que viven fuera del país. Se creó la División de Comunidades Colombianas en el Exterior y Asuntos Consulares como una Subsecretaría ministerial<sup>103</sup> convertida en Dirección bajo el gobierno de Pastrana<sup>104</sup> y con las mismas funciones básicas:

---

por parte de la autoridad migratoria estampado en el pasaporte (Senado de la República,2000).

<sup>102</sup> Decreto No. 2126 de 1992; Decreto No. 690 de 1994; Decreto No. 1974 de 1995; Decreto No. 333 de 1995; Decreto No. 2250 de 1996; Decreto No. 1711 de 1999; Decreto No. 1925 del 2000. (Ministerio de Relaciones Exteriores,2000).

<sup>103</sup> Artículo 2º, Decreto No. 2126 de 1992 (Ministerio de Relaciones Exteriores,2000)

<sup>104</sup> Artículo 1º, Decreto No. 1711 de 1999 (Ministerio de Relaciones Exteriores,2000)

- Proteger, en coordinación con las misiones consulares los intereses de los colombianos en el exterior y velar por el respeto de sus derechos fundamentales.
- Elaborar las cifras estadísticas del movimiento de los consulados.
- Llevar el censo de colombianos residentes en el exterior
- Evaluar los informes de actividades de los cónsules de Colombia en el exterior.
- Coordinar con las entidades pertinentes la labor de asistencia a los colombianos residentes en el exterior
- Tramitar exhortos, cartas rogatorias y diligencias judiciales que deban cumplirse en el exterior
- Servir de enlace entre los consulados extranjeros acreditados en Colombia y las entidades oficiales correspondientes
- Tramitar conjuntamente con la Subsecretaría de Asuntos Administrativos, las solicitudes de repatriación de colombianos de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
- Efectuar la legalización de documentos provenientes o con destino al exterior.
- Llevar el registro de las firmas de los Cónsules colombianos y de los funcionarios autorizados para legalizar documentos
- Coordinar las actividades de los consulados para adelantar todas las gestiones notariales, electorales, de registro civil y de reclutamiento de los colombianos en el exterior de acuerdo con la legislación vigente.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Artículo 36º. Decreto No 2126 de 1992 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000)

Además de las funciones anteriores, los gobiernos de Gaviria y Samper diseñaron algunas estrategias para la protección y el fortalecimiento de estas comunidades a partir de principios como la promoción de los valores históricos, culturales y sociales de la nacionalidad colombiana<sup>106</sup> y, el fomento del encuentro y la asociación de los colombianos residentes en el exterior con fines culturales, artísticos, deportivos o de capacitación.<sup>107</sup>

Ante el problema de los migrantes colombianos con procesos penales en otros países, se buscó a través de la Dirección de Comunidades Colombianas en el Exterior y Asuntos Consulares, brindar orientación y asistencia jurídica<sup>108</sup> y se creó el Comité Interinstitucional para la Asistencia a los Colombianos en el Exterior, el cual diseñaría políticas de asistencia y campañas preventivas por la preservación de los derechos fundamentales y de los valores inherentes a la nacionalidad colombiana.<sup>109</sup>

Los objetivos del Comité están planteados en concordancia con las prioridades que el Gobierno Nacional ha promulgado hacia todos sus ciudadanos: *"promover, defender y proteger los derechos y libertades fundamentales de todos los colombianos y que, entre los elementos de dicha política, está la especial atención de los connacionales que se encuentran en el exterior; Es parte integral de la política del Gobierno Nacional la integración de estos colombianos al desarrollo del país, así como la defensa*

---

<sup>106</sup> Artículo 2°, Decreto 690 de 1994 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000).

<sup>107</sup> Artículo 3°, Decreto 690 de 1994 Artículo 5°. Decreto 333 de 1995 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000).

de sus intereses y de sus derechos humanos " <sup>110</sup> (Ministerio de Relaciones Exteriores,2000)

Estrechamente relacionado con lo anterior, *la Ley 201 de 1995 en su artículo 60, literal f, dispone que la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos tiene la función de tramitar, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, las peticiones y quejas sobre violación de derechos humanos de los nacionales colombianos detenidos, procesados o condenados en países extranjeros, de conformidad con los instrumentos internacionales "* (Legislación Económica,1993) La intención del Estado colombiano es proteger a los ciudadanos procesados en otros países ya que, además del reconocimiento de tales ciudadanos, es la solución a un problema que ha sido tema de las relaciones internacionales con España, México, Venezuela y Estados Unidos, principalmente

Este conjunto de medidas gubernamentales manifiestan que las comunidades de colombianos en el exterior y en especial la que habita en el territorio de la Unión Americana, han adquirido en la última década importancia frente al estado colombiano en tanto han sido revalorados a partir de su potencial político respecto al gobierno norteamericano.<sup>111</sup> Si en años anteriores el Estado se limitaba a ofrecer los mecanismos

---

<sup>108</sup> Artículo 1º, Decreto 690 de 1994 (Ministerio de Relaciones Exteriores,2000).

<sup>109</sup> Artículo 3º, Decreto No. 1974 de 1995 (Ministerio de Relaciones Exteriores,2000).

<sup>110</sup> En concordancia con el artículo constitucional 282, numeral 1. Son funciones del Defensor del Pueblo: "Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado" (Constitución Política de Colombia,1991).

<sup>111</sup> Esta postura contrasta con el papel que jugó el Estado frente los migrantes de los sesenta cuando se aprobó el voto en el exterior A partir de la aprobación del Tratado de Tonchalá en 1959 con el gobierno

para que los colombianos pudieran ejercer sus derechos ciudadanos en el exterior, la política migratoria actual versa sobre los beneficios de la extraterritorialidad de la ciudadanía frente a los estados receptores de colombianos

---

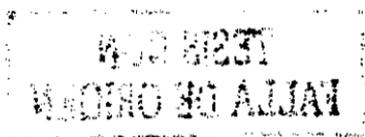
venezolano, el Estado reconoció la existencia de fenómeno migratorio transfronterizo pero al mismo tiempo, el contenido del Tratado evidenció la naturaleza de los problemas por efecto de la migración, además del tipo de preocupación por sus ciudadanos fuera del país. La finalidad del Tratado fue solucionar los problemas bilaterales tales como la inmigración clandestina, el comercio informal, el abigeato, el robo de vehículos, garantizar el abastecimiento de la fuerza de trabajo colombiana y otorgar garantías a los trabajadores estacionarios colombianos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993)

### 3. LA COMUNIDAD POLITICA EN EL EXTERIOR

Desde la década de los noventa comienzan a aparecer en la escena política, líderes colombianos, tanto dentro como fuera del país, que se organizaron y se movilizaron para ejercer presión por sus derechos ciudadanos. Aquellos residentes en el exterior, especialmente en la ciudad de Nueva York, fueron los líderes del movimiento a favor de la extensión extraterritorial de los derechos políticos. Este grupo de colombianos no constituye un movimiento masivo de la comunidad sino una experiencia inédita que logró incorporar su situación como migrantes con la pertenencia a la comunidad política colombiana.

Por ello, las preguntas que surgen son en relación al lugar de residencia, ¿por qué aparece esta experiencia en la ciudad de Nueva York y no en Miami, por ejemplo, segunda ciudad de recepción de colombianos en los Estados Unidos?, ¿por qué no se conocen experiencias similares en Venezuela, segundo país de recepción de migrantes colombianos? ¿qué relación tiene el lugar de destino con la actitud política de los migrantes?

En este capítulo se explicará cómo el lugar de destino incidió en el comportamiento político de la comunidad a través de la comparación de los colombianos en Venezuela y en los Estados Unidos. Se analizará el proceso político que desde el exterior, fue la contraparte a lo que ocurría en el escenario interno, es decir, lo concerniente a la construcción de la ciudadanía *desde abajo* como expresaría Bryan



Turner. Se pretende reflexionar sobre los factores que influyeron directamente en la comunidad en el exterior para el cambio en su actitud política así como darle voz y rostro a ese migrante del cual se ha estado hablando de manera abstracta en las páginas anteriores, permitiéndole demostrar su capacidad como sujeto político y protagonista del proceso de extensión de los derechos políticos en el exterior en 1991.

Se presume que el éxito de la movilización de colombianos en Nueva York se debe a la vigencia del vínculo político entre Colombia y sus ciudadanos en el exterior. La evidencia de la sintonía política entre la comunidad allende las fronteras nacionales y aquella residente en el interior, promovió a ambos lados, fenómenos de transformación política simultáneos. La coincidencia en las preferencias electorales, en las necesidades políticas dentro del régimen, en los patrones de organización social y política, la armonía en el comportamiento según las coyunturas del país y hasta la abstención electoral; no dejan resquicios de duda por la pertenencia a la comunidad política de aquellos que no comparten el escenario físico colombiano.

Por ello, en la primera parte del capítulo se encontrará un análisis de la comunidad colombiana en el exterior, su condición como migrantes y su desempeño político en el transcurso del proceso de gestión por los derechos de los colombianos en el exterior. A través del análisis de factores como la influencia de la ubicación geográfica de los migrantes y su relación con las sociedades receptoras, como el estigma y el status migratorio, la gestión y el ejercicio de los derechos políticos y la incidencia en la actitud política del derecho a no perder la nacionalidad colombiana

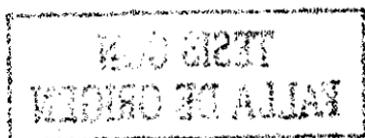
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En la segunda parte, se relata el proceso de los líderes del movimiento por la doble nacionalidad y la circunscripción electoral en el exterior. Estos líderes son residentes de la ciudad de Nueva York y pertenecen al *Comité Colombiano Pro Reforma Institucional doble nacionalidad y circunscripción especial en el exterior*.

### 3.1. Factores que determinan el comportamiento político de los colombianos en el exterior

*"El inmigrante de finales del siglo XX no parte al viaje sin retorno  
Sigue presente en las decisiones familiares, enterado en la prensa  
que le llega día tras día del acontecer del país,  
sigue tocado por las decisiones gubernativas que definen sus intereses,  
sin poder participar en ellas; pero a la vez aprende nuevas técnicas,  
su pensamiento se amplía ante distintas realidades, ante modelos sociales  
diferentes, ante culturas diversas que le hacen avizorar  
otros esquemas de desarrollo económico, político, social  
Sin embargo, sus experiencias son desaprovechadas por el país,  
no obstante la inversión social que haya colocado en cada colombiano ausente  
Contra este despilfarro humano es que nos pronunciamos,  
Señores Constituyentes "112*

<sup>112</sup> El anterior es parte del argumento que los colombianos organizados en la ciudad de Nueva York presentaron ante la Asamblea Nacional Constituyente para que fuese escuchada su petición por la circunscripción especial en el exterior. Directorio Liberal Colombiano Internacional de Nueva York, respaldado por las organizaciones políticas representadas en Nueva York: Unión Patriótica, Alianza Democrática M-19, Solidaridad por Colombia, MOIR, Comité Pluripartidista Preconstituyente y Confederación Comunal Nacional. Nueva York, 1991



Desde 1984 ha permanecido en la comunidad de colombianos residentes en los Estados Unidos el deseo por la doble nacionalidad y desde 1988 la necesidad de participar con voz y voto en el Congreso de la República. Al finalizar el siglo, los colombianos que residen fuera del país han visto satisfechas sus demandas constitucionales y para el 2002, ya estarán en la posibilidad de ejercer todos los derechos aprobados para ellos en la Constitución de 1991.

Detrás de la aprobación de tales posibilidades electorales están aquellos colombianos que no han dejado pasar el correr de la historia por entre las manos sino que se han dedicado a transformar la realidad que les tocó vivir. Desde que optaron por ser migrantes, irse del país, separarse de la familia, dejar atrás el camino andado en el ámbito profesional, académico, social o económico; el migrante ha afianzado su lugar político, no solamente respecto a Colombia sino al lugar donde ha optado por vivir

*En la historia de la extensión de los derechos políticos para los colombianos en el exterior (1961-2000), se observa un cambio en la comunidad en cuanto a participación política se refiere. Aquella que corresponde a la última década se caracteriza por un protagonismo que, desde la experiencia del un grupo de colombianos en Nueva York, muestra cómo ha asumido el liderazgo durante el proceso de propuesta y realización de la reforma constitucional en Colombia, así como en los últimos años de la década, destinados a legislar los derechos aprobados en la Carta Política.*

Sin embargo, es pertinente preguntarse, ¿por qué la organización de los colombianos en el exterior no es masiva y la experiencia de la comunidad en Nueva York es inédita? La comunidad de colombianos en el exterior ha sido afectada por varios factores que explican el comportamiento político asumido por la generalidad de los migrantes colombianos de finales del siglo XX. En primer lugar, la ubicación geográfica de la comunidad y las características políticas y sociales de las sociedades receptoras; en segundo lugar, el status migratorio del colombiano en los lugares de residencia; en tercer lugar, la manera en que fueron gestionados y aprobados los derechos políticos para los colombianos residentes en el exterior; y en cuarto lugar, el desempeño en lo político frente al gobierno norteamericano desde la aprobación y legislación de la irrenunciabilidad de la nacionalidad o doble nacionalidad. Estos factores serán explicados a continuación.

### **3.1.1. Ubicación geográfica de la comunidad colombiana en el exterior: diferencias en la participación política en los Estados Unidos y Venezuela**

Con base en los casos de estudio realizados sobre el comportamiento de los migrantes europeos, todos los Estados receptores desarrollan un conjunto de reglas, prácticas, discursos y estructuras organizacionales que definen el estatus de los extranjeros y las formas de participación que esta población asume frente a las instituciones políticas del Estado receptor. Este conjunto de reglas y prácticas constituyen la política migratoria e influyen en el comportamiento político de los migrantes, los cuales, junto con algunas características del quehacer político del país de procedencia,

entran en un proceso de reaprendizaje de la actividad política y la negociación frente a los nuevos Estados (Soysal,1994).

Según Soysal, actualmente los migrantes no son incorporados como una parte formal en la esfera de la ciudadanía. Indistintamente, inclusión o exclusión –sostiene la misma autora- el migrante siempre se incorpora a la sociedad que lo recibe dentro de sus estructuras legales y organizacionales y participa en varias actividades políticas de carácter local y cotidiano (Soysal,1994)

Esto es evidente en la colonia de colombianos residente tanto en Venezuela como en los Estados Unidos. Para cada uno de los casos, el comportamiento de las comunidades develan la postura del Estado hacia sus migrantes, así como las condiciones en las cuales se ha desarrollado su proceso de incorporación cultural en la sociedad que los ha recibido. Se construye poco a poco una relación entre la cultura política del lugar de procedencia y la correspondiente con su entorno inmediato que se fortalece a medida que van surgiendo actores biculturales políticamente frente a las realidades de ambas sociedades.

Otro factor que debe tenerse en cuenta para el análisis de la organización política es la diferencia o similitud cultural entre los países expulsores y los receptores. Los costos del proceso adaptativo de los colombianos en Venezuela, no contemplan el choque cultural que sí experimentan aquellos que se van a los Estados Unidos. Un idioma compartido, una historia común y unas tradiciones culturales semejantes hacen que, desde

la alimentación hasta el acento, sean similares entre Colombia y Venezuela y se facilite la inserción cultural de los primeros y la aceptabilidad de los segundos

Por otra parte, los colombianos que se van a los Estados Unidos hacen parte del gran grupo de *latinos* quienes durante el siglo XX han generado un proceso cultural identitario que comenzó con el reconocimiento del otro como diferente para aceptarse a sí mismos como una minoría étnica y cultural entre las muchas existentes en este país de inmigrantes (Santamaría,1994; Maciel,1997). Allí es destacable la actividad y condiciones políticas de los cubanos, mexicanos, dominicanos y salvadoreños (Santamaría,1994)

De cualquier manera, en los Estados Unidos el tema de los derechos políticos de las minorías aparece enfáticamente en la década de los sesenta. El contexto político interno era efervescente en demandas de inclusión política y social de las minorías, y el sistema experimentaba una profunda crisis de legitimidad a raíz de la guerra del Vietnam. Así, la llegada masiva de colombianos al territorio de los Estados Unidos –década de los ochenta- estuvo precedida por la lucha de las reivindicaciones sociales y los espacios políticos y culturales. Antecedente útil para comprender la sobresaliente actividad política de los colombianos en los Estados Unidos en comparación con los residentes de Venezuela.

Otro de los aspectos que permiten un comportamiento político diferente entre la comunidad colombiana en los Estados Unidos y en Venezuela, es el momento histórico

en que se produce la migración. Los colombianos llegaron al país vecino dentro de la política de fomento a la migración laboral en beneficio de los campos venezolanos (décadas 50 y 60). La relación con los migrantes en Venezuela a mediados del siglo XX fue más acentuada en la inclusión social, cultural y laboral, permitiendo que la comunidad colombiana experimentara las transformaciones sociales y demográficas junto con la población nacional venezolana. En un claro proceso de integración bajo el modelo de incorporación tradicional del migrante laboral en el siglo XIX, los colombianos fueron aceptados como miembros de la comunidad a pesar de estar incorporados laboralmente en los sectores con menores posibilidades de remuneración y ascenso (Soysal,1994).

Este flujo a Venezuela ha tenido mayor tradición histórica que el ocurrido hacia los Estados Unidos y por lo mismo, muchos años antes de que la crisis económica de finales del siglo XX, satanizara la presencia de los migrantes en las economías nacionales de los países receptores. Esta situación –que sí sucede en el caso de los colombianos en los Estados Unidos donde el lugar social del migrante se construye a partir de la exclusión cultural, laboral y política- hizo que los colombianos experimentaran desde los ochenta, las discriminaciones de una sociedad que ya no permitía la inclusión de los extranjeros en sus sociedades. Al analizar ambos casos, ¿se podría argumentar que la situación de exclusión fortalece los procesos organizativos de los migrantes como ocurrió en los Estados Unidos?

### **3.1.1.1. La gran frontera oriental con Venezuela: 2,219 Kilómetros de similitudes**

Tal como se señaló anteriormente respecto a la migración a Venezuela durante el Frente Nacional, los flujos migratorios de extranjeros han sido determinantes en su desarrollo económico. Como causa y consecuencia de esto, el Estado venezolano ha promovido desde el siglo XIX la inmigración laboral aunque los resultados de tal interés se plasmaran con efectividad después de la segunda guerra mundial. Además, como país rico en la región incluso antes del boom petrolero, Venezuela fue atractiva para las migraciones laborales y sus cambios socioeconómicos definieron los periodos de la historia migratoria de aquel país.

Así fue como se produjo una relación recíproca entre las condiciones socioeconómicas de Venezuela y los flujos de migrantes extranjeros, en especial de colombianos. Por tratarse de dos economías dependientes del sistema económico mundial; condiciones como la debilidad de las monedas, la inflación, la deuda externa, la disminución de la oferta laboral y ahora, la apertura de mercado; han influido decididamente en el comportamiento migratorio y en las políticas nacionales frente al fenómeno.

