

Las políticas del retorno de los desplazados en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP en contexto histórico e internacional: cambios, continuidades y desafíos

The politics of the return of displaced persons in the Peace Accord with FARC-EP in international and historical context: changes, continuities and challenges

JORGE ARTURO SALCEDO RAMÍREZ

Universidad del Rosario
jorge.salcedo@urosario.edu.co

Resumen

El Acuerdo de Paz suscrito entre el gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016 establece lineamientos para garantizar el retorno de los desplazados internos y refugiados, que cambian parcialmente las políticas del retorno predecesoras. Las principales transformaciones consisten en la inclusión, por primera vez, de políticas sobre el retorno en un pacto de paz y en la vinculación de las primeras con la reincorporación de excombatientes, con la justicia restaurativa y con la justicia social y política de corte distributivo, en el Acuerdo de Paz. Entre las continuidades se encuentran la implementación selectiva de los programas de retorno bajo criterios de priorización territorial subordinados a las políticas contrainsurgentes de seguridad nacional, su implementación en medio del conflicto armado, la débil vinculación del retorno con la restitución de tierras y la oposición de élites que han usufructuado el despojo. Para que la implementación del Acuerdo de Paz contribuya a un retorno con garantías para los desplazados y refugiados, las experiencias de institucionalización e implementación normativa del derecho al retorno en Colombia y en el ámbito internacional, muestran la necesidad de avanzar hacia un cierre global del conflicto armado, de universalizar el derecho al retorno a todo el territorio, de vincularlo a una política de masificación y agilización de la restitución de tierras, y de garantizar la movilización política de los desplazados para la defensa de su derecho a retornar.

Palabras Clave: desplazamiento interno, refugio, retorno, repatriación, paz, FARC, Colombia

Abstract

The Peace Agreement signed between the Colombian government and the FARC-EP in 2016 establishes guidelines on the right to return for refugees and internally displaced persons (IDP), which changes previous return policies. The main changes consist in the inclusion, for the first time, of policies regarding return within a peace pact and binding said policy with ex-combatants reincorporation together with restoring justice and with distributive social and political justice, within the Peace Agreement. The main continuities are the selective implementation of return programs subject to territorial priority criteria subordinated to national security and counterinsurgency policies, its implementation in a situation of armed conflict, unenthusiastic adherence of the return policies in regard to land restitution and the opposition of elites who have gained from refugees and IDP loss of property. In order for the Peace Agreement's implementation

to contribute to a return with full guarantees for refugees and IDP, the experiences of normative institutionalization and implementation of the right to return in Colombia and abroad, show the need to advance towards a global end of the armed conflict, contribute to making the right to return to the entire national territory a universal right, adhering it to a mass and efficient policy of land restitution, and guaranteeing conditions for political mobilization of refugees and IDP in order to defend their right to return to their homes.

Keywords: internal displacement, refugee, peace, return, repatriation, FARC, Colombia

1. Introducción

El desplazamiento forzado interno y el refugio se encuentran entre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario con mayor número de víctimas y con efectos más catastróficos sobre las personas.

De una parte, para finales del año de 2017 se estimaba un total de 68,5 millones de personas desplazados internas y refugiadas, y en condiciones similares (ACNUR, 2018: 1). Colombia sobresale como el segundo país del planeta con mayor número de desplazados internos hasta el 2017 de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con un total de 7.9 millones de personas en esa situación (2018:6), que representaban más del 90% del universo de hechos victimizantes perpetrados en este país (UAERIV, 2019). A los que se suman los 191.622 colombianos refugiados y en situación similar a estos contabilizados por el ACNUR para este año (2018: 70).

De otra parte, el desplazamiento forzado interno e internacional constituye en sí mismo una violación grave a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, especialmente a los derechos de las personas a no ser desplazados, a la libertad de circulación y residencia por el territorio, a la integridad de su hogar y a la propiedad, entre otros (ONU, 1995: 16-80). El desplazamiento forzado es consecuencia directa de otras graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario perpetradas en el marco de situaciones de violencia como los conflictos armados no internacionales (ONU, 1998: 1), principalmente violaciones a los derechos a la vida, integridad y seguridad personal, que ocurren bajo situaciones de conflictos armados internos o internacionales, autoritarismos estatales, ocupaciones militares extranjeras, violencia generalizada, entre otras (ONU, 1998: 5). A su vez, el desplazamiento trae como consecuencia una cadena de adversidad creciente para los desplazados que se traduce en la violación de otros derechos como el derecho a la vivienda, al trabajo, a la personería jurídica, a la identidad, a la unidad e integridad familiar, al medio ambiente sano, a la participación, a la educación, a la salud, entre otros.

