

Las circunscripciones de paz: víctimas de la polarización

Escrito por Yann Basset | diciembre 18, 2017



Aunque es verdad que el proyecto para dar representación electoral a las víctimas del conflicto armado tenía errores de diseño, acabó siendo enterrado por razones muy mezquinas. ¿Cómo replantear exitosamente la representación de esas comunidades?

Yann Basset*

En el limbo

Después del [controvertido voto](#) del Senado sobre las circunscripciones de paz el pasado 30 de noviembre —último día del *fast track*— la figura quedó en el limbo.

Lo que debió ser un debate político fundamental sobre la manera de perfeccionar la representación política y las instituciones del Estado en las regiones más afectadas por la violencia acabó como tantos otros debates: en una pelea de tecnicismos jurídicos.

Queda la duda de si el problema de representación se puede remediar con medidas transitorias o si hay que repensar el sistema electoral.

De este modo, mientras expiró el plazo para presentar candidaturas para las elecciones legislativas de 2018, nos encontramos ante una incertidumbre donde nadie sabe a ciencia cierta si las circunscripciones fueron aprobadas o no.

Este triste resultado es fruto de un debate polarizado con una evidente mala fe de lado y lado que acabó por tergiversar la intención original.

Un diagnóstico acertado...



Intervención del Presidente Juan Manuel Santos sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Foto: Presidencia de la República

En este contexto, vale la pena recordar para qué fueron pensadas las circunscripciones de paz y pensar en posibles alternativas para remediar los problemas que ellas querían resolver.

Empecemos por notar que según el segundo punto de los [Acuerdos de paz](#), la función de las circunscripciones consistía en:

“garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz...”.

Por lo tanto, las circunscripciones eran una medida transitoria —durante dos legislaturas— de discriminación positiva que otorgaba a los habitantes de estas zonas una doble representación a la Cámara, con la posibilidad de votar para un candidato en representación de su circunscripción además del voto ordinario en el ámbito departamental.

Se trataba de una medida fuerte, que controvertía el principio democrático fundamental de “un voto por un hombre (o una mujer)”. Pero como se supone que deben ser las medidas de discriminación positiva, se adoptan de forma transitoria y sólo para resolver una discriminación de hecho y restablecer la situación de igualdad.

Las circunscripciones querían reconocer la afectación por el conflicto, la debilidad institucional y la consiguiente representación inadecuada de las poblaciones de la región y la vulneración de sus derechos.

El vínculo entre la afectación por el conflicto y la inadecuada representación política ha sido en efecto señalado reiteradamente por la Misión de Observación Electoral en sus mapas de riesgo.

...pero inconsecuente

Ahí, sin embargo, podemos mencionar una primera duda en cuanto a la selección de los municipios para integrar las 16 circunscripciones de paz. Si esta selección fue hecha en función de criterios sobre el impacto del conflicto y la pobreza, la focalización no fue tan precisa como para que se note la relación con el tema de la representación política.