El decrecimiento económico iniciado en los setenta para Colombia y para la mayoría de los países latinoamericanos, resultó contrario a la condición de crecimiento y expansión experimentada en Venezuela. Las condiciones laborales en Colombia fueron

deteriorándose a medida que transcurría la década, y con ello, la opción de emigrar fue adquiriendo cada vez más relevancia entre la población asalariada y campesina.<sup>113</sup>

Sin embargo, el panorama de auge económico venezolano cambió drásticamente durante los años ochenta y noventa, y con él, las condiciones de vida pasaron de la abundancia a la escasez incidiendo en el comportamiento migratorio del país. A causa de la desestabilización macroeconómica, el gobierno venezolano decidió implementar medidas de ajuste y contracción que ocasionaron profundas inconformidades sociales y crisis política

La devaluación del bolívar en 1983, la reducción de los subsidios para los productos de consumo diario y la restricción en la inversión pública, potencializaron el descontento social y la desestabilidad política "El caracazo" en 1989 y los dos intentos frustrados de golpe de estado en 1992, fueron las manifestaciones sociales y políticas de la grave crisis generalizada que atravesaba el país. Desde entonces se registran hasta hoy, saldos negativos de entrada de extranjeros, se producen migraciones de retorno e incluso, se inicia una corriente emigratoria de venezolanos al exterior, principalmente hacia los Estados Unidos y Canadá (Alvarez,1998). La reciprocidad entre los factores socioeconómicos venezolanos y los flujos de inmigrantes sugiere que en momentos de recesión y decrecimiento económico -situación venezolana en los noventa- las motivaciones para la inmigración laboral se reducen generando incluso, migraciones de retorno de aquellos que decidieron viajar a Venezuela por razones económicas.

---

<sup>113</sup> La diferencia salarial para la fuerza de trabajo calificada en la frontera oscilaba entre un 200% y un

Sin embargo, la existencia de las redes sociales de colombianos en el vecino país, podrían fungir como sostén de una etapa del movimiento migratorio hacia Venezuela cuyas motivaciones para los colombianos han comenzado a ser identificadas por su tinte político como resultado del conflicto interno. Muchos de estos migrantes adquieren la nueva denominación de *desplazados por la violencia* o *refugiados políticos*. De tal manera que la migración de colombianos a Venezuela ya no adquiere importancia por su magnitud sino por las condiciones políticas en que ésta tiene lugar. La presencia en la frontera de la guerrilla colombiana, Ejército de Liberación Nacional (ELN), y de los grupos paramilitares colombianos, la acción de la policía migratoria venezolana contra los indocumentados colombianos y el éxodo de colombianos desplazados por la violencia son el foco del conflicto fronterizo que caracteriza las últimas décadas (Provea,1999; Contacto,1999)

La guerrilla legitima su accionar en el territorio vecino al asumir la defensa del migrante que ha sido empleado sin los "*derechos sociales de tener un buen salario, prestaciones y seguridad social, sino, que han sido tratados como ciudadanos de última categoría... La organización ratifica la posición de que en la medida en que la población sea agredida brutalmente por las Fuerzas Armadas de Venezuela, recurriremos al derecho de legítima defensa para ser actuantes y beligerantes. también en territorio venezolano*" (Universidad de Los Andes,1999). Las estrategias de tal defensa consisten en: cobrar periódicamente una cuota de dinero ("vacuna") según la capacidad de

---

600% en detrimento del mercado laboral colombiano (OEA 1985 a)

acumulación del hacendado en garantía de que no será secuestrado; o bien, a través del secuestro de quienes se niegan a pagar la cuota que impone la guerrilla. También son comunes las amenazas, el robo de ganado, la invasión de fincas y la extorsión en operativos conjuntos con redes venezolanas de delincuencia común (Universidad de Los Andes, 1999).

Por su parte, la respuesta del gobierno venezolano se ha caracterizado por las actitudes represivas de las autoridades hacia los trabajadores agrícolas colombianos. Son crecientes las denuncias de violación a los Derechos Humanos de los campesinos colombianos y violación a la soberanía territorial en persecución de traficantes, pescadores o campesinos que laboran en territorio vecino sin autorización.

Por otra parte, el problema de los indocumentados colombianos en Venezuela ha adquirido importancia política a raíz de la presencia, por un lado, de los desplazados por violencia perseguidos en territorio colombiano, y por otro lado, de la guerrilla y paramilitares en la frontera. A pesar de que los hacendados están enterados que en muchas ocasiones el indocumentado colombiano es quien informa a la guerrilla sobre la capacidad económica de su patrón, datos útiles para los golpes de los grupos armados de la zona, el colombiano continúa siendo la fuerza laboral por excelencia en la región <sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Por un lado, se asume que la contratación de colombianos genera situaciones de conflicto en términos de soberanía y seguridad, y por otro lado se sabe de los beneficios para la región el uso de la mano de obra colombiana ya que para 1997 el 98% de los trabajadores agrícolas declararon ser de origen colombiano (Alvarez, 1999)

Al llamado desplazamiento por "goteo" donde los líderes, maestros y políticos comunitarios son quienes abandonan el territorio, se le suma el desplazamiento en éxodos de comunidades que abandonan su lugar de residencia. Pensando en la pertinencia del voto en el exterior para estos grupos tan marginados y con necesidades políticas tan definidas, se deduce que para aquellos que sufren el desplazamiento por "goteo" las condiciones políticas son muy adversas en tanto que deben reubicarse en otra población sin identificar su procedencia por temor a persecuciones y represalias. En este caso, contar con los derechos políticos que los involucra en la comunidad política colombiana no tiene sentido cuando la preocupación es negar su pertenencia a una realidad política específica.

Los segundos, quienes cruzan la frontera en éxodos campesinos, han demandado al Estado colombiano el respeto por los Derechos Humanos y constitucionales, han denunciado a los actores responsables de su desplazamiento para constituirse en grupos sociales de presión frente al Estado. Sin embargo, el recurso al voto en el exterior dista de ser una alternativa eficaz para la solución a sus problemas cotidianos de violencia y marginalidad económica en un sistema electoral deslegitimado y frente a un Estado que por ausencia o complicidad, ha sido partícipe de situaciones que han provocado el desplazamiento.

En mirada prospectiva, la problemática transfronteriza que originó el desplazamiento puede reproducir en el territorio venezolano el conflicto existente en los campos colombianos. Ante la amenaza de la guerrilla, los hacendados han obtenido

recientemente el permiso de las autoridades venezolanas de defenderse a través de las armas. Es probable que los hacendados afectados decidan organizar grupos de autodefensa provocando una oleada de violencia en el territorio fronterizo y el desencadenamiento del círculo vicioso de la guerra.

Las relaciones bilaterales se encuentran actualmente en niveles de tensión política. En varias ocasiones se han diseñado dispositivos de seguridad con el establecimiento de tropas venezolanas a lo largo de la frontera que han solicitado infructuosamente el permiso para perseguir a los insurgentes colombianos aun en territorio de su vecino país. Por todo lo anterior, la comunidad de colombianos se encuentra desmovilizada políticamente en Venezuela.

A este panorama de conflicto y relaciones internacionales se debe añadir un ingrediente de carácter legal que impide la organización política de la comunidad. Se trata de la Ley sobre Actividades de Extranjeros en Territorio Venezolano, la cual prohíbe que los extranjeros establezcan cualquier asociación o agrupación de carácter político o que tengan como finalidad la propaganda o difusión de ideas o doctrinas de partidos políticos extranjeros (República de Venezuela, 1942)

Venezuela basó su política migratoria en la colonización de regiones despobladas del país y en el fomento a la fundación de ciudades de colonos extranjeros. Por ello, y para evitar futuros problemas de autonomías políticas, erigió un paquete de prohibiciones

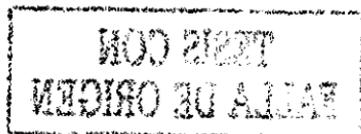
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

contemplados en la ley sobre las actividades partidistas de las comunidades extranjeras que impidieran la conservación del vínculo político con sus respectivos países de origen

A pesar de esto, las actitudes políticas de los colombianos en Venezuela tienen esa peculiaridad que brindan las condiciones fronterizas entre dos países que comparten valores culturales como el idioma, la alimentación y la historia, así como la estrecha y dinámica relación política, tanto a nivel estatal y gubernamental, como local y fronterizo. Son familias divididas por el límite territorial que intercambian constantemente valores y maneras de ver el mundo. Asimismo, en términos de participación política electoral, los vínculos se hacen más estrechos y la diferenciación de cada nación difusa. Es muy común que el colombiano o venezolano nacido en la frontera, sea registrado ante ambos gobiernos, ignorando por un lado, los procedimientos en Colombia para obtener la doble nacionalidad; y por otro, violando la vigente ley venezolana en su contra.<sup>115</sup> El control de tal información es prácticamente imposible y las consecuencias han generado sucesos políticos que revelan la compleja integración fronteriza.

En primer lugar, las campañas políticas para cargos regionales como gobernadores y parlamentarios se realizan indistintamente a cada lado de la frontera ya que gran número de la población tiene tanto cédula venezolana como colombiana, facultándolos para tener derechos electorales en ambos países. En segundo lugar, han descubierto que

<sup>115</sup> La doble nacionalidad fue aprobada en Venezuela con la Constitución Política de 1999, sin embargo, la ley aún no ha sido sancionada.



algunos políticos ya elegidos popularmente, estaban gobernando en el país vecino y no en el cual nacieron realmente <sup>116</sup>

### 3.1.1.2. "Si los gringos nos devuelven Panamá, nosotros les devolvemos el Queens"<sup>117</sup>: la comunidad colombiana en los Estados Unidos

En los censos de 1980 y 1990 realizado en los Estados Unidos, Colombia figuró como el cuarto y el quinto país latinoamericano –respectivamente– que más migrantes aportó a la Unión Americana después de México, Cuba, El Salvador y República Dominicana <sup>118</sup> Desde los años sesenta la migración de colombianos a dicho país es de manera constante y voluminosa y en especial en la segunda mitad de la década de los ochenta <sup>119</sup>

Desde los años setenta comenzó a diversificarse el perfil del migrante colombiano. Más trabajadores semicalificados y no calificados que especialistas y profesionales, característicos de la década anterior. Para los años ochenta las redes que permitieron el proceso migratorio lograron diversificar -tanto en calificación como en procedencia- el perfil de los migrantes colombianos. Hoy en día, la comunidad colombiana en los Estados

---

<sup>116</sup> El caso del Gobernador del Estado del Zulia en Venezuela y del Alcalde de Cúcuta, Norte de Santander, Colombia (Marrero, 1999).

<sup>117</sup> Testimonio de colombiano residente en el condado de Queens Nueva York (Castro, 1990).

<sup>118</sup> Los salvadoreños se posicionan en el tercer lugar en magnitud migratoria en los Estados Unidos durante la década de los ochenta (CELADE, 2000).

<sup>119</sup> Para el censo de 1990 aparece que el número de ingresos mayor de la década anterior se registró entre 1987 y 1990 (CELADE, 2000).

Unidos se caracteriza por ser –en su mayoría- altamente calificada<sup>120</sup> y por tener un origen común urbano aunque de las ciudades más diversas del país como Bogotá, Cali, Medellín, Pereira y Barranquilla, entre otras (Urrea,1982;Guarnizo,Roach y Sánchez,1999)

Si la migración de colombianos en los sesenta fue notoria por su magnitud, la correspondiente a los noventa no se queda atrás. Según la Embajada de los Estados Unidos en Bogotá, durante los primeros seis meses del año 2000, se expedieron 91,358 visas, cifra que en años anteriores correspondía al total por año otorgadas para los colombianos<sup>121</sup> Ante esta magnitud migratoria de colombianos, los medios de comunicación estadounidenses anunciaron el riesgo de un éxodo similar al sufrido por Ruanda y otros países africanos debido en parte a que los ciudadanos colombianos están solicitando que se les acepte en los Estados Unidos como refugiados políticos<sup>122</sup> Sin embargo, la política migratoria se restringe cada vez más propiciando la ilegalidad para entrar al territorio norteamericano y fortaleciendo la industria de tráfico de personas a través de la frontera con México o en escalas por las Bahamas y Haití (Castro,1990)

En comparación con otras comunidades latinas, los colombianos son la población menos concentrada en los Estados Unidos. Para finales de la década del noventa, el 28% del total de colombianos en ese país vivía en Nueva York, el 22% en Florida, el 14% en

<sup>120</sup> De los 228,908 colombianos censados en 1990, el 66% tenían 12 años o más de escolarización (CEI ADE,2000).

<sup>121</sup> Aproximadamente hay 1,600,000 colombianos residiendo en los Estados Unidos. De ellos, un millón vive en la ciudad de Nueva York, 300.000 en Miami y 120.000 en Boston, según estimaciones de los respectivos cónsules (Ministerio de Relaciones Exteriores,1999).

<sup>122</sup> Tal como han legalizado la estancia de salvadoreños, nicaragüenses o cubanos

New Jersey, el 11% en California y el 4% en Texas (Guarnizo, Roach y Sánchez,1999). En otras palabras, uno de cada cinco colombianos en los Estados Unidos es residente de Nueva York y el 74% de ellos se concentra solamente en el condado de Queens <sup>123</sup> En cualquier caso, la concentración de colombianos por Estado es demasiado baja en comparación con otras comunidades como los dominicanos, que tienen una concentración del 69% en Nueva York, o bien, el 64% de los cubanos que residen en Florida, el 60% de los salvadoreños y el 45% de los mexicanos que viven en California <sup>124</sup>

Los colombianos en Nueva York son un buen ejemplo de cómo las dinámicas de las ciudades permean el comportamiento de sus habitantes. Esta ciudad es la más heterogénea de los Estados Unidos y como Estado, ocupa el segundo lugar en recepción de migrantes después de California. La diferencia entre estas dos jurisdicciones políticas radica en la composición del migrante: California hospeda el 56% de todos los centroamericanos y mexicanos, mientras que en Nueva York, reside el 37% de todos los caribeños, el 32% de todos los suramericanos y el 28% de todos los soviéticos que habitan en el territorio de la Unión (Youssef,1992)

Debido a la heterogeneidad de la ciudad, se observa que cada comunidad tiende a agruparse por afinidad cultural y sociológica y la comunidad de colombianos no escapa a esto. Jacksons Heights, un barrio del condado de Queens, es considerado el punto de encuentro de la comunidad de colombianos. Allí es posible escoger entre numerosos

---

<sup>123</sup> En los barrios de Elmhurst, Jackson Heights, Corona, Woodside, Sunnyside y Astoria junto con otros grupos latinoamericanos y demás minorías étnicas (Guarnizo, Roach y Sánchez,1999)

restaurantes de comida típica colombiana, se tiene acceso a información diaria sobre el país y a los medios de comunicación nacionales (la cadena nacional RCN tiene emisora radial y canal de televisión), se pueden encontrar sedes del Banco de Bogotá, agencias de la aerolínea colombiana Avianca, que ofrece vuelos diarios a Bogotá y Cali, y numerosos avisos, música e imágenes que permiten acercarse a la vida cotidiana de una ciudad cualquiera del país (Guarnizo, Roach y Sánchez, 1999).

La fortaleza de la comunidad colombiana como grupo humano en Nueva York, la concentración geográfica y la tradición migratoria a la ciudad, son algunos factores que influyen en la activa participación política de los colombianos, no sólo en lo referente al gobierno de su país de origen sino frente a las instancias gubernamentales locales de la ciudad de Nueva York.

Sin embargo, es probable que en los próximos años, la comunidad en la Florida ocupe un lugar destacado en términos de organización política debido al creciente interés electoral manifestado en las votaciones de 1998 cuando se aumentó el caudal electoral en un 90% en la primera vuelta presidencial, con relación a las jornadas anteriores de 1994 (El Tiempo, 1998). Para este año, votaron en Miami para la primera vuelta 4,344 ciudadanos colombianos, casi el doble de aquellos que lo hicieron en Nueva York donde participaron un total de 2,603.<sup>125</sup> Por lo menos en las últimas elecciones, los residentes en

---

<sup>124</sup> Tal distribución no fue siempre de la misma manera, entre 1966 y 1975, período de gran flujo migratorio, el 45% de los colombianos residía en Nueva York y el 12.8% en New Jersey (Cruz, 1980)

<sup>125</sup> La diferencia entre estas dos ciudades fue menor para la segunda vuelta. En Miami votaron 3,608 colombianos y en Nueva York, 2,217 en total (República de Colombia, 1994)

Miami participan más activamente en las jornadas electorales que aquellos de la ciudad de Nueva York

Algunas de las razones para esperar que la comunidad de colombianos en Miami lidere la movilización política ante los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos son: en primer lugar, la demanda de los nuevos migrantes colombianos que han llegado en los últimos cinco años a la ciudad y que no tienen definida su situación migratoria. Éstos han sostenido reuniones con el Presidente Andrés Pastrana en Miami para exponerle las necesidades que tiene la comunidad en materia migratoria y para denunciar la imposibilidad del gobierno colombiano de ofrecer a sus ciudadanos condiciones dignas para residir en el país.<sup>126</sup>

La eficacia de estos encuentros se manifestó en la solicitud que hizo el Presidente al gobierno estadounidense para la aprobación del estatus de refugiados políticos y para que se les ofreciera trabajo a los colombianos víctimas de la violencia en Colombia. La respuesta provino de la primera dama estadounidense y candidata al Senado, Hillary Clinton, cuando anunció en una cadena radial colombiana de la ciudad de Nueva York, su punto de vista favorable para otorgar a los colombianos que huyen de la violencia un Estatus de Protección Temporal (IPS por sus siglas en inglés) (El Tiempo,2000).

Por otra parte, en Miami, segunda ciudad en recepción de migrantes colombianos, y en la Florida, donde Colombia es el país con las más estrechas relaciones comerciales

de suramérica, no se observaba a mediados de la década de los noventa una actividad política tan intensa como en Nueva York.<sup>127</sup> La explicación del bajo protagonismo en este periodo es el poder de la comunidad cubanoamericana y sus tensas relaciones con los ciudadanos colombianos residentes en La Florida debido a la postura conciliadora del secretario de la OEA, expresidente César Gaviria Trujillo, frente a Cuba y en contra de la ley Helms-Burton. Esta situación le restó el posible espacio de movilización política de la comunidad colombiana frente a las instituciones locales y federales (Maingot,1998).

Sin embargo, en los últimos años de la década de los noventa, cuando la presencia de colombianos en el Estado de la Florida aumentó vertiginosamente, la causa de los colombianos por la consecución de su status migratorio fue retomado por los políticos cubanos interesados en sumar votantes potenciales a su labor electoral y olvidándose de las rivalidades entre estas comunidades típicas de principios de los noventa. El Alcalde de Miami, el cubano Alex Penelas, y el senador Díaz Balart, de la misma nacionalidad, están gestionando ante el Congreso norteamericano la aprobación del Status de Protección Temporal (IPS) para los colombianos que soliciten el refugio político en los Estados Unidos. Las movilizaciones consisten en plantones frente a la Casa Blanca y en reuniones de la colonia colombiana organizadas por la agrupación de colombianos, con sede en Miami, conocida como CASA (Colombian American Service Association) (CASA,2000)

---

<sup>126</sup> Información suministrada por un migrante colombiano asistente a la reunión con el Presidente Pastrana en la ciudad de Miami

<sup>127</sup> En 1993 la Florida contaba con 3,075 colombianos residentes mientras que Nueva York con 3,674 (Maingot,1998)

El esfuerzo del gobierno colombiano en su política de “reincorporación transnacional”(Guarnizo y Smith,1997) iniciado desde Gaviria en 1990, ha comenzado a dar frutos en una comunidad que hace cinco años era indiferente a las movilizaciones políticas y en muchos casos, manifestaba rechazo por el tema. La existencia de convocatorias a seguir los pasos de otras comunidades de latinos que han logrado beneficios en materia migratoria, es un indicio de que la comunidad en la ciudad de Miami va caminando por un terreno fértil para la movilización política y la solidificación de la identidad colombiana (CASA,2000).