Entre las posibles soluciones al desplazamiento interno y al refugio, en general los organismos internacionales, estados, organizaciones de víctimas y analistas, reconocen el escenario del retorno como la solución ideal al desplazamiento y al refugio, (ACNUR, 2011: 13) (Long, 2014: 9,23,27). La priorización del retorno como solución al desplazamiento obedece a razones jurídicas y políticas.

De un lado, el retorno, en tanto que solución y reparación al desplazamiento, es un derecho humano sujeto de una intensa regulación jurídica en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, del derecho internacional de refugiados y del derecho constitucional y del derecho penal transicional internacional e interno (Cantor, 2010), (Martin, Weerasinghe & Taylor, 2014: 8).

Entre las razones jurídicas explicativas de la priorización del retorno se encuentra la presunción que el restablecimiento de los derechos a la libertad de circulación y residencia, a la integridad del hogar y a la propiedad de origen que conlleva el retorno, conduce al restablecimiento de los vínculos naturales de estos con lugar del origen facilitando su reintegración a la sociedad (ACNUR, 2011: 13) (Long, 2014: 9,23,27). Además, para el derecho global el regreso debe acompañarse de medidas que lo hagan voluntario, digno y seguro, incluyendo la reparación integral

de los daños y pérdidas sufridas con ocasión de los hechos violentos que detonaron el desplazamiento (Bradley, 2013: 3) de modo que el retorno conduzca a soluciones sostenibles y duraderas. El retorno es también considerado una forma de reparación del despojo de propiedades abandonadas y despojadas que se superaría mediante su restitución (Anderson, 2014: 195-6).

De otro lado, el retorno es también objeto de intensas negociaciones y disputas políticas (Betts, 2009: 64) entre actores que luchan por determinar su alcance, constituyendo un componente central de procesos de construcción y reconstrucción estatal posconflicto alcanzados mediante acuerdos de paz y estrategias de pacificación militar (Holmes & Kälin, 2010: 5).

Entre las justificaciones políticas para priorizar el retorno como la solución ideal al desplazamiento y el refugio se destacan las narrativas de la comunidad internacional según las cuales el retorno vinculado a la restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente permite revertir procesos de limpiezas étnicas (Anderson, 2014: 197-8), y reducir la carga que representa la integración de los desplazados en lugares distintos al de origen (Vidal, 2005: 47). Estos marcos narrativos a su vez señalan que para que el regreso sea viable, este debe hacerse en la fase de posconflicto, estar apoyado por la institucionalidad estatal y si se requiere, la internacional, y hacer parte de los acuerdos de paz cuando se trata de desplazamientos generados por conflictos armados que se cierran de forma negociada (Kälin, 2007: 1).

A pesar de la relevancia jurídica y política del retorno para solucionar el drama humano que representa el desplazamiento interno y el refugio, este resulta una alternativa irrealizable para la mayoría de los desplazados y refugiados (Smith, 2012: 2) (ACNUR, 2016: 65). Para finales del 2016 solo habían retornado alrededor de 7 millones de personas (ACNUR, 2017: 2, 5) mientras que 65,6 millones permanecían en situación de desplazamiento interno e internacional (21,3 millones de refugiados, 40,8 desplazados internos y 3,2 solicitantes de asilo). Una situación similar a la colombiana que para finales del 2014 registraba que sólo el 6.1% del total de desplazados internos hasta esa fecha habrían retornado. En Colombia las condiciones bajo las cuales se han llevado a cabo los pocos retornos realizados no cumplían para el 2016 con los mínimos estándares constitucionales para que el regreso significara una solución duradera y una reparación integral al desplazamiento (Corte Constitucional, 2016: 6, 56).