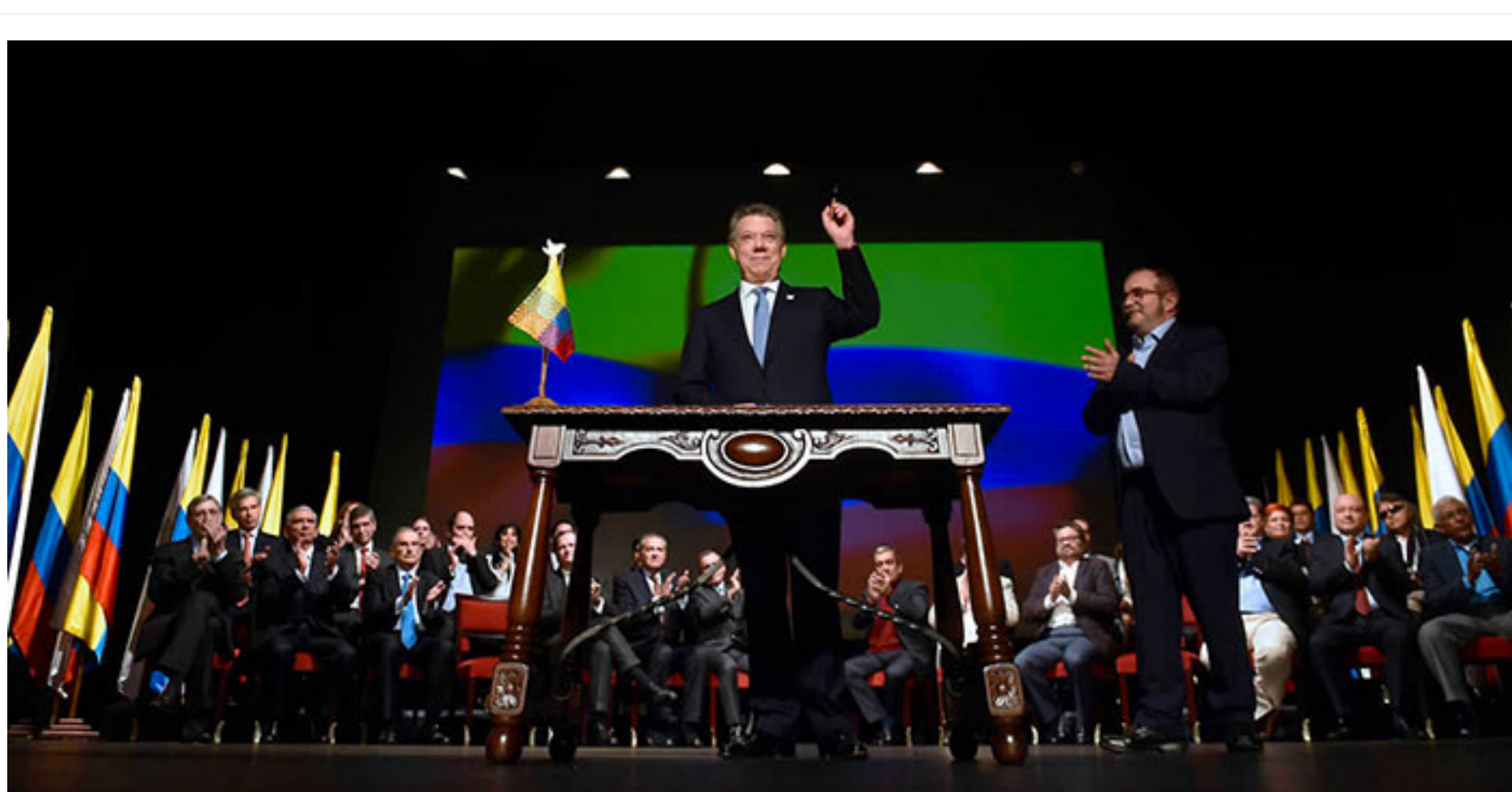
Si nos fundamentamos en la participación en las elecciones legislativas de 2014, la tasa de abstención en el conjunto de las proyectadas circunscripciones fue de 56,83%, algo más elevada que a nivel nacional (55,35%), pero con una diferencia poco convincente. Es curioso que, para remediar un problema de representación política, no se haya utilizado ningún criterio de representación política para establecer el diagnóstico.

La idea según la cual las circunscripciones eran “para las FARC” es una mentira llana.

Hemos tenido la ocasión de mostrar en [otra parte](#) que existe efectivamente un problema de representación de los territorios más afectados por el conflicto. Sin embargo, queda la duda de si eso se puede remediar con medidas transitorias o si hay que repensar el sistema electoral en función de una representación territorial, que es lo que hacía la Misión Electoral Especial en su propuesta.

En todo caso, la forma como el gobierno dibujó las circunscripciones no permitió enfocar correctamente el problema y, por lo tanto, abrió la puerta a la tergiversación del proyecto a la que asistimos después en el Congreso.

Tergiversaciones de mala fe



Firma de los Acuerdos de Paz con las FARC. Foto: Presidencia de la República

No vale la pena detenernos mucho sobre el principal argumento de los opositores a las circunscripciones de paz en el Congreso.

La idea según la cual las circunscripciones eran “para las FARC” es una mentira llana y simple, y el proyecto lo recordaba al insistir en la reglamentación de las candidaturas. No sólo excluyó a los partidos políticos (incluso el nuevo partido de las FARC), sino que también a los desmovilizados de grupos armados.