En síntesis, las características del sistema político donde residen los migrantes, para el caso colombiano, tanto en los Estados Unidos como en Venezuela, han influido de manera determinante en el comportamiento político de la comunidad. La intensa actividad de los inmigrantes en los Estados Unidos y el protagonismo del grupo latino frente al gobierno norteamericano, ha enriquecido y acompañado el proceso experimentado por la comunidad colombiana en aquel país.

Por el contrario, en Venezuela la actividad política de los inmigrantes colombianos no se ha caracterizado por su movilización. El conflicto político colombiano y las condiciones migratorias ha llevado a que los migrantes en Venezuela mantengan un bajo perfil político y se alejen del protagonismo en demanda por sus derechos. Un tema que no ha aparecido aún como prioritario pero que eventualmente pudiera generar la congregación de colombianos en Venezuela y su movilización política, es el respeto por los Derechos Humanos de los migrantes indocumentados y los desplazados por la

violencia. Sin embargo, no se ha registrado ningún indicio que revelara la génesis de este proceso.

### 3.1.2. Estigma y status migratorio de los colombianos

*“¿Por qué no permitir a los emigrantes que podamos expresarnos si somos justamente nosotros quienes sentimos día tras día los efectos del prestigio o desprestigio con que Colombia se ve afectada en el concierto de las naciones?”<sup>128</sup>*

El status migratorio en los países receptores determina el grado de visibilidad de la comunidad colombiana frente a las instituciones gubernamentales locales así como frente a las instituciones colombianas. Por otro lado, el significado de ser colombiano ante otras sociedades ha estado mediado por palabras como narcotráfico e ilegalidad, produciendo en la comunidad diferentes reacciones como la apatía y la atomización o la organización y la protesta contra la mala imagen del país y sus ciudadanos. Publicidad o no, lo cierto es que Colombia es el séptimo país de origen de los inmigrantes del continente aprehendidos en los Estados Unidos durante 1996.

Según algunos testimonios de colombianos residentes en Nueva York en la década de los ochenta, la desconfianza entre connacionales los ha obligado a distanciarse entre sí aunque se trate solamente de relaciones sociales (Castro, 1990). El temor a ser vistos junto a otro colombiano de quien no se sepa a ciencia cierta su *modus vivendi*, hace que no sólo

---

<sup>128</sup> Carta abierta de emigrantes colombianos. Nueva York, 1991

exista un estigma desde fuera de la comunidad sino entre sus propios miembros. Lo anterior afecta sustancialmente el comportamiento de los sujetos ya que el sentimiento que predomina es la desconfianza y ésta dificulta la gestación de procesos organizativos. En su defecto, se destacan los eventos puntuales tales como actividades en solidaridad por desastres naturales o en conmemoración de la independencia del país (Guarnizo, Sánchez y Roach, 1999).

Por otra parte, en muchas de las organizaciones de colombianos en el exterior no basta compartir la misma nacionalidad para ser miembro. Se debe cumplir con una serie de requisitos que no están establecidos por escrito pero que hacen parte de los códigos de identidad entre connacionales. Sus organizaciones, muy cerradas y clasistas, tienen la función social dentro de la comunidad de restablecer a cada quien el estatus perdido cuando dejaron de ser profesionales y ejecutivos en Colombia para dedicarse al sector de los servicios en los Estados Unidos. Más que actualizar el vínculo político con Colombia, estas organizaciones son el vehículo para refrendar su condición de clase <sup>129</sup>.

Junto con el estigma, otro de los factores que interfieren directamente sobre el comportamiento de la comunidad en el exterior es la situación de los indocumentados. El total de indocumentados en los países fronterizos, Ecuador, Perú, Panamá y Venezuela, alcanza el 80% del total de migrantes según estimaciones del Ministerio de Relaciones

---

<sup>129</sup> En una investigación realizada en la ciudad de Nueva York sobre las organizaciones de colombianos, se encontró que la motivación para pertenecer a ellas consistía en la reivindicación de la clase social perdida al momento de insertarse laboralmente en los Estados Unidos. Muchos de los migrantes en la década de los noventa son profesionales que están desempeñando en ese país oficios en el área de servicios domésticos y de oficinas. Estas agrupaciones se conforman sin importar la ocupación actual del migrante sino su nivel de

Exteriores de Colombia; cifras no menos escandalosas en los países europeos y asiáticos y por supuesto, en los Estados Unidos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999).

La magnitud de los indocumentados colombianos en cualquier país de destino es un problema social inaccesible para el estudio del fenómeno migratorio, ya que la dinámica de la migración indocumentada presenta características contrarias a los flujos registrados oficialmente. Debido a que la política restrictiva sólo propicia la ilegalidad, así como la búsqueda de opciones para burlar las leyes de ingreso y las estrategias de entrar a un país sin pasar por los controles migratorios, se observa que en contextos de selectivas y estrictas políticas migratorias en un país altamente receptor, los registros oficiales demuestran una disminución del flujo, paralelo al aumento en la condición de indocumentados de los nuevos migrantes.<sup>130</sup>

Desde mediados de los sesenta, la práctica de la migración indocumentada a los Estados Unidos ha venido fortaleciéndose y profesionalizándose de manera tal que cada vez entran más indocumentados por las rutas más insospechadas México, las Bahamas y Haití han sido desde los ochenta las rutas del cruce clandestino de preferencia de los colombianos<sup>131</sup> quienes, dentro del territorio de la Unión, ocupan el octavo lugar —entre

---

procedencia como el caso de la asociación de egresados de la Pontificia Universidad Javeriana que reivindica el estatus socioeconómico originario del migrante (Jones-Correa, 1998).

<sup>130</sup> En la migración a Venezuela después del final de la política de Puertas Abiertas en 1958 y la que tiene lugar en la década de los noventa hacia los países limítrofes, Estados Unidos y Europa, principalmente en momentos de alta restricción para el ingreso de colombianos (OEA, 1985, b; Alvarez, 1999)

<sup>131</sup> En un hotel en Tijuana donde solían hospedarse colombianos que cruzarían ilegalmente la frontera, se informó que en "los meses anteriores" habían pasado por allí alrededor de 300 colombianos mientras que la Border Patrol indicó que en los seis meses anteriores se habían capturado a 12, al momento de cruzar. La alta probabilidad de cruzar exitosamente proporciona argumentos de peso para la ilegalidad y los colombianos han demostrado su éxito en la empresa de la migración indocumentada (Castro, 1990)

todos los países americanos- con mayor número de inmigrantes indocumentados (INS,1999).

El migrante indocumentado, entonces, una vez instalado en su lugar de residencia, trata de no tener visibilidad frente a las instituciones locales o de su país de origen. Conservan un débil perfil político, lo cual explica en parte los bajos niveles de registro de colombianos ante los consulados en el mundo. En los Estados Unidos, donde se estima una población de 1,745,000 colombianos, sólo están registrados 93,385 y en Venezuela, donde se cree que hay 1,080,000 escasamente están registrados 98,450 (Ministerio de Relaciones Exteriores,1999). La razón está en el temor infundado a ser devueltos al país al momento de presentarse ante el consulado colombiano <sup>132</sup>

Las políticas migratorias se han vuelto cada vez más estrechas para los colombianos, se pretende reducir el riesgo, no sólo de la existencia de una amplia comunidad de indocumentados sino, la posibilidad de que el colombiano admitido pertenezca a la red del negocio ilícito. Este es uno de los estragos del estigma que recae en la comunidad colombiana <sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Cada día regresan doce colombianos deportados y seis no admitidos por alguna nación (El Tiempo,2000a).

<sup>133</sup> Algunos casos de políticas migratorias restrictivas hacia los colombianos son: Estados Unidos, que en el segundo semestre del 2000 aprobó el número de visas más bajo de los últimos tres años. El Reino Unido, quien se ha caracterizado por recibir asilados políticos, ante el elevado número de solicitudes de colombianos que, una vez dentro del territorio solicitan al gobierno británico su protección; el gobierno de este país comenzó a exigir una visa especial para los colombianos que hacen escala en su territorio. Por su parte, el vecino país de Venezuela, aprobó durante el año 2000, unas 4 000 visas menos que el año anterior (El Tiempo,2000 a)

Por su parte, la tendencia del indocumentado es estar sin asumir un protagonismo social ni político en la comunidad que lo recibe, por ello es una población altamente vulnerable y distante de la movilización a favor de sus derechos frente a cualquiera de los dos Estados. Esta tendencia de bajo perfil político se observa también en la comunidad de colombianos que han sido aceptados como refugiados políticos, debido a la existencia de leyes en los países receptores (en su mayoría europeos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR) que establecen que el migrante refugiado, en caso de ser activista político, debe renunciar a la labor por la cual tuvo que abandonar su país de origen. Algunos activistas de izquierda, académicos y defensores de Derechos Humanos que han sobrevivido a la persecución política al interior del país y que se encuentran en el exterior, han promovido acciones de protesta a través de las llamadas "acciones urgentes", que consiste en enviar la mayor cantidad de cartas a las agencias internacionales y a las instituciones colombianas de poder, denunciando los casos de violación a los Derechos Humanos que ocurren sistemáticamente dentro del territorio nacional. A pesar de sus esfuerzos por no quedarse paralizados ante la realidad política por la cual fueron obligados a salir del país, estos intentos de participación se inscriben en el marco de las acciones puntuales que con algunas excepciones, se direccionan hacia la consolidación de agrupaciones de carácter político con un proyecto de impacto dentro del orden colombiano.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Una excepción a este comportamiento político de los migrantes refugiados podría darse en la ciudad de Miami donde éstos han demandado al mismo Presidente Andrés Pastrana su apoyo a favor del estatus migratorio legal frente al gobierno norteamericano.

El otro tipo de migración de carácter político muy relacionado con la condición de indocumentados es el desplazamiento transfronterizo por violencia del cual se habló en el apartado anterior. El objetivo primero del desplazado por violencia es no dejar rastro de su pasado y comenzar una nueva vida. Así, lo más común es que se distancien de las actividades políticas, que oculten su nacionalidad y que se genere la atomización de la comunidad, ya que el deseo de estos colombianos es escribir una nueva historia de sus vidas.

Los desplazados por la violencia representan un problema político internacional. El Estado receptor, junto con el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, deben hacerse cargo de las necesidades de emergencia de las familias declaradas como desplazadas, quienes –además de los costos psicológicos que la guerra cobra en este tipo de poblaciones– están en condición precaria respecto a posibilidades de sustento económico, vivienda, alimentación y vestido.

En síntesis, podríamos definir el desplazamiento transfronterizo por violencia como un tipo de migración indocumentada más costosa en términos políticos y de seguridad social para el país receptor que la migración indocumentada tradicional. Por ello, esta migración se ha convertido en un problema de relaciones internacionales con los países fronterizos de Colombia.

Este panorama que debilita la organización de colombianos fuera del país explica en parte, por qué no hay una organización masiva de migrantes en postura política frente al Estado colombiano y por qué el *Comité de Colombianos Pro Reforma Institucional doble nacionalidad y circunscripción especial en el exterior* en Nueva York logró convertirse en una experiencia paradigmática de organización política de los colombianos de fuera del país

### **3.1.3. Derechos políticos, aprobación y ejercicio: dos caras de una misma moneda**

Este factor guarda una doble relación sobre el comportamiento político de la comunidad ya que el tipo de experiencia en la extensión de los derechos ciudadanos, desde “arriba” o desde “abajo”, puede incidir en el disfrute de tales derechos aprobados. La historia de la extensión de la ciudadanía para los colombianos allende las fronteras ha demostrado que -en el primer momento correspondiente a la aprobación del voto en el exterior en 1961, bajo el modelo de extensión de la ciudadanía desde “arriba”- la participación de la comunidad ha sido baja en comparación con los colombianos estimados fuera del país

Durante los 16 años de existencia del Frente Nacional, el voto constituyó más que un mecanismo de participación política, un medio para legitimar el pacto. Previamente acordados los sujetos que participarían en cada contienda electoral, el voto para las elecciones presidenciales durante el Frente Nacional perdía gran parte de su significado de decisión popular y confrontación electoral bipartidista. Paradójicamente lo que

significaría una acción incluyente otorgada por parte del Estado se convirtió con el paso de los años en un obstáculo para la participación electoral. Por otra parte, el desgaste del poder ciudadano a través del voto para la elección presidencial sembró en el grupo de colombianos en Nueva York la necesidad de demandar una participación directa en la rama legislativa.

Sin embargo, durante este proceso de tres décadas del derecho al voto en el exterior ha ido aumentando tanto la participación en las urnas fuera del país como el flujo migratorio internacional. Para la década de los ochenta se estimaban alrededor de 350,000 colombianos sólo en Venezuela y se registró una votación total en el exterior de 56,770, la más alta en la historia migratoria-electoral del país (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1998).

**Tabla 5: Resultados de la votación en el exterior**

AÑO		TOTAL VOTOS
1962		3,227
1966		10,847
1970		16,572
1974		25,485
1978		20,267
1982		56,770
1986		26,379
1990		16,996
1994	Primera Vuelta	27,620
	Segunda Vuelta	20,630
1998	Primera Vuelta	44,313
	Segunda Vuelta	27,994

(República de Colombia Registraduría Nacional del Estado Civil 1998)

A pesar de que hay un movimiento progresivo en la cantidad de votantes en el exterior, éste resulta insignificante junto al número de colombianos que viven fuera. Dando por sentado que las cifras migratorias son aproximadas, en 1998 habría 3 millones de ciudadanos en el exterior de los cuales 1 millón estarían en edad de votar.<sup>135</sup> Según el caudal de votación podría concluirse que de cada cien ciudadanos en el exterior, sólo votan dos.

<sup>135</sup> Cifra bastante baja dado que las edades del migrante corresponden a la Población Económicamente Activa, equivalente con la mayoría de edad en Colombia (18 años en adelante) y por lo tanto en el pleno derecho del ejercicio ciudadano.

En las elecciones de 1990, en la ciudad de Nueva York donde se estimaba una concentración de colombianos superior a 200 000, cerca de 3,000 acudieron a las urnas para las elecciones presidenciales. Igualmente, en 1998, primera ocasión en que el voto exterior fue válido para la elección de senadores, se registraron 10,000 colombianos para votar y sólo acudieron 1,800 a ejercer el derecho (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1998)

La baja participación electoral no corresponde ni a la falta de información sobre los derechos políticos de los colombianos ni pone en duda la pertenencia a la comunidad política. Tal como estaba aprobado el voto para las elecciones presidenciales e incluso para el órgano legislativo desde 1998, la participación a través de estos canales había sido vista por la comunidad como una forma de privilegiar solamente a los sectores y líderes tradicionales del país. *“Es muy difícil que un senador de Colombia entienda la problemática que vivimos los colombianos en el exterior con esta medida sólo se beneficia la clase política colombiana”*<sup>136</sup>

Por esta razón, el objetivo principal del *Comité Colombianos Pro Reforma Institucional doble nacionalidad y circunscripción especial en el exterior* (CCP) fue la aprobación de la doble nacionalidad y de la circunscripción especial en el exterior, y ésta última significaba la posibilidad de ser representados ante el Congreso por un migrante colombiano que abogara a nombre de la comunidad en el exterior y que conociera la problemática a partir de su propia experiencia.

Junto con el proceso paulatino de cambio político, tanto en la actitud política de la comunidad en el exterior como en la percepción del Estado colombiano ante tales ciudadanos, se observa cómo mientras se promovía el interés de los candidatos a hacer proselitismo en otros países -vinculando así a los colombianos con su patria y con el futuro político del Estado-<sup>137</sup> se gestaban procesos organizativos de la comunidad en el exterior y nacían agrupaciones con fines electorales que al principio desaparecían junto con la campaña política, pero que poco a poco fueron permaneciendo en torno a los partidos políticos (Hernández,2000a)

El resultado hasta el momento, luego de un proceso organizativo de la comunidad, es la promoción de actores políticos en demanda por la democratización del régimen y los derechos que vinculan tal objetivo con la población residente en el exterior. Los logros han sido muchos: estos actores políticos de la ciudad de Nueva York -líderes del Partido Liberal, de la Unión Patriótica, de la Alianza Democrática M-19, del grupo Solidaridad por Colombia, del MOIR y demás miembros del *Comité Colombiano Pro Reforma Institucional doble nacionalidad y Circunscripción Electoral en el Exterior*, se hicieron escuchar ante la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y posteriormente ante el Senado de la República. Por lo tanto, hubo una actividad efectiva bajo las reglas del juego político colombiano -a través de los mecanismos de participación dados por Estado en la

---

<sup>136</sup> Declaración de Gonzalo Peñaranda, presidente del Directorio Conservador en Nueva York (El diario/La Prensa,1997 b)

<sup>137</sup> Más característico en los años ochenta y coincidente con el inicio de la migración masiva

coyuntura política- y frente a la rama legislativa del país pero poco acceso al ejercicio electoral durante el proceso de gestión política.

No sólo aprobado sino ejercido el voto por la circunscripción especial en el exterior,<sup>138</sup> se espera que en términos electorales, aumente el número de votantes debido a la posibilidad de elegir un representante que congregue los intereses particulares de los colombianos que residen fuera del país. En materia de actitud política, es posible que se genere una mayor movilización en torno a problemáticas que atañen a la comunidad colombiana en el exterior: los migrantes indocumentados, el narcotráfico, estrategias de cabildeo ante los gobiernos locales, intercambio cultural, económico y político. En otras palabras, se espera que las facultades electorales ejercidas dinamicen a la comunidad de afuera en torno a los intereses que como colombianos les preocupan y como migrantes les afectan.

Otra reflexión que apunta a que la aprobación y el ejercicio de los derechos completen dos caras de una misma moneda, es la sintonía política que tanto dentro como fuera del país, comparten los colombianos, demostrando que se vive a un mismo tiempo político. Basta analizar los resultados electorales para llegar a esta afirmación.

Como muestra de vigencia extraterritorial de la cultura política, los colombianos que votan en el exterior han elegido a sus presidentes con la misma tendencia de los ciudadanos dentro del territorio nacional; de tal manera que el ganador en el exterior ha

---

<sup>138</sup> Será ejercido por vez primera en las elecciones del 2002

coincidió históricamente con el ganador de la votación del interior del país<sup>139</sup> (Anexo 4). Por otra parte, estos migrantes colombianos han experimentado también el clima político alrededor de las jornadas electorales. Esto fue evidente tanto en las elecciones presidenciales de 1990 como en 1998.

Debido a los problemas políticos y de orden público que tuvo que sortear el entonces Presidente Barco (1986-1990) a fines de los años ochenta,<sup>140</sup> las campañas electorales habían perdido legitimidad en la opinión pública. En las elecciones de mayo de 1990, en las cuales resultó electo Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), se registró uno de los más bajos niveles de participación electoral tanto dentro como fuera del país. En comparación con las jornadas electorales inmediatamente anteriores donde salió favorecido Virgilio Barco Vargas, se observó una disminución en el caudal electoral. Para 1986, en el interior de la República, 4'214,510 colombianos votaron a favor de Barco mientras que Gaviria fue electo con 2'891,808 de votos. Por su parte, los colombianos en el exterior eligieron a Barco con 15,823 votos, cuatro años más tarde, eligieron a Gaviria con 10,569 (República de Colombia, 1994).