Ante la imposibilidad del retorno, la mayoría de los desplazados internos en Colombia han terminado relegados a los barrios pobres de los centros urbanos atrapados en una trampa de pobreza de la cual les es difícil escapar (Ibáñez, 2008: 250). Situación de precariedad que pareciera replicarse entre los repatriados y desplazados internos retornados en el mundo (Bradley, 2013: 4-6; Long, 2008: 4; Smith, 2012: 2; ACNUR, 2016: 65).

La existencia de la profunda brecha entre el dicho y el hecho en materia del derecho al retorno en el mundo y en Colombia contrasta con los pocos estudios sobre el retorno elaborados por órganos internacionales (UNHCR, 2006) y la academia del norte global (The Brookings Institution-University of Bern, 2007) (Bradley, 2013:16) (Long, 2014: 4-7). La escasez de investigaciones sobre el retorno es extensiva al caso colombiano como lo han constatado fuentes académicas (Ibáñez, 2010: 227) (Garzón A., 2014: 67), institucionales (Corte Constitucional, 2016: 20) y organizaciones sociales como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) (2016: 13). Menos aún se conocen las implicaciones jurídicas, políticas y sociales del Acuerdo de Paz suscrito entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP) en noviembre de 2016 para el retorno de los desplazados internos y refugiados colombianos, en parte, por lo reciente del proceso.

En este contexto, este artículo busca contribuir a llenar algunos vacíos en el estado de la cuestión a partir de un análisis de coyuntura y estructura sobre los cambios y continuidades que representa el Acuerdo de Paz de 2016 para las políticas del retorno que se han implementado en Colombia vistas en contexto histórico e internacional. Se trata de una investigación cualitativa basada en información de prensa, archivos oficiales, declaraciones públicas de los actores del retorno, fuentes académicas y literatura gris.

Teniendo en cuenta las complejas y paradójicas relaciones que se tejen entre el derecho y la política en el retorno y en las políticas para hacerle frente, este análisis se encuadra bajo el movimiento de estudios conocido como “Law and Politics” (Caldeira, Kelemen & Whittington, 2008). Este movimiento interdisciplinar aborda los campos de intersección entre la política y el derecho en los que los operadores judiciales tienen mayor libertad para tomar decisiones y en los que los operadores políticos se encuentran más constreñidos jurídicamente (Shapiro, 2008: 773).

Para establecer los cambios y continuidades que el Acuerdo de Paz representa frente a las políticas de retorno en Colombia en contexto histórico e internacional, este artículo inicia explicando la evolución de las políticas y normas globales sobre el retorno. En la segunda parte muestra la forma como dichas políticas se han implementado en la normatividad colombiana y la manera en que estas han sido puestas en práctica o no, considerando los factores jurídicos y políticos explicativos del proceso implementador, y sus principales resultados en cuanto al retorno. La tercera sección caracteriza las políticas sobre el retorno establecidas en el Acuerdo de Paz y la cuarta concluye identificando algunos escenarios para el retorno en clave prospectiva.

2. Antecedentes y actualidad de los estándares internacionales sobre el retorno al hogar de origen

Los fundamentos normativos del derecho al retorno de los refugiados y desplazados internos se ubican en los regímenes internacionales sobre los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de refugiados instituidos poco después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. Estos regímenes surgen en respuesta a las atrocidades perpetradas por el fascismo europeo como mecanismos de construcción estatal basados en la homogeneización violenta de las comunidades políticas nacionales con base en criterios de identidad étnica e ideológica. Entre algunos de los casos más conocidos se destacan el exterminio de los judíos y comunistas alemanes por el Estado nazi y el éxodo de los sobrevivientes. Los derechos humanos pretendieron proteger a los individuos y colectivos de los abusos del Estado y brindarles garantías con independencia de su pertenencia a colectivos étnicos o ideológicos, excluyendo las culpas colectivas (Anderson, 2014: 199-200).

El retorno no fue siempre la opción privilegiada por Estados y organismos internacionales. La confrontación global entre los bloques comunista y capitalista durante la Guerra Fría llevó a los Estados liberales y a las organizaciones internacionales a priorizar el derecho de los refugiados a no retornar bajo el respeto al principio de no devolución, y a condicionar su regreso a la decisión voluntaria de hacerlo cuando se trataba de los llamados disidentes políticos de los países del socialismo real (Bradley, 2013: 32). Mediante la promoción del refugio y el debilitamiento de la

repatriación, las potencias occidentales buscaron, de un lado, desacreditar las calidades democráticas de sus contrapartes comunistas (Vidal, 2005: 49). Y del otro, posicionar la ciudadanía liberal basada en el principio de voluntariedad como una forma de relacionamiento del individuo con el Estado del que se es nacional, moralmente superior a la ciudadanía defendida por el socialismo real basada en la preponderancia de los deberes de las personas respecto de sus Estado sobre sus derechos individuales (Long, 2008: 13).