Más serio fue el argumento según el cual aún si las curules de las circunscripciones especiales no podían ser ocupadas directamente por las FARC, sí iba a promover candidaturas de organizaciones sociales afines y definir el resultado a su favor.

No obstante, una mirada desapasionada sobre el asunto debería conducir a matizar este temor. Las circunscripciones son tan amplias que parece imposible que las FARC estén en condición de pesar decisivamente sobre el resultado salvo en tres o cuatro de ellas.

Aún en estas pocas, que corresponden a los baluartes históricos de la guerrilla, la desmovilización ha socavado duramente el control social ejercido antes por ella. El reciente paro agrario mostró con claridad que la influencia de las FARC ha sido considerablemente debilitada entre las organizaciones sociales, hasta en el Catatumbo o en Caquetá.

Lo que sí puede ser un peligro grave es la influencia de organizaciones no desmovilizadas, como el ELN o las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) en la costa Pacífica, o las organizaciones vinculadas al narcotráfico. Existe ahí todo un desafío para las fuerzas de seguridad que no se debe subestimar. Sin embargo, si este argumento ha sido utilizado en contra de las circunscripciones, puede de igual manera servir para justificar su existencia confirmando el diagnóstico mencionado más arriba.

Errores y polarización

Finalmente son los partidos y los políticos tradicionales —y no las FARC— los que más podían influir sobre los resultados electorales de las circunscripciones de paz. El destino de la circunscripción especial para negritudes, que ha sido un premio para políticos sin representación entre las organizaciones afrocolombianas es un ejemplo claro.

Para evitarlo, los defensores de las circunscripciones introdujeron en el proyecto dos restricciones:

- la exclusión de las cabeceras municipales
- y la obligación de que los candidatos presentados certifiquen su condición de víctimas del conflicto.

Aunque la medida parte de una buena intención, es discutible con relación a los objetivos iniciales de las circunscripciones. En primer lugar, la exclusión de los centros urbanos plantea el problema del desplazamiento y de las poblaciones que debieron huir al casco urbano por la violencia, así como problemas técnicos para la organización electoral. En algunos municipios, no existen puestos sino en las cabeceras.

La falta de representación seguirá siendo un problema con o sin circunscripciones especiales.

En segundo lugar y más importante, la restricción de las candidaturas a las víctimas puede excluir dirigentes sociales con un gran liderazgo social en esos territorios. Conviene recordar que las circunscripciones de paz no fueron propuestas inicialmente para representar víctimas como tal, sino *territorios* afectados por el conflicto. Una cosa es ser víctima de la violencia como individuo, otra distinta es representar un territorio afectado por la violencia.

Este cambio esencial en el foco del proyecto no fue objeto de mayores discusiones en buena parte porque los partidarios de las circunscripciones lo utilizaron como argumento para tratar de forzar la mano de los opositores, acusándolos de oponerse a la representación de las víctimas del conflicto, con toda la carga moral que esta acusación implicaba.

Pero en eso, terminaron cayendo en su propia trampa, ya que los opositores terminaron contestando, lo que, si se trataba de representar víctimas, bastaba con entregar curules a las organizaciones de víctimas y no se necesitaba el mecanismo de las circunscripciones especiales de paz.

Con esta dinámica, el debate terminó perdiendo de vista las intenciones iniciales de las circunscripciones. El problema de la falta de representación, y de la vulneración de los derechos de las poblaciones de los territorios afectados por el conflicto seguirá siendo un problema fundamental para el Estado colombiano, con o sin circunscripciones especiales.

Pero las circunscripciones constituían un marco ideal para atacar el problema. Desde este punto de vista, no hay que olvidar el papel importantísimo que podrían jugar los representantes de las circunscripciones para liderar y articular el control social en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) por parte de las organizaciones de base, como lo subrayaba [Camilo Vargas](#).

Sin ellas, habrá que encontrar otro tipo de mecanismo para consolidar la institucionalidad democrática en estas regiones, ojalá planteando el problema de forma más sana.

* Director del Observatorio de la Representación Política de la Universidad del Rosario.

ACUERDO DE PAZ CIRCUNSCRIPCIONES DE PAZ CONGRESO FARC FAST TRACK VICTIMAS

YANN BASSET ZONAS DE CONFLICTO



YANN BASSET

*Director del Grupo de Estudios de la Democracia (DEMOS UR) de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.