De la misma manera, con una participación electoral muy baja, se decidió por la Asamblea Nacional Constituyente. Dentro del territorio nacional, la abstención superó el

---

<sup>139</sup> Un caso excepcional ocurrió en las elecciones presidenciales de 1998. Durante la primera vuelta en Venezuela, los colombianos residentes en aquel país eligieron a Horacio Serpa del Partido Liberal con 5,251 votos mientras que Andrés Pastrana obtuvo un total de 3,075. Sin embargo, la diferencia fue superada con el conteo total de la votación en el exterior donde nuevamente, el candidato electo coincidió con el favorito dentro de la República (El Tiempo, 1998).

<sup>140</sup> En 1988 fue asesinado el Procurador General de la Nación, Carlos Mauro Hoyos y en 1989, el precandidato del Partido Liberal, Luis Carlos Galán Sarmiento. En ese mismo año, se vivió el

70% al votar escasamente 5 891,117 ciudadanos mientras que desde el exterior, 15,546 colombianos dijeron sí al órgano que iría a reformar la Constitución Política (Dávila,1997; República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil,1998).

Por último, las elecciones de 1998 cuando el clima político manifestaba nuevamente el agotamiento generado por el monopolio bipartidista en el poder (a pesar del último intento -la nueva Constitución Política- de redireccionar al régimen colombiano); el panorama electoral ofrecía una posibilidad de acabar con el continuismo y elegir a una tercera fuerza encabezada por nuevos actores políticos. La fórmula Noerni Sannín para la presidencia<sup>141</sup> y Antanas Mockus en la Vicepresidencia<sup>142</sup>, abanderaban el discurso de la ruptura con una forma de hacer política innovadora en el sistema colombiano. Por ello y por su favoritismo popular, se vio la oportunidad de elegir por primera vez en la historia electoral de Colombia, a dos actores políticos que no pertenecían oficialmente a ninguno de los partidos tradicionales. La esperanza por el cambio motivó al electorado a acudir masivamente a las urnas para decidir por el nuevo gobierno. En la primera vuelta, un total de 44,313 colombianos en el exterior salieron a ejercer su derecho electoral en lo que fuera una de las jornadas más competidas de la historia de Colombia. Sin embargo, los favorecidos para competir en la segunda vuelta fueron, de nueva cuenta, los candidatos de los partidos tradicionales.

---

narcoterrorismo en las ciudades con las bombas contra entidades bancarias, centros comerciales y lugares públicos. En 1990 fueron asesinados tres líderes políticos en campaña electoral *v. supra* (Dávila, 1997).

<sup>141</sup> Del ala más conservadora del liberalismo e identificada con la gestión continental que realizó a favor de la elección de César Gaviria para la Secretaría General de la OEA.

<sup>142</sup> Político independiente, exalcalde de Bogotá, reconocido por la opinión pública como el 'antipolítico' por actos de protesta poco convencionales.

Mientras que la cercanía de los resultados con los "tradicionales" fue entendida como un triunfo de los independientes sin trofeo y sin precedentes en el sistema político colombiano, para la segunda vuelta los colombianos tanto dentro como fuera del país disminuyeron su interés por la decisión presidencial. Un total de 27,994 colombianos en el exterior, casi la mitad de los asistentes a las urnas en la primera vuelta, fueron quienes eligieron a Pastrana como el nuevo gobernante de Colombia para el período 2000-2002 (República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1998).

Dejando a un lado el comportamiento electoral, se observó cómo el desgaste del sistema bipartidista permitió, como estrategia de campaña o no, la heterogeneidad política al interior de los partidos políticos en contienda. Andrés Pastrana, con su reconocida historia en el área conservadora, reclutó a liberales en su equipo de campaña, su propuesta para la vicepresidencia estuvo en manos del liberal Gustavo Bell. De la misma manera, Noemí Sanín, contaba con el respaldo de conservadores dentro de su personal. Esta misma tendencia fue identificada en Nueva York cuando liberales independientes, colombianos residentes en aquella ciudad, se alistaron en las filas del Directorio del Partido Conservador para conformar un comité a favor del triunfo de Pastrana coordinado por Gonzalo Peñaranda del conservatismo y Lyonel Laverde por el liberalismo (El diario/La Prensa, 1998b).

En síntesis, en el caso colombiano la extensión de derechos políticos en el exterior generada desde "arriba" en 1961, obtuvo una tímida respuesta de la comunidad debido a la pérdida del significado del voto durante el Frente Nacional. De la misma manera, en

1991 cuando estos derechos fueron demandados desde “abajo” la participación electoral continuo presentando bajos niveles de votación (el 2%). Sin embargo, en el proceso de gestión política que comprometió importantes transformaciones en la comunidad y el surgimiento de líderes en el exterior, se ha generado una mayor participación política y se han despertado las expectativas electorales dentro de la comunidad

Es probable que la posibilidad de elegir un migrante colombiano que represente a la comunidad en el exterior, incentive el ejercicio del sufragio desde el año 2002, cuando se podrá elegir por vez primera al Representante para los colombianos que viven fuera del país.

#### **3.1.4. El impacto de la doble nacionalidad en el desempeño político local en el exterior**

Treinta años antes de ser aprobada la doble nacionalidad, los colombianos en el exterior tenían el derecho de elegir al Presidente de la República. Sin embargo, los sacrificados de su derecho ciudadano del voto eran aquellos que habían perdido la nacionalidad colombiana por haberse naturalizado en otro país, situación que cambió en 1993 con la legalización del procedimiento para la no pérdida de la nacionalidad y la recuperación de la misma (Legislación Económica, 1993)

La doble nacionalidad *es algo así como pedir a nuestras patrias que nos den permiso para poder aprovecharnos de todas las ventajas que recibimos aquí, pero*

*cuando regresemos allá, nos reciban con los brazos abiertos en lugar de cerrarnos las puertas.*"(Noticias del Mundo,1984). De esta manera, los colombianos han aprovechado los beneficios de la doble nacionalidad en el lugar de residencia sin representar efecto alguno sobre el caudal electoral colombiana. Como se observa en la Tabla 5, en el año de 1994 se registró una votación total en la primera vuelta de 27,620 y en la segunda de 20,630.

La doble nacionalidad ha promovido el ejercicio ciudadano frente a instancias locales en los lugares de residencia ya que significó la posibilidad de naturalización de muchos colombianos en los Estados Unidos, y con ello, la apertura a un nuevo sistema político al que ahora se les permitiría incursionar como ciudadanos estadounidenses.

*Si nosotros nos organizamos fuera del país podemos ser una fuerza política que defienda los intereses nacionales. Hoy de nada nos sirve ser un millón de colombianos en Estados Unidos si en el momento de defender al país o tomar posiciones, estamos regados por ahí. Pero si ellos [los políticos norteamericanos] nos comienzan a considerar como un caudal no sólo de extranjeros, sino de personas nacionalizadas y organizadas, podemos influir incluso en sus propias elecciones y ser tomados en cuenta.*<sup>143</sup>

Y esto es lo que actualmente está sucediendo. Con la doble nacionalidad, muchos colombianos se han lanzado a la naturalización en los Estados Unidos. Sólo en 1994, habían sido naturalizados 12,067 colombianos, la tasa más alta de naturalización entre

dominicanos, ecuatorianos y peruanos, inmigrantes con similares características y magnitudes migratorias (INS,1984-86-96).

Tabla 6 Número de colombianos naturalizados en los Estados Unidos

AÑO	TOTAL
1975	1,699
1980	2,940
1985	4,136
1990	5,540
1991	5,513
1992	6,439 (+926)
1993	9,976 (+3,537)
1994	12,067 (+2,091)

(INS,1984-86-96).

Junto a esta tasa de naturalización se observa el surgimiento de líderes políticos en los barrios colombianos de Nueva York cuya incidencia de carácter local, ha logrado convocar los intereses de la comunidad latina vecina del lugar y han sido reconocidos por los políticos estadounidenses. Tal como lo relata el expresidente del Directorio del Partido Liberal de Nueva York:

*"Nos llamó Tomas Manton, presidente del partido demócrata de Queens que convocó a 20 o 25 líderes de diferentes nacionalidades y nos dijo textualmente así: el partido demócrata me ha recomendado que converse*

<sup>143</sup> Declaración de Ricardo Molina, Secretario General del Directorio Liberal en Nueva York (Cromos,1989)

*con ustedes líderes latinos en el condado de Queens, porque hemos considerado que tenemos que abrirle la puerta a los latinos o los latinos nos van a tumbar la puerta a nosotros.”*(Hernández,2000a).

De los líderes colombianos identificados con el Partido Demócrata norteamericano se conocen popularmente los nombres de William Salgado, quien en 1998 anunció su candidatura para el Distrito 34 de la Asamblea Estatal en Queens, y Carlos Manzano, Presidente del Comité Estatal del Partido Demócrata y candidato en 1998 al ayuntamiento de Nueva York (El diario/La Prensa,1998c; Impacto,1998)

En la opinión de Efraín Hernández Gómez,<sup>144</sup> la doble nacionalidad también ha despertado interés sobre las cuestiones del partido: *“Hay más interés ahora después de la doble nacionalidad, la última asamblea que hicimos hace poco para cambiar de presidente ... tuvimos 400 asistentes, no pensamos que fuera tanta gente para elegir al presidente del directorio.”* (Hernández,2000a)

Este es el comienzo de un proceso de transnacionalización política en tanto que los colombianos naturalizados en los Estados Unidos tendrán dos campos donde gestionar sus intereses (frente al gobierno norteamericano y colombiano)<sup>145</sup> generando, de paso, dos reacciones en la comunidad: la primera, la congregación de colombianos bajo un líder,

---

<sup>144</sup> Expresidente del Centro Cívico Colombiano de Nueva York, expresidente del Directorio Liberal en Nueva York quien lleva más de 35 años fuera del país, y ha sido empresario y doblemente migrante (Venezuela y los Estados Unidos) y cuya actividad política lo ha conducido a promover los derechos políticos de los colombianos en el exterior. Su labor se ha destacado en la defensa de la doble nacionalidad y la circunscripción electoral en el exterior

<sup>145</sup> Muchos de los activistas políticos pertenecen oficialmente al Partido Liberal Colombiano y al Partido Demócrata estadounidense

dejando atrás la atomización política característica de la comunidad; y la segunda, el interés de los colombianos por las contiendas electorales, ya sea del lugar de residencia como en relación a los comicios del país.

### 3.2. Voz e historia de los protagonistas<sup>146</sup>

Una vez presentadas las características que acompañan a los colombianos en el exterior y determinan su comportamiento político, se rescatará la historia de quienes fueron protagonistas en el proceso de gestión por los derechos ciudadanos. A razón de ser un grupo reducido de migrantes los que emprendieron la lucha por la extensión de los derechos, la experiencia de los líderes de la ciudad de Nueva York, es considerada como ejemplo de un grupo de migrantes que se transnacionalizó y que logró la atención del Estado colombiano hacia su condición de migrantes y residentes fuera del territorio nacional. Incluso su experiencia ha sido compartida a otras comunidades latinas en los Estados Unidos

Los protagonistas de esta gestión fueron los miembros del *Comité Colombiano Pro Reforma Institucional doble nacionalidad y circunscripción especial en el exterior* (CCP), creado en 1988 con la participación de la Alianza Democrática M-19, la Unión Patriótica y el MOIR, de reconocida trayectoria de izquierda, además del grupo Solidaridad por Colombia; y el Partido Liberal.

---

<sup>146</sup> Debido a que la historia relatada a continuación corresponde al primer intento de reconstrucción del proceso de gestión protagonizado por la comunidad de colombianos en los Estados Unidos, (más precisamente de los residentes en la ciudad de Nueva York), está enriquecida a partir de fuentes primarias

Aunque la demanda por los derechos políticos fue el interés que convocó a los diversos frentes políticos, ya había en la comunidad de dicha ciudad el antecedente de organización y gestión adelantado por los miembros del Partido Liberal. El inicio de esta historia por la democratización se desarrolló en dos frentes: al interior del Partido Liberal y ante las instituciones del Estado. La primera, por ser reconocidos como Directorio Internacional Liberal con voz y voto en las Asambleas Nacionales del Partido y la segunda, por la aprobación de la doble nacionalidad y luego, por la circunscripción especial en el exterior en beneficio de toda la comunidad residente fuera del territorio nacional.

La inquietud de los miembros del Partido Liberal en Nueva York desde 1987 fue abrirse camino al interior de la agrupación en Bogotá. La idea de tener el reconocimiento oficial del Partido comenzó a ser una necesidad desde que el entonces presidente del Directorio Liberal Internacional en Nueva York y el Tesorero decidieron asistir a la Asamblea Nacional Liberal en Bogotá convocada para discutir proyectos y elegir al nuevo Presidente del Partido (Noticiero Colombiano, 1987a).

*“Asistimos como invitados de piedra, sin voz ni voto. No éramos directorios reconocidos sino considerados como comités, pero fuimos tomando liderazgo y fuerza y empezamos a reclamar nuestros derechos. No éramos delegados oficiales, no teníamos el reconocimiento del Partido, para ellos éramos liberales sí, pero nada más.” (Hernández, 2000 a).*

---

como la prensa, la correspondencia personal e institucional y el testimonio de los protagonistas colombianos en Nueva York.

El deseo de ser escuchados y reconocidos como Directorio Internacional para tener el poder de decisión en las Asambleas Nacionales y proponer los proyectos que, como liberales en el exterior, requerían al interior del partido; motivó a los líderes de Nueva York a proponer la reforma en los estatutos del Partido con el fin de garantizar a los delegados del exterior, voz y voto en las Convenciones Nacionales. Esta propuesta fue aprobada por mayoría en la Asamblea.

Una vez en Bogotá, los representantes del Directorio en Nueva York informaron al Movimiento Poder Popular, al cual pertenecía Ernesto Samper Pizano,<sup>147</sup> de las actividades realizadas para buscar la reforma constitucional que permitiera conservar la nacionalidad colombiana a pesar de naturalizarse en otro país. El objetivo inicial del proyecto era agregar un “no” en el artículo noveno de la entonces vigente, Constitución Política de Colombia de 1886, para quedar: “la calidad de colombiano *no* se pierde por adquirir carta de naturalización en el extranjero” (Cromos,1989)

La idea de la doble nacionalidad fue escuchada en 1984 por vez primera, en boca del liberal Luis Carlos Galán Sarmiento, candidato presidencial del partido Nuevo Liberalismo, en una gira de campaña ante cientos de colombianos residentes en la ciudad de Miami (Hernández,2000,a).<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Samper era entonces Senador de la República, en aquella Asamblea Nacional resultó elegido como Presidente del Partido Liberal y en 1994 fue elegido Presidente de la República hasta 1998 que terminó su mandato

Sin embargo, la propuesta ya había sido retomada por el Directorio Liberal en Nueva York y presentada ante el pleno de la Asamblea Nacional en Bogotá en el año de 1987, cuando tuvo el total respaldo del senador Ernesto Samper Pizano. Un año más tarde, en 1988, Samper se comunicó telefónicamente con Hernández y le sugirió agregar a la lucha del Directorio en Nueva York, la propuesta por una circunscripción especial para los colombianos residentes en el exterior.

Así las cosas, durante el gobierno del liberal Virgilio Barco Vargas (1986-1990) fueron enviados a Nueva York, -en 1987 y 1988 en calidad de embajadores plenipotenciarios ante la 42ª y 43ª Asamblea de las Naciones Unidas- los senadores liberales con quienes los líderes de Nueva York habían compartido durante la Asamblea en Bogotá (Noticiero Colombiano, 1987b,c; El Espectador, 1988). La comunidad colombiana aprovechó la ocasión para demostrarle a los legisladores el interés por la doble nacionalidad: *"Antes habíamos perdido mucho tiempo porque habíamos trabajado con precandidatos y los precandidatos le ofrecen a uno villas y castillos pero a la hora de la verdad, pierden y se olvidan de nosotros y de lo que prometieron."*<sup>149</sup> Fue entonces cuando se conformó el *Comité Colombianos Pro Reforma Institucional doble nacionalidad y circunscripción especial en el exterior* con múltiples fuerzas en Nueva York para conjuntar intereses frente a la labor con el legislativo.

---

<sup>148</sup> Víctima de la crisis política y de la presión de los actores de violencia del país, Galán Sarmiento fue asesinado en 1989 en la ciudad de Bogotá.

Para argumentar la demanda por la doble nacionalidad y la circunscripción especial en el exterior, los miembros del Comité afirmaron que *'si de una parte se nos permite participar en la escogencia de nuestro jefe de Estado también es cierto que esta participación en una sola vía, recorta la efectividad de la misma ya que es necesario establecer un mantenimiento representativo de esa voluntad expresada cada cuatro años'*<sup>150</sup>

La primera tarea del *Comité Colombiano Pro Reforma Institucional doble nacionalidad y circunscripción especial en el exterior (CCP)* fue nombrar a los senadores Ernesto Samper Pizano y Rodrigo Lloreda, como los defensores del proyecto ante el órgano legislativo.<sup>151</sup> Se recaudaron cinco mil firmas entre la comunidad en Nueva York durante el Festival del Parque de Flushing que fueron enviadas a Ernesto Samper para apoyar la iniciativa (El Especial,1998). En mayo de 1989 solicitaron al Director Nacional del Directorio Liberal Colombiano, Julio César Turbay Ayala se promoviera el proyecto del Comité junto con el de la reforma constitucional que presentaba en el Senado uno de los candidatos presidenciales del Partido Liberal, Hernando Duran Dussan. La primera propuesta contemplaba, además de la doble nacionalidad, tres circunscripciones en el exterior para el Congreso: Nueva York, Paris y Caracas (Cromos,1984).

---

<sup>149</sup> En relación con la gestión adelantada por Hernandez y sus colegas, la cual debería tener un respaldo permanente a pesar de las coyunturas electorales (Hernández,2000,a).

<sup>150</sup> Comunicado a la Comunidad Colombiana en el Exterior Comité Colombiano Pro Reforma Institucional Doble Nacionalidad y Circunscripción Electoral en el Exterior. Mayo 13 de 1988, Nueva York

<sup>151</sup> Carta dirigida a Ernesto Samper Pizano y Rodrigo Lloreda Caicedo, Nueva York, mayo 22 de 1988 Respuesta desde el Senado de la República de Ernesto Samper Pizano. Bogotá, junio 14 de 1988

Como justificaciones para tal solicitud estaban la necesidad por el reconocimiento oficial de la comunidad en el exterior como parte integrante del Estado colombiano. Reconocimiento ejercido de facto a través de las campañas para las elecciones presidenciales las cuales, habían convertido a la comunidad en el exterior en un canal más de participación. Por otra parte, el *CCP* afirmaba que el sistema democrático colombiano debería fortalecerse abriendo espacios de participación en el Congreso para los residentes en el exterior quienes también fomentaban el desarrollo de la economía nacional a través de las divisas.<sup>152</sup>

Visto desde el exterior, el año de 1990 sería trascendental para la defensa por los derechos de la comunidad fuera del país. En primer lugar, en los comicios del 11 de marzo se aprobó por voz popular, la reforma constitucional a través de la conocida "séptima papeleta" y en la consulta popular del Partido Liberal, se eligió a César Gaviria como candidato presidencial. Con la primera decisión, el pueblo colombiano abría la posibilidad de reformar la Constitución Política, lo cual dio cabida a las reformas en beneficio de los colombianos en el exterior.