Por el contrario, para los países socialistas el retorno de los refugiados de la Segunda Guerra Mundial, mas que un derecho, era una obligación ciudadana y no hacerlo era considerada una forma de traición a la patria (Long, 2011, pág. 239).

El descrédito del retorno para los refugiados provenientes de países socialistas ocurrió en casos como el de los refugiados de las revoluciones china de 1949 en Taiwán, el exilio cubano en Miami que huye de la isla con la revolución en 1959, los refugiados húngaros resultantes de la invasión soviética a su país en 1956 y con los refugiados provenientes de la República Democrática Alemana, respecto de los cuales el ACNUR y los Estados capitalistas de acogida descartaron la repatriación a sus países de origen por estar dominados por regímenes comunistas. Por el contrario, la repatriación fue la opción privilegiada para los movimientos de refugiados entre países del sur, tal como ocurrió en las guerras de independencia de Argelia en 1962 (Long, 2013: 82) y Bangladesh de 1971 (ACNUR, 2006: 96).

Con el fin de la Guerra Fría se reactivaron los conflictos de origen étnico y las guerras de ocupación extranjera que generaron nuevas oleadas de refugiados y desplazados, frente a los cuales la comunidad internacional cambió la doctrina vigente al priorizar el retorno como la solución ideal al refugio en todos los casos indistintamente de las calidades democráticas y ubicación geopolítica del Estado de origen (Smith, 2012: 3, 10). Este giro se complementó con la creación del derecho internacional sobre los desplazamientos internos que buscó reafirmar las responsabilidades de los Estados de origen con sus propios ciudadanos, y legitimar las intervenciones extranjeras en los casos en que los anteriores no quieren o no pueden prevenir el desplazamiento ni proteger a sus propios desplazados bajo el argumento de *la responsabilidad de proteger* (Cohen, 2007:371). El retorno de los desplazados internos es igualmente priorizado e idealizado, en analogía a la priorización de la repatriación de los refugiados como la solución ideal al mismo, (Vidal, 2005:120).

Las intervenciones de la ONU en la guerra de la ex-Yugoslavia serán una base empírica para la institucionalización de los nuevos regímenes internacionales que emergen a finales de la década de los 90 y mediados de la del 2000 sobre el desplazamiento interno y sobre el derecho al retorno de personas refugiadas y desplazadas internas a sus propiedades de origen. A partir de esta y otras experiencias, el nuevo canon internacional estableció que los retornos debían ser incorporados en los acuerdos de paz y que la implementación de las políticas del retorno debía ser garantizada por los Estados, contar con el apoyo de la comunidad internacional cuando fuera necesario para proteger los derechos de los retornantes, iniciarse en el posconflicto bajo condiciones de seguridad, vincular el retorno con la restitución a las propiedades, y promover el regreso de los desplazados al corto o mediano plazo. (Anderson, 2014: 201-2).

Este canon político internacional sobre el retorno fue instituido como norma universal mediante los Principios Rectores sobre los desplazamientos internos, o Principios Rectores (ONU, 1998), un instrumento de derecho blando no vinculante en el derecho internacional. Los Principios

Rectores en sus numerales 28 y 29 establecen el derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar de origen de forma voluntaria y en condiciones de seguridad y dignidad. Estos determinan la obligación de las autoridades de establecer “las condiciones y propiciar los medios” que permitan el regreso seguro, voluntario y digno de los desplazados internos a sus hogares o lugares de residencia habitual, a esforzarse especialmente por garantizar la participación de los desplazados en el proceso de retorno y a prestar asistencia para la recuperación de las propiedades y posesiones abandonadas o desposeídas con el desplazamiento. Y establecen el derecho de los desplazados que retornan a no ser discriminados con base en su desplazamiento, y a participar en condiciones de igualdad al resto de la población en los asuntos y servicios públicos (ONU, 1995). Posteriormente son expedidos los *Principios sobre la Restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* (ONU, 2005), en adelante Principios Piñeiro, que reglamentan los principios y mecanismos para la restitución de las propiedades de desplazados internos y de refugiados.