Y con la segunda decisión, se creía -aunque sin garantías- en la continuidad por el interés hacia las demandas de los colombianos fuera del país. Se esperaba que dentro del Partido Liberal los proyectos políticos fueran apoyados indistintamente por los candidatos de la agrupación y en efecto, César Gaviria cuando fue elegido presidente gestionó

---

<sup>152</sup> Carta dirigida a Julio César Turbay Ayala, Director Nacional del Partido Liberal Colombiano. Nueva York, mayo 10 de 1989

eficazmente la aprobación y creación de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, aunque no abanderó lo relacionado con sus connacionales residentes fuera del país.

Incluso, Efraín Hernández Gómez envió un comunicado al Presidente electo César Gaviria Tujillo en julio de 1990 a nombre de la comunidad colombiana en el exterior, lamentándose que ésta no haya sido tomada en cuenta para conformar la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Su reclamo estaba sustentado en que los colombianos habían aprobado la creación de la ANC en las elecciones del 27 de mayo de 1990 cuando también se eligió a Gaviria como el futuro presidente de Colombia (Tabla 7). Sin embargo, ahora no se les tomaba en cuenta para pertenecer a la Asamblea <sup>153</sup>

Tabla 7 Resultados electorales en el exterior, mayo 27 de 1990

Asamblea		César	Alvaro	Otros	En	Nulos	Total
Sí	No	Gaviria	Gómez		blanco		
14,871	675	10,569	2,973	3,180	175	99	16,996

(República del Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. 1998)

En el mismo comunicado solicitaron al presidente electo que la comunidad colombiana en el exterior participe con sus representantes (voz y voto) en la ANC. Sin esperar respuesta de Gaviria, nombraron como candidato a la Asamblea a Ricardo Molina, entonces Secretario General del Directorio en Nueva York y se encaminaron a crear el *Comité Pro Asamblea Nacional Constituyente (CPA)* —distinto al *Comité Colombianos Pro Reforma Institucional doble nacionalidad y circunscripción especial en*

*el exterior* (CCP)- con las siguientes funciones: apoyar los proyectos sobre la doble nacionalidad y la circunscripción electoral en el exterior, emprender y desarrollar en el exterior la campaña Pro-Asamblea Nacional Constituyente, buscar comunicación con los demás colombianos residentes en otros países, exigir representación de los colombianos en el exterior en la ANC y hacer contacto con el Comité Universitario, promotor de la “séptima papeleta”, y con las fuerzas políticas, económicas y sociales del país <sup>154</sup>

La respuesta provino de la Coordinación Ejecutiva para la Preparación de la ANC a cargo de Ricardo Santamaría, en la cual le sugirieron al *Comité Pro Asamblea Nacional Constituyente* de Nueva York, participe con la instalación en aquella ciudad de una mesa de trabajo que debata los proyectos de interés para la comunidad en el exterior y los presente ante el órgano correspondiente. <sup>155</sup>

Con esta posibilidad abierta desde el gobierno central, se congregaron líderes políticos de diferentes partidos alrededor del proyecto por la doble nacionalidad y la circunscripción en el exterior. Las discusiones se realizaron entre los miembros del Comité Pluripartidista *Pro Asamblea Nacional Constituyente* y la versión final fue aprobada por algunos miembros de la comunidad en Nueva York a través de la votación simbólica realizada en diciembre de 1990. <sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> Carta dirigida al Doctor César Gaviria Trujillo, Presidente electo de Colombia, Nueva York julio 30 de 1990.

<sup>154</sup> Comunicado de prensa a la opinión pública Nueva York, septiembre 5 de 1990.

<sup>155</sup> La participación de toda la ciudadanía para la reforma constitucional se organizó a través de mesas de trabajo en las diferentes regiones de Colombia donde debía estudiarse el temario de la reforma

<sup>156</sup> En un efusivo texto que incluyó el proyecto de reforma constitucional, los residentes en el exterior justificaron la lucha por el espacio político dentro del gobierno nacional con argumentos que —en

Sus peticiones fueron escuchadas en el transcurso de la Asamblea Nacional Constituyente durante el primer semestre de 1991. Diversos sectores políticos al interior de la misma Asamblea apoyaron toda la iniciativa de sus compatriotas en el exterior. Desde la izquierda, representada por líderes de la Alianza Democrática M-19 y la Unión Patriótica, hasta el ala derecha, como Gabriel Melo Guevara del Partido Social Conservador, quien defendió la propuesta argumentando que *"el rigor teórico de criterios expuestos hace muchos años, no puede estrellarse contra las verdades de la vida actual"*, a la necesidad de revalorar el criterio de territorialidad para la extensión de los derechos políticos (El Especial, 1994).

Mientras se adelantaban los debates en la Asamblea Nacional Constituyente y con todos los vientos a favor de las propuestas, el Directorio en Nueva York continuó la gestión para que se reglamentara su incorporación como órganos del Partido, con voz y voto según el caudal de votación obtenido en las elecciones inmediatamente anteriores. Conscientes de las posibilidades de gestión ante los senadores liberales para tramitar y reglamentar el proyecto de la comunidad en el exterior, recordó a la Dirección Nacional los logros del Directorio desde 1988 y propuso el nombramiento de un Secretario Internacional para que atendiera en forma permanente todos los Directorios existentes fuera del territorio nacional <sup>157</sup> Así fue como no sólo se abrieron lugar dentro del Partido, con derechos y obligaciones, sino que le permitió a éste, conocer la dimensión de la

---

comparación con los presentados un año antes al Presidente del Partido Liberal Turbay Ayala- demostraron claridad sobre su identidad como colombianos siendo residentes en el exterior

comunidad política de colombianos fuera de las fronteras nacionales y aprovechar tal fuerza en beneficio del mismo Partido y con fines electorales

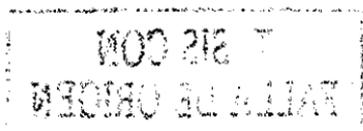
### 3.2.1. Gestión ante el Senado

Una vez aprobados los artículos constitucionales a favor de los derechos, la tarea se dirigía en el Congreso de la República a través de los políticos liberales para la reglamentación de tales derechos. Desde 1991, cuando se aprobó la constitución política, hasta el año 2000, los líderes colombianos en el exterior ejercieron presión en el Senado para la reglamentación de los artículos La ley de la doble nacionalidad se aprobó el 1º de febrero de 1993 (Anexo 2) pero aquella que otorgaba los derechos electorales en el Congreso no estuvo lista para las elecciones del órgano colegiado correspondientes al período 1994-1998. Desde el exterior, múltiples voces se lanzaron en protesta porque el gobierno colombiano negó, sin argumento alguno, la participación electoral de los ciudadanos colombianos en el exterior en la última Ley electoral aprobada por el Congreso en 1993 (El Espectador, 1993).

*“Nos negaron el derecho al voto poniendo a todos los ciudadanos que residen fuera de Colombia en la misma posición del presidiario Ellos, los presidiarios, mantienen su nacionalidad al igual que nosotros, pero pierden sus derechos de ciudadanía”* Fue la queja de Luis Yarzagaray, colombiano residente en Chicago que

---

<sup>157</sup> Carta dirigida al Tribunal Nacional de Garantías del Partido Liberal Colombiano, Bogotá, febrero 22 de 1991



planeaba lanzarse como candidato al Senado de la República para tal periodo legislativo (Yarzagaray,1993).

Ante la quietud en el Senado a favor de los derechos políticos de los residentes en el exterior, el *Comité Colombiano Pro Reforma Institucional Doble Nacionalidad y Circunscripción Electoral en el Exterior* lanzó un llamado en 1997 al entonces Presidente de la República y promotor del proyecto, Ernesto Samper Pizano, para que no olvidara las aspiraciones políticas que él mismo había sembrado en la comunidad. *"Eso sería como si una madre despiadada lanzara al abismo a sus hijos, sólo por el hecho de decirle que es un orgullo el haber salido de sus entrañas"*<sup>158</sup>

En noviembre de 1997, la Corte Constitucional rechazó el proyecto de ley presentado por una senadora del Partido Liberal de orígenes raciales negros, quien buscaba reglamentar la circunscripción especial en la Cámara de Representantes exclusivamente para las negritudes de Colombia. El argumento de la Corte fue que el proyecto de ley del artículo 176 debía incluir a todas las minorías colombianas: étnicas, políticas y ciudadanos en el exterior. Fue así como se agruparon los intereses en torno a la reglamentación del artículo; incluso la senadora viajó a Nueva York donde informó del nuevo proyecto de ley que involucraba a todos los mencionados en el artículo 176 y comunicó también que la posibilidad de la circunscripción en el exterior tenía un interés estratégico para el gobierno colombiano debido al potencial político que puede ganarse en

---

<sup>158</sup> Carta dirigida al Señor Presidente de la República Nueva York, abril 25 de 1997

los Estados Unidos si hay una coordinación entre la política colombiana y la estadounidense (El diario/La Prensa,1997,a).

A finales de ese mismo año, se dio a conocer a la opinión pública que los colombianos residentes fuera de las fronteras nacionales podían ejercer su derecho al sufragio para senadores en los próximos comicios de 1998. De la misma manera, se anunció que podían acudir a las mesas de votación instaladas en otros lugares distintos a los consulados y embajadas.<sup>159</sup> Sin embargo, la opción de elegir a los Senadores de la República no satisfizo las aspiraciones de los residentes en el exterior. Se observaron algunas reservas según la postura de cada partido ya que esta medida favorecía a líderes políticos sin respaldo partidista, diferente al caso del Directorio Liberal en Nueva York: *“se reglamentaron ellos pero no nos reglamentaron a nosotros”* (Hernández,2000,a).

La posibilidad de elegir a los senadores despertó el debate político en la comunidad residente en los Estados Unidos. Como nunca antes, se comenzaron a escuchar opiniones partidistas relacionadas con los comicios, del desarrollo de la ley ante el Congreso y de los líderes políticos en Nueva York; debates que afloraron en la prensa local de la comunidad en dicha ciudad y que despertaron interés sobre la contienda electoral que elegiría al sucesor de Ernesto Samper en 1998.

---

<sup>159</sup> La anterior disposición técnica resultó benéfica para los lugares donde existe una alta concentración de colombianos como Venezuela y los Estados Unidos. Este último contó, sólo en la ciudad de Nueva York, con ocho puestos de votación: cinco en Nueva Jersey, tres en Nueva York. Manhattan y dos en Queens (El diario/La prensa,1997b)

Sumergidos en los asuntos electorales de Colombia, los nacionales en el exterior encontraron una alternativa de inclusión al régimen con la posibilidad de proponer un candidato residente en el exterior como suplente de otro que perteneciera a la circunscripción nacional. Esto suponía una estrecha relación entre los candidatos al Senado dentro del territorio nacional y aquellos residentes en el exterior, y si esto no existía, la posibilidad de pertenecer a las listas nacionales, fomentó la gestión y negociación política propiciando, de cualquier forma, la actividad política transnacional.

Fue así como se lanzaron cuatro candidaturas en los Estados Unidos, una respaldando a Carlos García cuyo suplente fue José A. López -doblenacional en Nueva York- y Víctor Alarcón de Miami quien se lanzó como suplente de Fernando Cristo del Partido Liberal (Hernández, 2000, a). También Jesús Galvis -el que más votos obtuvo en Nueva York- a nombre del partido Fuerza Colombia cuyo candidato presidencial fue el general Harold Bedoya; y finalmente, Gonzalo Peñaranda, presidente del Directorio Conservador de Nueva York. Aunque todos ellos compartieron la derrota electoral (El diario/La Prensa, 1998a), en caso de triunfo, estos candidatos hubieran tenido oportunidad de ejercer en Bogotá, sólo si el Senador, cabeza de cada una de las listas, faltase a su cargo por muerte o renuncia.<sup>160</sup>

Una vez más, los activistas colombianos en Nueva York se decepcionaron al enterarse que el proyecto de reforma política que se debatía en el Senado para finales de 1998, tampoco incluía el tema de la circunscripción en el exterior (El diario/La

---

<sup>160</sup> El Directorio Liberal en Nueva York no quiso lanzar ningún candidato en aquella ocasión

Prensa,1998d) En carta abierta al Congreso de Colombia, los residentes en el exterior expresaron su descontento por la discriminación contra sus derechos ciudadanos por no habitar el territorio nacional

El contenido de este comunicado demuestra que los activistas en Nueva York tienen una postura más sólida que al principio, así como mayor claridad respecto a sus derechos políticos y los motivos de su lucha. Además conocen su papel como miembros de la comunidad política colombiana desde el exterior y aprovechan tal situación para defender los derechos que la Constitución Política de 1991 les ha otorgado (Anexo5). Finalmente, el esfuerzo conjunto entre los políticos que ejercen en el Congreso y los líderes de la ciudad de Nueva York dio frutos en junio del 2000 cuando el Senado reglamentó las circunscripciones especiales para las negritudes, los indígenas, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior (Anexo6).

En palabras del expresidente del Directorio Liberal en Nueva York, luego de la reglamentación de los derechos constitucionales se tiene el reto de empadronar a la comunidad votante en el área de Nueva York y en otras zonas de concentración de colombianos. *"Ahora hay un interés en invertir en el empadronamiento para ampliarlo porque ya hay una posición. Antes se elegía al Presidente y la gente invertía en campañas fuertemente pero se posicionaban, ir como candidatos era una maravilla pero apenas subían al poder se olvidaban."*(Hernández,2000a).

Otro de los retos planteados por Hernández es la estrategia de financiación de las campañas en el exterior ya que se debe modificar la ley electoral para que el gobierno financie la contienda a pesar de los fondos conseguidos por los candidatos entre la colonia en el exterior. Uno de los temores es que el dinero de negocios ilícitos filtren el proceso electoral y para ello, debe existir un estricto control del gobierno nacional y de los candidatos en el exterior.

Lo que suceda en adelante está por escribirse. La primera vez que los colombianos residentes en el exterior puedan elegir a un Representante a la Cámara será en el 2002, de aquí hasta entonces, se llevarán a cabo las campañas políticas que deben realizarse en todos los países donde haya una comunidad considerable de colombianos fuera del territorio nacional. Hasta el momento, la historia ha estado caracterizada por el desarrollo de una comunidad política que desde el inicio de sus gestiones por la doble nacionalidad hasta la enunciación de la Ley que permite la circunscripción en el exterior, ha podido experimentar un proceso de consolidación como comunidad y claridad en sus objetivos políticos.

El proceso ha permitido que la política colombiana trascienda más allá de las fronteras nacionales e involucre a la comunidad en el exterior con su país político, que defienda a las instituciones gubernamentales, que gobierne participando en la formulación de las leyes y que se sienta parte de la sociedad colombiana con la particularidad de habitar en otras geografías.

## CONCLUSIONES

¿En qué momento se politizó la comunidad de colombianos en el exterior, cómo ocurrió el cambio de una ciudadanía pasiva a una activa? y ¿qué factores influyeron en este cambio de actitud política en algunas comunidades de colombianos?, fueron las preguntas que guiaron por completo la investigación de este caso.

Colombia es uno de los países latinoamericanos que ha permitido a los ciudadanos en el exterior elegir y ser elegidos como gobernantes. Estos derechos fueron aprobados en dos momentos políticos de gran trascendencia para el país (1961 y 1991); por lo tanto, es posible identificar actitudes políticas diferentes entre sí, en lo que respecta al Estado frente a sus ciudadanos y viceversa; y que además, permiten calificar la extensión de la ciudadanía en Colombia como un proceso *desde arriba y desde abajo* según el modelo de Bryan Turner.

El primer momento político fue el Frente Nacional el cual sirvió de marco para la aprobación en 1961 del voto para la elección presidencial desde el exterior. Internamente el país atravesaba por una crisis política que exigió al gobierno garantizar la paz y ofrecer los medios idóneos para trasladar la lucha política desde la violencia hacia los canales que ofrece institucionalmente la democracia. Por lo anterior, y porque la sociedad colombiana protagonizó uno de los grandes movimientos poblacionales en su historia tanto al interior de la República como internacionalmente, el Estado brindó las posibilidades técnicas para que todo colombiano, independientemente de su historia migratoria, pudiera ejercer su

derecho al voto presidencial, incluso aquellos que vivieran fuera de las fronteras nacionales.

El segundo momento político, el cual enmarcó la aprobación de la doble nacionalidad, el derecho al voto en el exterior para el Senado y la posibilidad de ser elegidos como Representantes a la Cámara, correspondió al proceso de creación de la nueva Constitución Política en 1991. En esta ocasión, se observó una mayor participación ciudadana a través de lo relacionado con la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente y los temas a debatir al interior del órgano.

El cambio en la actitud política de los colombianos ocurrido en 1991, fue la movilización de un grupo residente en Nueva York en torno a la labor legislativa del Senado, reclamando su participación dentro de la Asamblea Nacional Constituyente; y en la cual, realizaron un minucioso seguimiento de los proyectos de ley que reglamentaron los artículos constitucionales para su beneficio en materia electoral.

Si en 1961 el Estado fue quien otorgó el derecho al voto en la clásica definición *desde arriba*; en 1991 se encontraron, por un lado, un movimiento *desde abajo* con la movilización del grupo de colombianos en Nueva York y el interés popular legitimado en la votación de la séptima papeleta; y por otro lado, un movimiento *desde arriba* con la búsqueda desde los sectores dominantes para redireccionar el rumbo político del país. Los espacios de participación fueron creados por principio democrático y ocupados por los actores en la coyuntura del cambio

Con este panorama, ¿qué factores influyeron, entonces, en el cambio de actitud política en la comunidad en el exterior? Antes de responder esta pregunta, hay que aclarar en primer lugar, que la de Nueva York, fue una movilización inédita en la historia migratoria que no compromete masivamente a la comunidad colombiana en el exterior. Esto se debe a factores que sí son compartidos por la mayoría de los migrantes tales como el estigma de ser colombiano y el estatus migratorio al margen de la ley. A pesar de lo anterior, la experiencia en Nueva York ha demostrado una exitosa labor por su capacidad de transnacionalizarse ya que ha podido acoplar su condición como migrantes y su pertenencia ciudadana con Colombia

En segundo lugar, la experiencia electoral de los ciudadanos colombianos en el exterior ha demostrado la existencia de una sintonía política que no conoce de límites geográficos y que se expande con los ciudadanos fuera del país. Sintonía que se refleja en las preferencias electorales, en la participación o abstencionismo en las urnas y en las necesidades políticas de participación dentro del régimen, los cuales se manifiestan tanto dentro como fuera del país

Teniendo en cuenta las anteriores premisas, varios son los factores que han influido en el cambio de actitud política de los colombianos en el exterior y en la percepción que de éstos tiene el Estado colombiano:

1. El primer factor a considerar son las transformaciones ocurridas en el concepto y la práctica de la ciudadanía en Colombia. Una mirada histórica sobre estos aspectos indica que en el caso colombiano la extensión de la ciudadanía se ha dado generalmente por iniciativa del Estado, es decir, desde “arriba”, sin que esto reduzca la existencia de una ciudadanía desde “abajo” protagonizada por un contingente de ciudadanos que ha buscado en los espacios no formales, la inclusión a un régimen clasista y sectario.

El carácter excepcional de lo ocurrido en el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, es la conjunción de la apertura de espacios formales de participación que el Estado había reservado para una clase política, para entonces decadente; con las demandas de algunos sectores excluidos y organizados por participar en el proceso de creación de la nueva Constitución Política y por lo tanto, en la definición del nuevo ciudadano. Entre estos sectores excluidos estaban los colombianos en Nueva York, quienes desde finales de los ochenta venían gestionando la reforma constitucional para declarar la no pérdida de la nacionalidad colombiana, en sintonía con los sucesivos intentos gubernamentales por reformar la carta que se gestaban al interior del país.

Por otra parte, la revisión histórica sobre el significado del voto, visto como el mecanismo del ejercicio ciudadano por excelencia, indicó que el ámbito electoral permitió, durante el primer siglo de vida republicana, que los colombianos se articularan con el régimen político aun cuando formalmente las elecciones no fuesen de carácter universal. Se observó también una intensa actividad electoral que por ser de carácter

excluyente, trasladó el escenario de la pugna por el poder a espacios como las guerras civiles y la violencia política, donde se articulaban las mayorías excluidas.

Con el Frente Nacional, el electorado enardecido se desmovilizó perdiendo el interés por los espacios formales de participación ciudadana debido a que una de las consecuencias del pacto político fue la institucionalización de las diferencias partidistas a través de los mecanismos ofrecidos por la democracia. Fue entonces cuando se aprobó el voto en el exterior para el cargo presidencial como una de las estrategias gubernamentales para garantizar la ampliación del electorado y limitar la pugna por el poder a los canales exclusivamente democráticos

El pacto de alternancia política dejó ver a través del tiempo que a pesar de haber sido una salida democrática, continuó siendo excluyente y sectaria; vicios éstos que se quisieron abolir en 1991 con la nueva Carta Política. Para entonces, uno de los temas de mayor sensibilidad en la opinión pública era la composición del Congreso de la República y por ello, el nuevo órgano debía ser de carácter plural y representativo. Estos argumentos dieron la entrada electoral a los ciudadanos en el exterior a los escenarios legislativos a través del voto para elegir a Senadores y la posibilidad de ser elegidos como Representantes a la Cámara

2. Un segundo factor que explica el cambio en la actitud política de los colombianos fuera del país es el proceso de desterritorialización del voto y con ello, la vigencia de la ciudadanía postnacional en Colombia. El sistema electoral del siglo XIX

tenía fundamentada su estructura en el criterio territorial de lo local, dando como resultado en un país altamente desarticulado, la existencia de una geografía política que coincidía con las preferencias partidistas de la población.

Aunque la semilla del bipartidismo geográfico ya estaba sembrada en medio del quehacer político colombiano, en 1886 la institución electoral pasó a ser de carácter nacional iniciando un proceso institucional de desterritorialización del voto que cruzaría las fronteras nacionales con la aprobación del sufragio en el exterior en 1961. Paulatinamente el ámbito electoral y partidista fue pasando de lo local a lo nacional, con el Frente Nacional, hasta 1986 que se recupera el valor de lo local con la aprobación de la elección popular de alcaldes. Esta vez, sin el temor de reavivar los ánimos bipartidistas amañados localmente sino con el ánimo de abrir espacios de competencia electoral a nuevas fuerzas políticas que no alcanzaban presencia a nivel nacional y que por la naturaleza frentenacionalista, habían estado excluidas del juego político.

Sin embargo, para 1990 aun quedaban poderosas cuotas de poder local en el Congreso de la República que no serían perjudiciales para el juego democrático en Colombia si no estuviesen cargadas de viejos vicios políticos, corrupción y desgaste de líderes políticos tradicionales. Su existencia se debía a la estructura orgánica y composición del órgano legislativo y por lo tanto, la nueva Constitución Política cambió las circunscripciones departamentales por las nacionales abriendo la posibilidad de que los colombianos en el exterior pudieran lanzarse como suplentes en las listas de los candidatos al Senado.

El proceso de desterritorialización del voto continuó con la aprobación de la circunscripción electoral en el exterior para la Cámara de Representantes, a través de la cual, los colombianos residentes fuera del país pueden ser representados por un ciudadano migrante que será elegido exclusivamente con el voto de sus connacionales en el exterior.

Las implicaciones de estos derechos electorales desterritorializados son, en primer lugar, la posibilidad de que se ejerza el voto sin condiciones geográficas o territoriales; y con ello, la expansión de la ciudadanía más allá de las fronteras nacionales. El caso colombiano muestra cómo el título de ciudadano y nacional son, sin más condiciones, atributos de la persona, dando validez a la llamada *ciudadanía postnacional* donde la ubicación geográfica de ciudadano no es un criterio de exclusión.

3. El tercer factor es el cambio en el patrón migratorio. Aunque actualmente cerca del 9% de la población reside en el exterior, la magnitud migratoria, el perfil del migrante y los destinos favoritos, no han sido siempre los mismos. Desde 1960, cuando Colombia comenzó a consolidarse como el país más expulsor de migrantes de la región andina, Venezuela fue el destino principal de miles de campesinos anónimos afectados por la violencia y golpeados económicamente por la pérdida de sus tierras. A pesar de los reconocimientos oficiales del fenómeno migratorio hacia Venezuela, los asuntos de política interna eran la prioridad de aquel Estado clasista.

La situación cambió desde 1980, cuando se produjo una transformación en este patrón migratorio ya que el migrante comenzó a ser principalmente urbano y con mayor escolaridad, el cual se dirigía principalmente hacia los Estados Unidos. Los profesionales, empresarios e inversionistas, que no eran la mayoría de los migrantes, se tornaron importantes para el Estado colombiano debido al peso político frente a los gobiernos locales de la Unión Americana, su aporte en remesas logró ubicar a los colombianos como la segunda comunidad (después de los mexicanos) en enviar dólares a su país de origen y por último, la convivencia con la comunidad latina se tradujo en aprendizaje de participación política frente a los Estados Unidos y frente al país de origen.

La importancia que comenzó a adquirir para el Estado colombiano la comunidad en el exterior, en especial en los Estados Unidos, se refleja en los espacios de participación que se han abierto para ellos desde la década de los noventa. Espacios existentes no sin una demanda previa y constante por parte de la misma comunidad y que comenzaron con la participación en las mesas de trabajo desde la ciudad de Nueva York, que antecedieron a la ANC, además de los programas gubernamentales que desde 1990, han cobijado a esta comunidad allende las fronteras nacionales.

4 Un cuarto factor estrechamente relacionado con el anterior, es la influencia de los lugares de destino sobre la comunidad de colombianos. Según Yasemin Soysal, los migrantes no son incorporados en las sociedades receptoras desde un ámbito formal; por el contrario, éstos se articulan con las estructuras legales y organizacionales preexistentes

ocasionando que la comunidad se comporte políticamente diferente en cada uno de los lugares de residencia (Soysal,1994)

Al comparar la organización política de colombianos en Venezuela con la de Estados Unidos, en especial la residente en la ciudad de Nueva York, se observa que ésta última ha desarrollado una actividad política más activa, con objetivos a largo plazo y con una estrategia eficaz de gestión política dentro del órgano legislativo colombiano. La histórica lucha por la extensión de los derechos civiles y políticos para las minorías en los Estados Unidos, sembró no sólo en la comunidad latina sino en especial en la colombiana, la práctica por la demanda organizada de los derechos como estrategia de gestión política frente al legislativo.

Por su parte, los colombianos en Venezuela se han enfrentado a dos tipos de limitaciones las cuales han impedido su organización política. En primer lugar, a las limitaciones legales que impuso este país receptor respecto a la conservación del vínculo político entre los inmigrantes y sus países de origen. Y en segundo lugar, a las limitaciones surgidas del tipo de migración reciente a Venezuela enmarcadas dentro de la categoría de desplazamiento por violencia y éxodos campesinos, por un lado; y por otro, porque a través de la migración, los conflictos políticos internos han sido llevados al territorio venezolano, logrando que el migrante colombiano busque perder los vínculos políticos con Colombia

5. Por último, el quinto factor que ha influido en el comportamiento político de los colombianos en el exterior son las relaciones bilaterales entre Colombia y los Estados Unidos. A raíz del problema internacional del narcotráfico, del deterioro de la imagen del país y de las exigencias de los gobiernos norteamericanos en la lucha antidrogas, los colombianos residentes en los Estados Unidos fueron revalorados como un potencial político para la gestión a favor del Estado colombiano frente a las instancias norteamericanas.

A través de los programas gubernamentales hacia la comunidad en el exterior y de los nuevos derechos electorales, se buscó dar vigencia al vínculo político que determina el sentido de pertenencia ciudadana con Colombia en un proceso conocido como "reincorporación transnacional". Este consiste en vincular a los ciudadanos fuera del país desde su condición como migrantes residentes en el exterior y como actores inmersos en otra comunidad política. Con lo anterior, se dio un giro en la percepción e importancia de la comunidad de colombianos que han salido del territorio nacional, de ser una comunidad anónima para el Estado, pasó a ser una comunidad política cuyo potencial se fundamenta en el ámbito de la política internacional.

Entre los escenarios posibles respecto a la participación de los colombianos fuera del país, se espera que para el año 2002, cuando por primera vez se ejerza el derecho a elegir un Representante a la Cámara para la circunscripción electoral en el exterior, se rompa con la tradición del abstencionismo allende las fronteras nacionales, validando el

argumento que sostenía la comunidad organizada de Nueva York acerca de la ineficacia de elegir a gobernantes que no conocen la realidad ni las necesidades de los migrantes

Debido a que el representante de los migrantes será elegido exclusivamente con el voto en el exterior y las campañas políticas se realizarán fuera del territorio nacional se espera que la competencia electoral active el interés político de los colombianos sobre su país, se fortalezca aun más el vínculo con Colombia y de esta manera, se implemente un programa de apoyo a las organizaciones políticas de colombianos para representar al país frente a instancias gubernamentales de las sociedades receptoras

En cuanto a las proyecciones de investigación que surgen del estudio del caso colombiano, el camino comenzado con el presente trabajo se debe dirigir hacia la resolución de algunos vacíos temáticos tales como un diagnóstico actualizado de la comunidad colombiana en el exterior, en especial aquella de alta concentración demográfica como Venezuela y los Estados Unidos. En este último es sobresaliente la ausencia de investigaciones sobre los residentes de la ciudad de Miami, segunda en recepción de colombianos en el territorio de la Unión

Con la explosión migratoria que está sucediendo actualmente en Colombia, valdría la pena investigar de qué manera, factores tales como la crisis económica, el desplazamiento por violencia, la política antinarcoóticos y el Plan Colombia, influyen en el movimiento poblacional fronterizo e internacional. Definir los nuevos patrones migratorios, el perfil del migrante actual, los destinos principales y las causas de la

migración, harían parte de aquel diagnóstico actualizado que este fenómeno social está solicitando con premura

Por otra parte, se deben continuar con los debates teóricos sobre comunidades migrantes en los Estados Unidos planteados por investigadores del caso colombiano tales como Arturo Sánchez, Luis Eduardo Guarnizo y Michael Jones-Correa, que han aportado enfoques novedosos al tema de los colombianos en los Estados Unidos y han hecho importantes estudios comparados de la comunidad latina en ese país.

Respecto a la práctica política de los migrantes colombianos, lo novedoso está por suceder: las jornadas electorales en el año 2002 para el Representante a la Cámara por la circunscripción especial en el exterior. Un seguimiento del desarrollo de las campañas electorales, la respuesta de la comunidad en los diferentes países, incluso donde antes no se manifestaba un interés electoral o político como Venezuela, el análisis de las propuestas de los candidatos y la gestión política junto a los legisladores nacionales, son entre otros, temas que no deben abandonarse si se quiere continuar en el camino de la práctica política transnacional y el ejercicio de una ciudadanía postnacional.

## ANEXO 1

### ASPECTOS IECNICOS DEL VOTO EN EL EXTERIOR

Los procedimientos generales y básicos para adelantar las actividades relacionadas con la inscripción de las cédulas de los ciudadanos que deseen votar, la conformación, y selección de jurados de votación, la elaboración de las listas de sufragantes, el suministro de elementos para las votaciones, la consolidación de resultados electorales, la comunicación de éstos al Registrador Nacional del Estado Civil y el envío de los respectivos documentos electorales al Consejo Nacional Electoral, es el siguiente:

#### 1. Inscripción de cédulas:

##### 1.1 Inscripción en Embajadas y Consulados:

La inscripción de cédulas de ciudadanos colombianos en el exterior, la realizará el diplomático competente o quien él delegue. Para participar en las elecciones de Presidente y Vicepresidente que se celebrarán el 31 de mayo y el 21 de junio (segunda vuelta si ello tuviere lugar), servirán las inscripciones para las elecciones del 8 de marzo y además las que se realicen entre el 23 de marzo al 8 de mayo de 1998.

##### 1.2 Documentos para la inscripción:

Los ciudadanos se podrán inscribir con la Cédula de ciudadanía o con el Pasaporte vigente. En este último caso, los funcionarios diplomáticos anotarán el número de cédula contenida en el pasaporte. No obstante lo anterior, para votar, se exigirá exclusivamente la cédula de ciudadanía.

##### 1.3 Horarios:

Las inscripciones de cédulas se adelantarán en el horario habitual de atención al público de la respectiva Embajada o Consulado.

##### 1.4 Mesas de Votación

Cuando en una ciudad las sedes de la Embajada y el Consulado funcionen en el mismo lugar o estén próximas, las mesas se instalarán de manera conjunta, fusionando el total de las cédulas que se hayan inscrito en uno u otro despacho. Es decir, se asignará un solo lugar de votación, para efectos de organización.

#### 2. Lista de sufragantes

##### 2.1 Elaboración de la Lista de Sufragantes:

La Lista de Sufragantes se elaborará en original y dos copias a distribuir así:

Original para Embajada o Consulado

Primera copia para la mesa de votación

Segunda copia que se fijará en el lugar visible cerca de la mesa de votación

### 3. Suministro de elementos:

La Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, suministra los siguientes elementos de mesa:

- Tarjetas Electorales
- Certificados Electorales
- Sobres para depositar las Tarjetas Electorales que no se utilicen y las inservibles
- Sobre para depositar Tarjetas Electorales válidamente marcadas, no marcadas, votos en blanco y votos nulos
- Sobre con destino al Consejo Nacional Electoral
- Adhesivo Urna Sellada y Cerrada, forma EX9
- Lista de Sufragantes, forma EX10
- Lista y registro de votantes, forma EX11
- Acta de instalación y constancia sobre el escrutinio, forma EX13
- Acta de escrutinio de los jurados, forma EX14

Además, los funcionarios Diplomáticos o Consulares, deben proveer para cada mesa de votación: bolígrafos, resaltadores, marcadores, lápices, cubículos, cortinas, biombos o cancelles, para que cada ciudadano quede aislado de los demás electores y de los miembros del jurado, en el momento de seleccionar y marcar el candidato de su preferencia en la tarjeta electoral.

### 4 Jurados de votación:

#### 4.1 Conformación de listas de jurados:

El funcionario diplomático o consular de mayor categoría, designará como Jurados de Votación a ciudadanos colombianos residentes en el lugar, a razón de dos (2) principales y dos (2) suplentes, pertenecientes a partidos políticos que tengan representación en el Congreso de Colombia y en forma tal que no existan Jurados homogéneos políticamente.

La lista de los Jurados debe quedar integrada a más tardar quince (15) días calendario antes de las elecciones. Los Jurados ocuparán los cargos de Presidente y Vicepresidente, con sus respectivos suplentes.

#### 4.2. Notificación de Jurados:

La notificación del nombramiento de los jurados de votación debe realizarse diligenciando el formulario que en la Organización Electoral se denomina EX 1. No obstante, dicha notificación se entenderá surtida por la sola ubicación o fijación de la lista en lugar visible de la embajada o consulado, diez (10) días calendario antes de las elecciones.

#### 4.3. Diligenciamiento del formulario EX 1 (Notificación de jurados de votación)

CAMPOS EXISTENTES	DILIGENCIAMIENTO DE LOS CAMPOS
Fecha de notificación: Día Mes Año	Colocar la fecha que corresponda al momento en que se expide la notificación
País Ciudad	Citar el nombre del país y su correspondiente ciudad
Embajada Consulado	Marcar con una X la categoría del lugar
Señor (a)	Escribir los apellidos y los nombres de Jurados de Votación
Cédula de Ciudadanía	Anotar el número de la cédula de ciudadanía del Jurado
Dirección	Escribir la dirección del Jurado de Votación correspondiente
Presidente Vicepresidente Principal Suplente	Especificar con una X en las casillas respectivas, si el Jurado ocupará el cargo de Presidente o Vicepresidente de la mesa de votación en categoría principal o suplente
Mesa No.	Anotar el número de la mesa donde el Jurado debe prestar su servicio
Ubicada en	Colocar la dirección donde se ubicará la mesa de votación
Día Mes Año	Anotar el día, mes y año en que habrá de realizarse la correspondiente elección

Funcionario diplomático o consular	El respectivo funcionario debe extender la firma e imprimir su sello, al finalizar la elaboración de la notificación
------------------------------------	--

**COMUNICACIÓN DE RESULTADOS A LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL:**

Terminada la votación y una vez los jurados entreguen los pliegos electorales, el funcionario diplomático o consular totaliza los votos obtenidos en todas las mesas por cada uno de los respectivos candidatos y mediante fax comunicará los resultados al Registrador Nacional del Estado civil y al Ministro del Interior. Es siguiente es el modelo utilizado para estos fines:

Señor

REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Avenida El Dorado No 46-20

Santafé de Bogotá D.C Colombia

INFORMOLE LOS RESULTADOS CONSOLIDADOS DE LA VOTACION PARA \_\_\_\_\_, EMITIDA EN ESTA EMBAJADA O CONSULADO EL DIA \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 199 \_\_\_\_\_ ASÍ:

Pais \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_

CANDIDATOS VOTOS

No.	Nombres	y	Apellidos
-----	---------	---	-----------

_____	_____		
-------	-------	--	--

_____	_____		
-------	-------	--	--

_____	_____		
-------	-------	--	--

VOTOS EN BLANCO \_\_\_\_\_

VOTOS NULOS \_\_\_\_\_

TARJETAS NO MARCADAS \_\_\_\_\_

TOTAL DE LA VOTACIÓN \_\_\_\_\_

ATENTAMENTE: \_\_\_\_\_

RESULTADOS DE LA VOTACIÓN PARA \_\_\_\_\_  
ELECCIONES DEL DIA \_\_\_\_\_ MES \_\_\_\_\_ AÑO \_\_\_\_\_

PAIS CIUDAD CONSULADO \_\_\_\_\_ EMBAJADA \_\_\_\_\_

La consolidación de los resultados emitidos en las mesas de votación ubicadas e un consulado o embajada, se efectúa mediante la utilización de programas de computador o empleando un cuadro que contiene los siguientes datos, en el cual se transcriben lo votos obtenidos por los candidatos en cada mesa.

Candidato No.	Nombres apellidos	Mesa 1	Mesa 2	Mesa 3	Mesa 4	Mesa 5	Total candidato
<b>Votos en blanco</b>							
<b>Votos nulos</b>							
<b>Tarjetas no marcadas</b>							
<b>Total de votación</b>							

### ENVÍO DE LOS PLIEGOS ELECTORALES

Todos los sobres destinados al Consejo Nacional Electoral (que contienen los documentos de las mesas de votación, entregados por los jurados), junto con una copia de las listas de los ciudadanos inscritos (Formulario EX3), son enviados por los funcionarios diplomáticos o consulares en otro sobre o paquete debidamente cerrado y sellado al Consejo Nacional Electoral.