Mediante estos dos instrumentos se concretó otro importante giro en la política global sobre el retorno de los migrantes forzados al transitar de enunciar el lugar de origen al que se tiene derecho a regresar de forma genérica, como el país de origen en el caso de los refugiados, y la localidad de origen en el de los desplazados internos, a la propiedad de origen entre ambas poblaciones. La precisión normativa del lugar de origen al que se retorna como la propiedad o el hogar que se habitaba antes del desplazamiento, pretendió revertir las limpiezas étnicas generadoras de los desplazamientos y despojos masivos ocurridos en los Balcanes, Ruanda en África, y varias repúblicas de la antigua Unión Soviética, entre otros (Andersson, 2014: 202-203). Estas dos normas extrapolan los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad orientadores de la repatriación de refugiados configurados décadas atrás, al caso del retorno de los desplazados internos.

Detrás de los enunciados humanitarios que acompañaron la priorización de la repatriación de refugiados y la institucionalización del derecho sobre el desplazamiento interno incluido su componente de retorno, después de la Guerra Fría, subyacían motivaciones políticas.

De un lado, estas normas buscaron reducir la internacionalización de las migraciones forzadas y contenerlas al interior de los Estados de origen buscando minimizar de esa forma las supuestas *cargas negativas* que representa para los países de destino tener que proteger y acoger población que no es parte de su nación, y que en la posguerra Fría era principalmente de escasos recursos y bajos niveles de formación (Vidal, 2005: 47). Lo anterior contrastó con la tendencia de las potencias occidentales a recibir a las élites derrocadas por revoluciones comunistas durante la Guerra Fría a las que no colocaron trabas para su refugio e integración en estos países, como las del exilio cubano en Estados Unidos (Lamrani, 2003: 7).

Y del otro, mediante la precisión del lugar de origen como la propiedad en la que se habitaba y la creación de los mecanismos de restitución de bienes, se buscó facilitar la transición de economías comunistas al capitalismo basada en la institucionalización de la propiedad individual. Por ejemplo, el caso de los Balcanes y otros países de la antigua cortina de hierro en los que la restitución facilitó la formación de un mercado inmobiliario (Williams, 2007:16).

3. El contexto histórico colombiano (1997-2018) en la recepción del Derecho Internacional sobre el retorno de los desplazados internos y refugiados

El derecho internacional sobre el retorno de los desplazados internos viene siendo implementado en el derecho colombiano desde la década de los 90, específicamente en las leyes generales que regulan las políticas sobre el desplazamiento forzado, en las leyes que establecen los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos de turno y en la jurisprudencia de las cortes. Los refugiados colombianos no tendrán una normatividad expresamente diseñada para protegerlos, quienes deberán conformarse con las normas para migrantes internacionales expedidas a inicios de la década del 2010. Solo será hasta el 2016 con el Acuerdo Final de Paz suscrito con las FARC-EP que los refugiados colombianos contarán con una posibilidad jurídica y política específica para su situación.

La Ley 387 de 1997 de *Atención Integral a la Población Desplazada* es la primera en el país diseñada para atender esta población y aunque fue expedida 1 año antes que los Principios Rectores, autores como Orchard consideran que la primera de estas constituye una suerte de implementación de los segundos (2014:105). En cualquier caso, la estructura de esta Ley se asemeja a la de los Principios Rectores en cuanto a los grandes bloques de medidas sobre la prevención, atención y soluciones al desplazamiento. No obstante, la forma como reglamenta el componente de retorno en el derecho colombiano presenta variaciones de fondo:

Primero, no establece que el lugar del retorno sea el predio que se habitaba antes del desplazamiento ni incluye la restitución de tierras despojadas de los desplazados. Segundo, las obligaciones estatales sobre el retorno son enunciadas como medidas de “estabilización socioeconómica” bajo una lógica de superación de la pobreza sin reconocer a los desplazados como víctimas, derivando en la ausencia de un enfoque reparador (ACNUR, 2002: 15, 28-35). Tercero, el principio de seguridad en los retornos obedece a una visión militarizada que supedita la protección estatal a los retornantes al visto bueno de la fuerza pública (Cantor, 2010: 154-7). De otra parte, esta normativa no reconoce la existencia del refugio o exilio.

En la implementación operativa, esta normatividad también se alejó significativamente de los estándares políticos y jurídicos globales. La principal diferencia radicó en que las prescripciones sobre el retorno contenidas en Ley 387 se expidieron y ejecutaron al margen de los acuerdos de paz que se suscribieron durante su vigencia. Esta norma se empieza a implementar justo en el momento en que el conflicto armado se intensifica aceleradamente elevando el desplazamiento a niveles sin precedentes (UAERIV, 2019). De igual forma, la implementación operativa de las políticas del retorno se ha orientado desde entonces por un enfoque contrainsurgente subordinando la seguridad, derechos y protección de la población retornante a los imperativos militares de la seguridad estatal (Cantor, 2010: 175) en un contexto de acuerdos parciales de paz y persistencia del conflicto armado. Por el contrario, en las experiencias internacionales como las de Bosnia y Kosovo que inspiraron la institucionalización de los Principios Rectores (Cantor, 2010: ii), el retorno fue abordado como un punto de los acuerdos de paz nacionales que condujeron efectivamente a un cierre general de los conflictos armados (Kälin, 2007: 1).

La Ley 387 es expedida durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998) a cuya campaña presidencial ingresaron dineros del narcotráfico del Cartel de Cali (CNMH, 2015: 77). Para el momento en que Ley 387 es tramitada y expedida no se avizoraba la posibilidad de un cierre

global del conflicto a pesar de que unos años atrás al inicio de la década de los 90, el país presenció la firma de acuerdos de paz con varias de las guerrillas opositoras del Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de abril (M-19), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Ninguno de los acuerdos de paz suscritos con estos grupos incluyó medidas a favor de los desplazados (Vidal, Salcedo & Medina, 2010: 31-37).

La firma de estos acuerdos de paz y la grave crisis de gobernabilidad que atravesaba el país por la intensificación del conflicto armado, condujeron a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que expide la Constitución de 1991. La nueva Constitución no incluyó específicamente los derechos de los desplazados, aunque sentó las bases para que esta población pudiera posteriormente reclamarlos por la vía judicial gracias la robusta carta de derechos que estableció y a la creación de mecanismos de protección de derechos fundamentales como la tutela.

Al acuerdo político que dio origen a la Constitución de 1991 escaparon las dos principales guerrillas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), la Unión Camilista Ejército de Liberación Nacional (UC-ELN) y sectores de extrema derecha. Así mismo, si bien la Constitución de 1991 prohibió la extradición de colombianos, principal reivindicación de los grupos de narco-criminalidad organizada más poderosos del momento reflejando un relativo consenso entre el establecimiento político y los anteriores, al poco tiempo estos acuerdos se debilitaron dando paso a un resurgimiento de la confrontación armada entre las élites tradicionales y el Cartel de Medellín. Una vez este último es derrotado, se conforman las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) a finales de los 90 que llevan el paramilitarismo a su apogeo (GMH, 2013: 158), instituyéndose como una estrategia de sectores de la institucionalidad estatal civil y militar subrepticia (CNMH, 2016a: 326), que bajo la excusa contrainsurgente, posibilitó el control de las principales rutas del narcotráfico por parte de sectores cercanos al establecimiento político y militar colombiano (Duncan, 2006), la represión y arrasamiento de los principales movimientos sociales y políticos de oposición, el despojo de sus tierras y territorios (CNMH, 2015: 221-249), y el control de sectores del Estado y del mercado en vastas zonas del país (Valencia, 2007: 18-58).