Dicho sobre o paquete se encabeza con la ciudad y el país de origen y en él se escribe además, el texto: **CONTIENE DOCUMENTOS ELECTORALES DE (NÚMERO) MESAS**. Es decir, se hará alusión al número de mesas que efectivamente funcionaron

Los certificados electorales y tarjetas electorales sobrantes quedarán a disposición de los respectivos funcionarios diplomáticos o consulares.

## LOS JURADOS DE VOTACIÓN EN EL EXTERIOR

### a. Concepto:

Los jurados de votación son las personas encargadas de desarrollar el proceso de las votaciones. Computar los votos emitidos en la mesa y entregar las actas con los resultados electorales antes de las once de la noche del día de las elecciones a los respectivos funcionarios diplomáticos o consulares.

### b. Presentación:

Los jurados tienen la obligación de presentarse en la mesa de votación a las siete y media de la mañana (7:30am) del día de las elecciones y procederán a verificar la existencia de los siguientes elementos:

- Cubículos
- Urnas de votación
- Formulario EX9 (forma adhesiva) Urna cerrada y sellada
- Lista de sufragantes (Formulario EX10)
- Registro de votantes (Formulario EX11)
- Acta de instalación y de constancia sobre el escrutinio (Formulario EX13)
- Dos ejemplares del acta de escrutinio (formulario EX14)
- Certificados electorales
- Sobre para introducir las tarjetas electorales (votos)
- Sobre para el Consejo Nacional Electoral
- Sobre para tarjetas y certificados electorales sobrantes
- Bolígrafos, lápices y bandas de caucho
- Tarjetas electorales

### c. Instalación o posesión:

Verificada la existencia de los elementos anteriormente relacionados, los jurados de votación procederán a su instalación, diligenciando para tal efecto el Acta de Instalación del Jurado de Votación (formulario EX13)

### d. Cierre de la urna:

Antes de comenzar las votaciones, los jurados abrirán la urna y la mostrarán al público a fin de que puedan cerciorarse que está vacía. Acto seguido, la cerrarán y sellarán adhiriendo el formulario EX9 debidamente diligenciado y firmado.

e. Proceso de la votaciones:

Las votaciones empezarán a las 8:00 de la mañana Al presentarse a votar un ciudadano, el Jurado le solicita la cédula de ciudadanía, verificará la identidad y buscará el número en la lista de sufragantes (formulario EX10), si lo encuentra, lo marcará o lo resaltará.

El jurado encargado de llevar el REGISTRO DE VOIANTIES (Formulario EX11), anota en éste el número de la cédula, apellidos y nombres y marcarán una "X" en la casilla de "H" o "M" para indicar que se trata de Hombre o Mujer

Al votante se le entregará la Tarjeta Electoral y acto seguido, se dirigirá al cubículo para marcar la casilla que corresponda al candidato de su preferencia o en el lugar previsto para votar en blanco. Luego doblará la tarjeta, regresará ante el jurado y introducirá en la urna. A continuación el Jurado entregará la ciudadano el Certificado Electoral, debidamente diligenciado.

Los Jurados que deseen sufragar los harán en la misma mesa donde cumplan sus funciones, para lo cual escribirán sus números de cédula de ciudadanía en el lugar habilitado para ellos en la parte final de la LISTA DE SUFRAGANIES (EX10) y anotará los datos requeridos en el REGISTRO DE VOIANTIES (EX11), en los campos destinados para este fin

Los Jurados no pueden hacer insinuaciones o indicar candidato alguno a los electores ni efectuar marcaciones en la tarjetas electorales que entregan al ciudadano. Las votaciones se cerrarán a las 4:00 de la tarde

f. Proceso de los escrutinios:

Cerrada la votación a las cuatro de la tarde y antes de abrir la urna, introducir las Tarjetas y los Certificados Electorales sobrantes o no utilizados, en su respectivo sobre sellado y entregarlo al funcionario diplomático o consular respectivo.

Luego, uno de los Jurados lee en voz alta el número total de sufragantes tomado del REGISTRO DE VOIANTIES (Formulario EX11): el que se anota al final del formulario y en el ACIA DE INSIALACIÓN DEL JURADO DE VOTACION (Formulario EX13).

183

Se abrirá públicamente la urna y uno de los Jurados procederá a contar una a una las Tarjetas Electorales. Si el número de Tarjetas fuere mayor al de los votantes, se introducirán de nuevo en la urna y después de moverlas para alterar su colocación, se sacarán a la suerte tantas Tarjetas cuantas sean la excedentes y se quemará inmediatamente.

En el ACTA DE INSTALACION DEL JURADO DE VOTACION (Formulario EX13), se deja constancia de este hecho, con expresión del número de Tarjetas excedentes.

Si la cantidad de Tarjetas es igual o inferior a la de votantes, los Jurados procederán a hacer el conteo así:

- Se clasificarán la Tarjetas de acuerdo con los números que identifican a los candidatos cuyas casillas se encuentren marcadas
- Se cuentan los votos que obtuvo cada candidato
- Se suma, verifica y anota los resultados de la votación por cada candidato, los votos en blanco, los nulos, los no marcados y el total de votos, en los respectivos renglones de los dos ejemplares del ACTA DE ESCRUTINIO (Formulario EX14)

Cualquier marca que indique la preferencia del elector por un candidato dará la validez al voto. Esa marca puede ser una equis (X), una cruz (+), unas líneas (=), un círculo(0), etc.

- Concluido el escrutinio, los jurados deben extender sus firmas en los dos ejemplares del Acta e introducir las Tarjetas Electorales (votos) en el respectivo sobre.
- Si alguno de los jurados no estuviere de acuerdo con el contenido de las actas, debe dejar constancia de ello en la parte destinada a OBSERVACIONES del Formulario EX13, respaldándolo con su firma

Voto en banco es aquel que expresamente se ha marcado en la casilla de voto en blanco.

Se entiende como voto nulo, aquel cuya tarjeta presenta dos o más casillas marcadas

Las Tarjetas Electorales que depositen los votantes en la urna y que no presenten ninguna marcación, aunque no son válidas, su cantidad se anotará en la parte respectiva del ACTA DE ESCRUTINIO.

Las palabras o frases que se agreguen a los nombres candidatos no anularán el voto y se omitirán en el acta sin leerlas al público

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

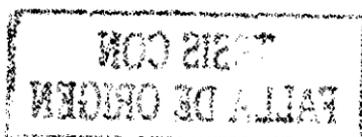
184

Los pliegos electorales se entregarán a los respectivos funcionarios diplomáticos o consulares, así:

- Un ejemplar del Acta de Escrutinio (Formulario EX14), debe ir dentro del sobre dirigido al Consejo Nacional Electoral, en el que también debe introducirse el sobre con las Tarjetas Electorales escrutadas (votos), el Acta de Instalación (Formulario EX13), la Lista de Sufragantes (Formulario EX10) y el Registro de Votantes (Formulario EX11).
- El otro ejemplar del Acta de Escrutinio del Jurado de Votación se entregará al funcionario diplomático o consular.

Todos los documentos anteriormente relacionados se entregarán bajo recibo (Formulario EX17) expedido por los funcionarios citados

185



## ANEXO 2

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991

#### III TÍTULO III: De los habitantes y del territorio

##### CAPÍTULO 1: De la nacionalidad

**Artículo 96:** (...) La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción. Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

##### CAPÍTULO 2: De la ciudadanía

**Artículo 98:** La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley. Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación.

**PARAGRAFO.** Mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años.

**Artículo 99:** La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho del sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

## ANEXO 3

### NACIONALIDAD COLOMBIANA

#### Adquisición, renuncia, pérdida y recuperación

#### LEY NUMERO 43 de 1993: (Febrero 1°)

Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

El congreso de Colombia decreta:

#### CAPITULO I

#### De la nacionalidad colombiana

**Artículo 1°:** Son nacionales Colombianos de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política:

##### 1° Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento, y

b) Los hijos de padre o madre colombianos, que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaran en la república.

##### 2 Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la presente ley;

b) Los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento y domiciliados en Colombia, que con autorización del gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieren, y

c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con la aplicación del principio de reciprocidad y según tratados públicos que para el efecto se celebren y sean debidamente perfeccionados.

## CAPITULO II

### De la nacionalidad Colombiana por nacimiento

**Artículo 2º:** De los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento.

Son naturales de Colombia los nacidos dentro de los límites del territorio nacional tal como quedó señalado en el artículo 101 de la Constitución Política, o en aquellos lugares del exterior asimilados al territorio nacional según lo dispuesto en tratados internacionales o la costumbre internacional

Para los hijos nacidos en el exterior, la nacionalidad colombiana del padre o de la madre se define a la luz del principio de la doble nacionalidad según el cual " la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad".

Por domicilio se entiende la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil.

**Artículo 3º:** De la prueba de nacionalidad. Para todos los efectos legales se consideran como pruebas de nacionalidad colombiana, la tarjeta de identidad o cedula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil o el registro civil, para los menores de 7 años acompañado de la prueba del domicilio cuando sea el caso.

## CAPITULO IV

### De la doble nacionalidad

**Artículo 22:** No se pierde la calidad de nacional colombiano La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad

Los nacionales por nacimiento que adquieren otra nacionalidad no perderán los derechos civiles y políticos que les reconocen la Constitución y la legislación colombianas

El acceso al desempeño de funciones y cargos políticos de los nacionales por adopción que tengan otra nacionalidad podrán ser limitados en los términos previstos en la Constitución y en la ley. El nacional colombiano que posea doble nacionalidad, en el territorio nacional, se someterá a la Constitución Política y a las leyes de la República.

En consecuencia, su ingreso y permanencia en el territorio, así como su salida, deberán hacerse siempre en calidad de colombianos, debiendo identificarse como tales en todos sus actos civiles y políticos.

## ANEXO 4

### Resultados electorales en el exterior

Año de 1962

Guillermo Valencia	Jorge Leyva	Otros	En blanco	Nulos	Total votos
2,208	178	15	54	772	3,227

Año 1966

Carlos Lleras	Jose Jaramillo	Otros	En blanco	Nulos	Total votos
9,673	930	8	182	54	10,847

Año 1970

Misael Pastrana	Rojas Pinilla	Otros	En blanco	Nulos	Total votos
10,606	3,986	1,745	85	150	16,572

Año 1974

Alfonso López M	Alvaro Gómez	Otros	En blanco	Nulos	Total votos
18,427	4,875	2,016	101	66	25,485

Año 1978

Julio Cesar Turbay	Belisario Betancur	Otros	En blanco	Nulos	Total votos
11,129	7,515	1,376	183	64	20,267

Año 1982

Belisario Betancur	Alfonso López M	Otros	En blanco	Nulos	Total votos
20,686	19,413	16,225	300	146	56,770

Año 1986

Virgilio Barco	Alvaro Gómez	Otros	En blanco	Nulos	Total votos
15,823	9,383	876	240	57	26,379

Año 1990

Cesar Gaviria	Alvaro Gómez	Otros	En blanco	Nulos	Total votos
10,569	2,973	3,180	175	99	16,996

Asamblea Nacional Constituyente, 1990

SI	NO
14,871	675

Año 1994

Ernesto Samper	Andrés Pastrana	Otros	En blanco	Nulos	Total votos
14,350	10,941	1,830	335	164	27,620
11,362	8,926		281	61	20,630

Año 1998

Horacio Serpa	Andrés Pastrana	Otros	En blanco	Nulos	No marcados	Total voto
13,653	15,342	14,675	323	274	46	44,313
11,532	15,805		534	112	11	27,994

Fuente: República del Colombia, Registraduría nacional del Estado Civil Votación de los Colombianos en el Exterior. Bogotá, 1998

## ANEXO 5

Carta abierta de migrantes colombianos residentes en el área metropolitana de Nueva York al Congreso de Colombia

Referencia: circunscripción especial en el exterior

Señores congresistas:

Los nacionales colombianos abajo firmantes, residentes en el área metropolitana de Nueva York, en ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución de 1991, queremos transmitir a ustedes nuestra preocupación en torno al proyecto de reforma constitucional colombiana actualmente en trámite, que elimina la posibilidad de legislar sobre el establecimiento de una circunscripción especial, para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los colombianos residentes en el exterior, consagrada en el artículo 176 de nuestra actual Constitución Política

Nuestra sorpresa, señores congresistas, es absoluta ¿por que? ¿Qué razones hay para eliminar nuestro derecho -sin estrenar- de tener un vocero de la comunidad emigrante que sorprende el 10% de la población colombiana, cuando ni siquiera se ha legislado sobre el, a pesar de nuestra necesidad? ¿Es quizás porque pacientemente hemos esperado que los urgentes problemas que afectan al país den un respiro a los legisladores para demandar su voluntad política de considerar la norma que nos permita el ejercicio de nuestros derechos?

¿Ha sido confundida nuestra prudencia con ignorancia?

Los emigrantes, señores congresistas, no somos desterrados ni en manera alguna pensamos renunciar a nuestros derechos humanos de expresión y adecuada representación que la Constitución consagró

¿Qué razones hay para negarle al hijo que se vio obligado a abandonar la casa para sostener la casa, el derecho a una mínima voz? ¿Es que Colombia, asolada por múltiples factores de violencia económica y social no puede brindar a cientos de miles

de colombianos que han poblado los caminos de la tierra, acosados por la necesidad, este derecho?

El camino de la emigración no es fácil: está plagado de ausencias, necesidades y discriminaciones, pero es el camino en el que se mantienen muchos de nuestros compatriotas para atender las necesidades básicas de educación, salud, vivienda o desarrollo de sus familiares que han quedado en el país.

Cada colombiano ausente representa el apoyo diario a los suyos que el Estado colombiano, no puede... ¿o no quiere? Garantizar a la familia colombiana

¿Y es a ese colombiano a quien es necesario negarle la simple posibilidad de ser escuchado?

Detrás de cada colombiano ausente a un colombiano comunicado con Colombia a través de todos los medios que la modernidad ofrece, para vivir su país identificado con sus dolores, sus angustias y sus búsquedas.

Un colombiano que sueña con la paz y que querría ofrecer su apoyo para lograrla. ¿Por qué entonces la alevosía de negarle el mínimo derecho que había adquirido para ser representado y poder ofrecer el concurso de sus otras experiencias?

La admisión de existencia de una circunscripción especial para los emigrantes colombianos fue el reconocimiento de que Colombia existe más allá de sus fronteras, de que su pueblo, disperso por el mundo hace parte de su esencia, vive su destino y puede compartir en la medida de sus posibilidades la responsabilidad de moldear un futuro de paz y desarrollo más igualitario

¿Por qué no permitir a los emigrantes que podamos expresarnos, si somos justamente nosotros quienes sentimos día tras día los efectos del prestigio o desprestigio con que Colombia se ve afectado en el concierto de las naciones?

¿Por qué no admitir que seamos representados como parte de su pueblo, si justamente nuestras dispersas colonias por el mundo pueden constituirse en un importante factor de apoyo no solo a nivel nacional sino internacional?

Las Circunscripción especial en el exterior abrió el camino para la creación de vínculos políticos sólidos que puedan demostrar el interés de Colombia por una de sus reservas ignoradas: la de su población emigrante

Una población expuesta a diferentes culturas y gobiernos, a nuevos avances y tecnologías. Una población que bien podría constituir un importante elemento de progreso, como lo es hoy para muchos otros países

El mandato constitucional que aceptado por todos los partidos y fuerzas políticas intervinieron en la elaboración de nuestra carta política del 91 hoy se pretende ignorar, fue, señores congresistas, el reconocimiento postmoderno de que vivimos en un mundo globalizado donde no solamente las fuerzas del capital tienen su espacio; también lo tenemos los hombres y mujeres, que conformamos los pueblos del mundo Este derecho, señores congresistas es el que les solicitamos preservar y sobre él, legislar a fin de que nos sean abiertos los espacios para la justa participación a las que no hemos renunciado, ni renunciaremos porque al igual que ustedes, nosotros también somos colombianos.

Respetuosamente,

Saramarí Archila, Armando Robledo, Rafael Castelar, Oveimar Otero, Luz M. De Robledo, Marleny de Salcedo, María Celmira Moreno, Gabriel Contreras y Don Efraín Hernández.

## ANEXO 6

### Texto definitivo aprobado por la comisión conciliadora

Proyecto de Ley No 25 -S/99 y 217-C/99 "Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia".

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DECRETA:

#### TITULO 1

#### DISPOSICIONES GENERALES

#### CAPÍTULO 1

#### DEFINICIÓN

**Artículo 1:** De la conformidad con el artículo 176 de la constitución política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

Esta circunscripción constará con cinco (5) curules distribuidas así: dos (2) para la comunidades negras, una (1) para las comunidades indígenas, una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior

**Parágrafo:** Quien sea elegido para la circunscripción especial de los colombianos residentes en el exterior, deberá residir en el territorio nacional mientras ejerza su condición de Representante a la Cámara

#### CAPITULO V

#### DE LOS COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

**Artículo 5:** Candidatos de los colombianos residentes en el exterior: los candidatos de los colombianos residentes en el exterior que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes requieren demostrar ante las autoridades electorales colombianas una residencia mínima de (5) años continuos en el exterior y contar con un

aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el Consejo Nacional Electoral.

Estos Representantes a la Cámara serán elegidos con los votos obtenidos de los ciudadanos colombianos en los consulados o embajadas de Colombia acreditados en los diferentes Estados del mundo.

**Parágrafo:** La residencia en el exterior de los ciudadanos que respaldan la nominación de un candidato, se comprobará con la fecha del registro del ciudadano colombiano en el Consulado de Colombia con jurisdicción en su lugar de residencia o con la inscripción en el exterior en el proceso electoral anterior, o con el certificado electoral en el que conste su anterior participación en el exterior o con el sello de ingreso al país por parte de la respectiva autoridad de inmigración estampado en el pasaporte colombiano.

## TITULO II

### DISPOSICIONES FINALES

#### CAPÍTULO 1

##### DISPOSICIONES COMUNES

**Artículo 6: Inscripciones:** Los candidatos a la Cámara de Representantes que se postulan a través de la circunscripción especial, deberán inscribirse ante el Registrador Nacional o su delegado, salvo en el caso de los colombianos residentes en el exterior quienes deberá inscribirse en el consulado o embajada de Colombia en su residencia.

**Artículo 7: Incompatibilidades e inhabilidades:** Los Representantes a la Cámara elegidos a través de esta circunscripción especial están sujetos al régimen general de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas

**Artículo 8: Requisitos generales:** Para ser elegido Representante a la Cámara a través de esta circunscripción especial, se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de elección.

**Artículo 9: Tarjetas electorales:** Los candidatos a la Cámara de Representantes que aspiren por esta circunscripción, en el marco de lo establecido en el artículo 2 y 3, aparecerán en una tarjeta electoral de circulación nacional donde se distinguirán con claridad los candidatos de las comunidades indígenas y los candidatos de la comunidades negras.

Los candidatos a la Cámara de Representantes de los colombianos residentes en el exterior aparecerán en una tarjeta electoral distinta a la anterior, de circulación exclusiva en los consulados y embajadas de Colombia en el exterior

**Artículo 10: Asignación de curules:** Los Representantes a la Cámara por la circunscripción especial, serán elegidos mediante el sistema que en el momento sirva de escogencia a los congresistas.