Es precisamente en este contexto de intensificación y degradación del conflicto armado entre fuerzas estatales, guerrillas y narco-paramilitares que se inicia la implementación de la Ley 387 incluyendo su componente de retorno. Mientras dicha Ley empezaba a ser reglamentada e implementada, los diferentes grupos armados y sus redes de aliados se encontraban desplazando masivamente sectores sociales de territorios estratégicos, y desarrollando operaciones de despojo masivo de tierras que condujo a la apropiación ilegal de entre 1,2 y 10 millones de hectáreas (CNMH, 2016b: 329). La estimación de la Comisión de Seguimiento de 6,6 millones las hectáreas despojadas y abandonadas forzosamente entre 1985 y 2010 atribuye este delito principalmente a los paramilitares (32%) seguidos de las FARC (25,5%) y al periodo inicial de implementación de la Ley 387 como el de mayor afectación del despojo (CSPPDF, 2010: 13,15). Al mismo tiempo se consolidaban campañas de exterminio por parte del paramilitarismo en contubernio con sectores de la institucionalidad civil y militar del Estado colombiano iniciadas desde la década de los 70 contra sectores sociales y políticos de oposición, principalmente partidos de izquierda como la Unión Patriótica (CNMH, 2018: 427-432).

En 1998 llega al poder el conservador Andrés Pastrana (1998-2002) cuyo eje central de campaña fue la promesa de lograr la paz con las guerrillas de las FARC y del ELN. En desarrollo de su programa de gobierno se expide el Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para construir la paz 1998-2002*, el cual reconoce la interdependencia entre la prevención del desplazamiento, el retorno de los desplazados y la paz. En consecuencia, los lineamientos programáticos de la política pública sobre el desplazamiento priorizaron el retorno como un objetivo conexo y resultado del logro de la paz con las insurgencias (CONPES, 1999). La contracara de la política de paz agenciada durante esta administración fue el proceso de modernización de la fuerza pública fundamentado en el apoyo económico, político y militar del gobierno de los Estados Unidos bajo el *Plan Colombia* y en una destinación mayoritaria del gasto público al sector defensa.

La administración Pastrana reglamenta la Ley 387 mediante varios decretos y otras normas, destacándose por su incidencia en los retornos los siguientes: Primero, el Decreto 2569 de 2000 militariza el principio de seguridad de los retornos al condicionar el apoyo estatal al visto bueno de una fuerza pública que, además de ser parte activa del conflicto armado, en no pocos casos se han demostrado en sede judicial sus nexos con grupos paramilitares y narcotraficantes responsables del desplazamiento y del despojo (CNMH, 2016a: 326). Desde esa época hasta la actualidad, el retorno en lugar de responder a acuerdos de paz entre las partes en conflicto se convirtió en una estrategia militar en si misma que subordina la protección y seguridad de los desplazados retornantes a los imperativos contrainsurgentes de seguridad nacional del Estado. Segundo, el Decreto 2007 de 2001 crea rutas para la protección de tierras, aunque deja de lado la restitución de estas. Este reconoce el vínculo del desplazamiento con el abandono y despojo, pero no logra prevenir el despojo ni devolverles a los desplazados las tierras despojadas. De hecho, después de la expedición de esta norma se siguen registrando elevados niveles de despojo (CSPPDF, 2010: 13,15).

Los diálogos con las FARC-EP y el ELN durante la administración Pastrana no prosperaron. No obstante, en los discursos y propuestas de las insurgencias y del gobierno era clara la vinculación del retorno con la paz (Vidal, Salcedo & Medina, 2011: 31-37). Los diálogos de paz se hicieron en medio de la confrontación armada sin un cese al fuego que lo acompañara, mientras que los grupos paramilitares y guerrilleros alcanzan el cenit de su poderío y capacidad destructora despojando y desplazando a millones de habitante del campo indígenas, campesinos y afrodescendientes de sus tierras y territorios en medio de la impunidad (CNMH, 2015: 83-101, 232-249) (CNMH, 2016b: 325-412).

Algunos de los pocos retornos colectivos ocurridos en este periodo, se llevaron a cabo en Urabá entre poblaciones campesinas, afrodescendientes e indígenas que regresaron mas como un acto de resistencia civil a la persistencia de las amenazas y el conflicto armado en sus territorios que, como un resultado positivo de las políticas gubernamentales dada la ausencia o precariedad del acompañamiento institucional.

En el contexto del fracaso de la política de paz de Pastrana, del incremento de todas las formas de violencia sociopolítica y de la degradación profunda del conflicto interno armado incluyendo el estallido del desplazamiento y del despojo (UAERIV, 2019), llega a la presidencia Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) prometiendo mano dura contra la insurgencia con la denominada *Política de Seguridad Democrática* (PSD). Este gobierno logra mantener el apoyo del gobierno de los Estados Unidos iniciado con el Plan Colombia en el gobierno anterior e incrementa el gasto público militar. Uribe es reelegido por 4 años mas (2006-2010).