**Artículo 11: Prohibición:** Ninguna persona podrá votar simultáneamente por un candidato a la Cámara de circunscripción territorial y por un candidato a la Cámara de circunscripción especial

**Artículo 12: Elecciones:** La primera elección a la cámara de Representantes por circunscripción especial, se efectuará conjunta con la próxima elección que del congreso se realice luego de la entrada en vigor de esta Ley.

**Artículo 13: Subsidiaridad:** En lo previsto por esta Ley la elección a la Cámara de Representantes por circunscripción especial se regirá por las normas que reglamentan la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes

## BIBLIOGRAFIA

- Alvarez de Flores, Raquel. *Impacto de la migración laboral colombiana en el sector industrial del eje fronterizo San Antonio-Ureña. Años 1990-1998*. Universidad de Los Andes, Centro de Estudios de Fronteras e Integración. San Cristobal, Táchira, Venezuela. 1999 (mimeo)
- Bendix, Reinhard. *Estado Nacional y ciudadanía*. Amorrortu, Buenos Aires, 1964.
- Bushnell David, Política y Partidos en el siglo XIX algunos antecedentes históricos. En: Sanchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo (Comp), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. CEREC, Bogotá 1991
- Procesos Electorales: siglos XIX y XX. En: *Nueva Historia de Colombia*. Ed. Planeta, Bogotá, 1997.
- Calderón Chelius, Leticia. *Vivir a dos tiempos: actitudes políticas de inmigrantes mexicanos*, FLACSO, Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, México, 1997
- Cardona, Ramiro, et al *El Exodo de colombianos un estudio de la corriente migratoria a los Estados Unidos y un intento para propiciar el retorno* Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1980
- Castro Caycedo, Germán *El Hueco*. Ed Planeta Bogotá, 1990
- Cruz, Camerines *The Migration Process in Colombia: some considerations about its causes and consequences* En: Simon Roy, et al *Sourcebook on the Nueva immigration* Smithsonian Institution, 1980.
- Chaney, Elsa Colombians in Nueva York City: Theoretical and Policy Issues En: Simon Roy, et al. *Sourcebook on the New Immigration*. Smithsonian Institution, 1980
- Dávila, Andrés *Anotaciones sobre la crisis, fragmentación y pulverización de los partidos en Colombia* Ponencia presentada en el Congreso IASA 2000 Miami, marzo 16 del 2000 Mimeo
- Democracia pactada: el Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia Tesis de Grado. Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO Sede México. 1997
- Deas, Malcom. La presencia de la política nacional en la vida provinciana, pueblerina y rural de Colombia en el primer siglo de la República En: Palacios, Marco *La unidad nacional en América Latina* Colmex, México, 1983

- Díaz Amador, María del Carmen. *La producción social de la ciudadanía política en México* Tesis doctoral El Colegio de México, junio de 1998.
- Dahrendorf, Ralph. *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid, 1990
- Dugas John, La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable? En: Dugas John, (comp), *La Constitución de 1991. ¿un pacto político viable?* Universidad de Los Andes, Bogotá, 1993
- Sanchez, Rubén Ungar, Elizabeth La Asamblea Nacional Constituyente. expresión de una voluntad general En: Sánchez David Rubén (comp.) *Los Nuevos Retos Electorales*. Universidad de Los Andes, Bogotá, 1991
- Gellner, Ernest. *Naciones y nacionalismos*. Conaculta, Alianza Editorial. México, 1991
- Guarnizo, Luis Eduardo y Arturo Ignacio Sánchez. Emigración colombiana a los Estados Unidos: Trans-territorialización de la participación política y socioeconómica En: Restrepo, Luis Alberto. (ed) *Estados Unidos: Potencia y Prepotencia*. Santa Fé de Bogotá, IEPRI, PNUD, Tercer Mundo Editores. 1998
- Michael Peter Smith The Locations of Transnationalism En: *Comparative Urban and Community Research*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.
- Gutiérrez Sanín, Francisco La Literatura Plebeaya y el Debate Alrededor de la Propiedad (Nueva Granada, 1849-1854) En: Sábato Hilda (Comp) *Ciudadanía Política y Formación de las naciones* Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, 1999
- Hobsbawm, Eric. *Naciones y nacionalismos desde 1780* Ed Crítica. Barcelona, 1991
- Hobsbawm, Eric. *Historia del Siglo XX* Ed. Crítica. Barcelona, 1996
- Jaramillo, Carlos Eduardo. La Guerra de los Mil Días: aspectos estructurales. En: Sanchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo (Comp), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. CEREC, Bogotá 1991
- Jimeno Santoyo, Myriam. Los procesos de colonización. Siglo XX. En: *Nueva Historia de Colombia* Ed Planeta Bogotá, 1998
- Leal Buitrago Francisco, Colombia: un bipartidismo en crisis En: Meyer Lorenzo y Reyna Jose Luis (Coord), *Los sistemas políticos de América Latina*. Siglo XXI-UNU. México 1991

- LeGrand, Catherine. "Los Antecedentes agrarios de la violencia en Colombia" En: Sanchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo (Comp), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. CEREC, Bogotá 1991
- Maciell, David and Herrera-Sobek, María *Culture Across Borders* University of Arizona Press, Tucson, 1997
- Mainiot, Anthony. "Colombia y el Estado Federado de la Florida" En: Tokatlián, Juan Gabriel (Comp.) *Colombia y Estados Unidos. Problemas y Perspectivas* Tercer Mundo Editores, Colciencias, IEPRI, 1998
- Marshall, Tomas Humphrey. *Class, citizenship and social development* Doubleday and Co., Inglaterra, 1964
- Martínez Cossío, Nayamín. *El voto de los mexicanos en el exterior Una mirada desde la perspectiva partidista*, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto Dr. José María Luis Mora, México, mimeo Mayo del 2000
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia *Colombia – Venezuela un nuevo esquema bilateral* Tomo I y II, Santa Fe de Bogotá, 1993
- \_\_\_\_\_, Area de Promoción de Comunidades Colombianas en el Exterior. Censo, Bogotá, 1999
- OEA, Secretaría para Asuntos Económicos y Sociales, *Las Migraciones Laborales en Colombia*. Washington, D.C 1985. a
- OEA, Migraciones Laborales en América Latina, *Diagnóstico Demográfico de Venezuela*, Washington, 1985. b
- Oquist, Paul. *Violencia, conflicto armado y política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos Bogotá, 1978
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la Violencia* Ed. Norma, Bogotá, 1997
- \_\_\_\_\_, *Parábola del Liberalismo* Ed Norma Bogotá, 1999
- Pecaui, Daniel
- Pellegrino, Adela. *Los indocumentados de la migración colombiana en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1985
- Pinzón de Lewin, Patricia Las elecciones de 1990. En: Sánchez David Rubén (comp) *Los Nuevos Retos Electorales*. Universidad de Los Andes, Bogotá, 1991
- Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín. *Constituciones de Colombia* Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. Tomo III-IV, Bogotá, 1951

- Posada Carbó, Eduardo Alternancia y República: Elecciones en Nueva Granada y Venezuela. En: Sábato Hilda (Comp) *Ciudadanía Política y Formación de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, 1999
- Proyecto "Votar en la Distancia: la participación política de los ciudadanos argentinos, brasileños y colombianos en el exterior" Cuadro del Voto en el Exterior en América Latina, Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora, enero 2001 (mimeo)
- República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil. *Historia Electoral Colombiana, 1810-1988* Bogotá, 1991.
- República de Colombia, Constitución Política de 1991.
- República de Colombia, Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil. *Elecciones de Presidente y Vicepresidente mayo 29 y junio 19 de 1994* Bogotá, 1994.
- República de Colombia, Censo de 1993 Bogotá, 1995
- República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil *Votación de los colombianos en el exterior* Bogotá, 1998
- República de Colombia, *Organización Electoral* Cartilla de divulgación. Bogotá, 1999
- República de Venezuela, Censo de 1990, Caracas, 1993.
- Restrepo Juan Camilo El gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986). En: *Nueva Historia de Colombia*. Ed Planeta Bogotá, 1998
- Reyes, Alejandro "Mafia, crisis política y guerra civil" En: *Colombia Contemporánea*, Bogotá, 1997
- Rojas, Jorge Desplazamiento, Derechos Humanos y Conflicto Armado. En: Jorge Rojas (Comp) *Desplazamiento, Derechos Humanos y conflicto armado* CODHES, Bogotá 1993.
- Sábato, Hilda (Comp.) *Ciudadanía Política y Formación de las naciones* Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, 1999
- Sánchez David Rubén (comp) *Los Nuevos Retos Electorales*. Universidad de Los Andes, Bogotá, 1991
- Sanchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo (Comp), *Pasado y presente de la violencia en Colombia* CEREC, Bogotá. 1991
- Santamaría Gómez Arturo *Entre México y Aztlán* Universidad Autónoma de Sinaloa México, 1994

- Santos Rubino, Alejandro. "Vicisitudes del gobierno de Ernesto Samper". En: *Nueva Historia de Colombia*. Ed. Planeta Bogotá, 1998
- Senado de la República Comunicado de prensa, Colombia. Junio 21 de 2000
- Silva, Fabio, et al. *Breviario de Colombia* Biblioteca Luis Angel Arango, Ed. Panamericana, Bogotá, 1997
- Silva Miguel. "César Gaviria: los años del revolcón (1990-1994)" En: *Nueva Historia de Colombia*. Ed. Planeta. Bogotá, 1998
- Simon Roy, et al. *Sourcebook on the New Immigration*. Smithsonian Institution, 1980
- Soysal, Yasemin *Limits of Citizenship* University of Chicago, 1994
- Tirado Mejía, Alvaro Una mirada histórica al proceso electoral colombiano En: Sánchez David, Rubén (comp.) *Los Nuevos Retos Electorales* Universidad de Los Andes, Bogotá, 1991.
- Tokatlián, Juan Gabriel (Comp) *Colombia y Estados Unidos Problemas y Perspectivas* Tercer Mundo Editores, Colciencias, IEPRI, 1998
- Torrealba, Ricardo. "Mercado de trabajo y migración en la frontera de Táchira y Norte de Santander". Centro de Investigaciones Históricas Universidad Santa María, Caracas, Venezuela. En: *Tercer Congreso Internacional sobre Fronteras en Iberoamérica*, San Cristóbal, Venezuela y Cúcuta, Colombia 1992.
- Tovar Zambrano, Bernardo "Modernización y Desarrollo desigual de la intervención estatal 1914-1946". En: Sanchez Gonzalo y Peñaranda Ricardo (Comp), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. CEREC, Bogotá 1991
- Turner Bryan y Peter Hamilton. *Citizenship. critical concepts*. New York, London Routledge, 1994
- Ungar, Elizabeth La Reforma al Congreso: realidad o utopía? En: Dugas, John *La Constitución de 1991 un proyecto político viable?* Universidad de Los Andes, Bogotá, 1993
- Universidad de Los Andes. Informe de investigación presentado a Raquel Alvarez de Flores San Cristóbal, Táchira, Venezuela, 1999
- Uribe Vargas, Diego *La Constitución de 1991 y el ideario liberal* Universidad Nacional De Colombia, Bogotá, 1995
- Urrea Giraldo, Fernando. "Life Strategies and the Labor Market: Colombian in Nueva York in the 1970" Presented at the Conference on *Colombians and Dominicans in Nueva York Life Strategies in the Household and at Work*, Nueva York University, 1982

U S Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service 1984*, U.S Government Printing Office: Washington D.C., 1986, 1996,

Valencia Villa, Alejandro. Desplazamiento Interno en Colombia. En: Jorge Rojas (Comp.) *Desplazamiento, Derechos Humanos y Conflicto Armado* CODHES, Bogotá 1993.

Wallerstein, Immanuel. *Después del Liberalismo* Ed. Siglo XXI México, 1999.

Youssef, Nadia H The Demographics of Migration Center for Migration Studies, Nueva York, 1992

## HEMEROGRAFIA

Alvarez de Flores, Raquel; Pacheco, Mary Eugenia. "La migraciones laborales colombo-venezolanas en la frontera Iáchira-Norte de Santander" En: Aldea Mundo, año 2, No. 4. Caracas, noviembre 1997-abril 1998

CELADE, Boletín Demográfico No. 65 [www.eclac.cl/Celade-Esp/bol65/DE\\_SitDemBD65-Col.html](http://www.eclac.cl/Celade-Esp/bol65/DE_SitDemBD65-Col.html), enero del 2000

Contacto, No 49 y 50, junio-septiembre de 1999 Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Foro por la Vida, 29 de julio de 1999 En: [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)

~~Colmenares, Germán~~

Colombian American Service Association, [www.casa-usa.org](http://www.casa-usa.org), octubre del 2000

Deas, Malcom "Algunas consideraciones sobre la historia del caciquismo en Colombia." En: Revista de Occidente, Num 127 Madrid, 1973.

Diario Milenio, enero 30 del 2001. 1ª página

Diario Oficial, Ley 39 de 1961. Año XCVIII, No. 30572, Bogotá, D E , 27 de julio de 1961

El diario/La prensa. Nueva York, 1º de diciembre de 1997 P 6 a

El diario/La prensa, Nueva York, diciembre 12 de 1997 P 3.b.

El diario/La prensa, Nueva York, marzo 10 de 1998. P.6 a

El diario/La Prensa Nueva York, abril 6 de 1998. P 2.b

El diario/La Prensa Nueva York, mayo 15 de 1998 c

El diario/La Prensa. Nueva York, noviembre 2 de 1998. P 6.d

El Especial. Nueva York, mayo 8 de 1991. P.24

El Espectador, Bogotá, octubre 29 de 1993 P 6-A

El Espectador, Bogotá, octubre 31 de 1988. P 5-A

204

El Tiempo, junio 1° de 1998. Pág 12<sup>a</sup>

El Tiempo, [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). 29 de octubre del 2000 a

El Tiempo, [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). 30 de noviembre del 2000 b

Fals Borda, Orlando. "Grietas de la Democracia" En: Análisis Político. IEPRI,  
Universidad Nacional de Colombia No.28, mayo-agosto de 1996

Guarnizo, Luis Eduardo, Díaz, Luz Marina Transnational migration: a view from  
Colombia. En: Ethnic and Racial Studies, Vol. 22 Number 2 March 1999.

Elizabeth Roach y Arturo Sánchez Mistrust, fragmented solidarity, and  
transnational migration: colombians in New York City and Los Angeles. En:  
Ethnic and Racial Studies, Vol 22, No 2 March, 1999.

Immigration and Naturalization Service [www.ins.usdoj.gov/stats/299.html](http://www.ins.usdoj.gov/stats/299.html) Agosto 6 de  
1999.

Impacto, The Latin News Nueva York, mayo 6 de 1998.

Jones-Correa, Michael. *Different Paths Gender, Immigration and Political*  
*Participation* En: International Migration Review, Vol. 32, No 2, 1998

Legislación Económica, Ley 43 de 1993, Boletín Económico No. 970, Marzo 15 de  
1993. Legis. Bogotá, Colombia.

Lleras Camargo, Alberto Mensaje del Señor Presidente de la República al Congreso  
Nacional, Diario Oficial, Año XCVIII, No 30571, julio 26 de 1961, Bogotá.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto No. 2126 de 1992; Decreto No. 690 de  
1994; Decreto No. 1974 de 1995; Decreto No 333 de 1995; Decreto No. 2250  
de 1996; Decreto No. 1711 de 1999; Decreto No. 1925 del 2000.

[www.banrep.gov.com](http://www.banrep.gov.com), septiembre del 2000

\_\_\_\_\_ , Censo de la comunidad colombiana en el exterior.

Bogotá, 1999.

Noticias del Mundo, Nueva York, agosto 20 de 1984. Pág 6.

Noticiero Colombiano, Nueva York, abril 9 de 1987a

Noticiero Colombiano, Nueva York, octubre 22 de 1987b

Noticiero Colombiano, Nueva York, noviembre 25 de 1987, p 1 c

Organización Internacional sobre Migraciones, [www.iom.com](http://www.iom.com), 1999

Palacios, Marco "La fragmentación de las clases dominantes en Colombia: una  
perspectiva histórica" En: Revista Mexicana de Sociología Vol XLII, 1980,  
Num 4

- Perez-López, Jorge; Díaz-Briquets, Sergio "The determinantes of Hispanic remittances: an exploration using US Census data" En: *Hispanic Journal of Behavioral Sciences* Vol.20, agosto de 1998.
- Provea, Derechos Humanos y Coyuntura, No.6-17-18-19-20-21-22-24-25-26-28-32, de marzo a septiembre de 1999 En: [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)
- Preuss, Ulrich K. *La construcción del poder constitucional para la nueva polis* En: Revista Metapolítica. Vol 4, junio-septiembre del 2000. p 38
- Rangel, Domingo Alberto Publicado en El Nacional de Caracas En: Periódico El Tiempo, 3 de marzo de 1961. p.5
- República de Venezuela, Ley sobre actividades de extranjeros en el territorio de Venezuela del 29 de junio de 1942. [www.ion.com](http://www.ion.com)
- Revista Cromos, edición No 3732, Bogotá, julio 31 de 1989
- Revista Semana, Santafé de Bogotá, No.895, junio 29 de 1999
- Rojas, Rodríguez, Jorge *Violencia y Desplazamiento el drama continúa* En: Revista Foro, No 34, junio de 1998, Bogotá
- Senado de la República. Comunicado de prensa, Colombia Junio 21 de 2000.
- Sengupta, Somini. *Inmigrantes Aplauden la Ciudadanía Dual*. En: N Y. Times Service, [WWW.latinolink.com/news/1231NCIU.HIM](http://WWW.latinolink.com/news/1231NCIU.HIM); 1996;
- Turner, Bryan. "Outlines of a Theory of Citizenship." En: Sociology, Vol 24, #2, mayo 1990

## ENTREVISTAS Y COMUNICACIONES PERSONALES

- Hernandez Gómez, Efraín Entrevista con la autora. México, D.F julio 2 del 2000 a.   
 \_\_\_\_\_ Comunicación electrónica, septiembre del 2000 b
- Marreno, Angel Entrevista con la autora. San Cristóbal, Táchira, Venezuela, noviembre 18 de 1999.

## ARCHIVO CORRESPONDENCIA DE LIDERES POLÍTICOS EN NUEVA YORK

- Carta dirigida a Ernesto Samper Pizano y Rodrigo I loreda Caicedo, Nueva York, mayo 22 de 1988
- Carta desde el Senado de la República de Ernesto Samper Pizano, Bogotá, junio 14 de 1988.

- Carta dirigida a Julio César Turbay Ayala, Director Nacional del Partido Liberal Colombiano Nueva York, mayo 10 de 1989 .
- Carta dirigida al Doctor César Gaviria Trujillo, Presidente electo de Colombia, Nueva York julio 30 de 1990.
- Carta dirigida al Tribunal Nacional de Garantías del Partido Liberal Colombiano, Bogotá, febrero 22 de 1991
- Carta dirigida al Señor Presidente de la República. Nueva York, abril 25 de 1997
- Comunicado a la Comunidad Colombiana en el Exterior. Comité Colombiano Pro Reforma Institucional Doble Nacionalidad y Circunscripción Electoral en el Exterior. Mayo 13 de 1988, Nueva York.
- Comunicado de prensa a la opinión pública. Nueva York, septiembre 5 de 1990.
- Yarzararay, Luis. "Un mensaje a mi patria" Comunicado de protesta del Presidente de Colombian American National Coalition. Noviembre 12 de 1993.