Al igual que los gobiernos Samper y Pastrana, las dos administraciones de Uribe priorizaron el retorno como el componente más relevante de la política pública, asociándolo como un indicador de éxito de la PSD. Los retornos se articularon en este gobierno en la letra, de un lado, a la política de sometimiento a la justicia de los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y del otro a estrategias cívico-militares de corte contrainsurgentes denunciadas como infractoras del principio de distinción del DIH al vincular la población civil y a los retornados a redes de informantes, elevando de esa forma su riesgo de revictimización (ILSA, 2006: 103-104).

Durante el primer periodo del gobierno Uribe emerge con nitidez otro de los rasgos distintivos del caso colombiano caracterizado por los intensos contrapesos que el poder judicial ejercerá desde entonces a las decisiones de determinación normativa del Congreso y de implementación operativa del gobierno en materia del desplazamiento forzado. Lo anterior ocurre en el marco de un prolongado proceso de judicialización de la política pública sobre el desplazamiento interno en cabeza de la Corte Constitucional (Cepeda, 2009: 1) tanto en la fase de implementación normativa como de implementación operativa.

Entre las principales sentencias que ejercieron contrapeso a la implementación operativa se destaca la Tutela 025 de 2004 que declaró la existencia de un *Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)* para con los derechos de la población desplazada estableciendo el retorno como uno de los componentes con rezagos más protuberantes de la política pública (Corte Constitucional, 2004). Esta reafirmó la incorporación de los Principios Rectores de la ONU al bloque de constitucionalidad como principios orientadores de interpretación de la normatividad a la hora de su implementación práctica.

Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez se negoció el sometimiento a la justicia de más de 30.000 supuestos paramilitares de las AUC mediante el Acuerdo de Ralito de 2003, el cual no incluyó los derechos de las víctimas de forma explícita. Para regular las obligaciones y beneficios de los paramilitares en su proceso de desmovilización, el gobierno promovió la expedición de la Ley 975 de 2005, o Ley de *Justicia y Paz*, con un Congreso integrado en más del 30% por parlamentarios vinculados a los paramilitares (Uprimny & Saffón, 2008: 173; Arango, 2009).

Al igual que con la Ley 387, la justicia transicional en Colombia creada mediante la Ley 975 es expedida de forma casi simultánea a la institucionalización internacional de varios instrumentos de derecho blando con los que guardaron relación. Esta última ley incorporó elementos de los “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas” de la ONU (2005) o Principios Piñero, y de los Principios sobre las víctimas (2005). Los Principios Piñero fueron también implementados en el ordenamiento interno como parte del bloque de constitucionalidad por medio de la sentencia T-821 de 2007 de la Corte Constitucional.

La Ley 975 reestructuró la Ley 387 introduciendo los conceptos de *víctima del desplazamiento forzado* y *del despojo*, en teoría sujetas de derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición, incorporando de esta forma un enfoque nominalmente reparador ausente en esta última norma. El retorno es definido en la Ley 975 como parte del derecho a la restitución que incluye la devolución de las propiedades, reconociendo así la interdependencia del retorno con la restitución de predios. También crea una nueva institucionalidad para implementar la naciente justicia transicional, principalmente fiscalías y tribunales especializados en Justicia y Paz, y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Esta ley incorporó el lenguaje internacional de la justicia transicional pero no estableció instrumentos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación convirtiéndola en una norma de impunidad (Uprimny & Saffón, 2008: 172-173). La brecha entre la Ley y los estándares internacionales establecidos en los Principios Piñero y en los Principios sobre las víctimas se hizo palpable con el contrapeso ejercido por la Corte Constitucional a la determinación normativa del Congreso tomada con la expedición de la Ley 975, mediante la sentencia C-370 de 2006 que moduló y declaró dicha norma *condicionalmente exequible* (Uprimny & Saffón, 2008: 173). La sentencia condicionó el beneficio de los paramilitares a las condenas judiciales alternativas o reducidas, a la obligación de estos de revelar toda la verdad y reparar a sus víctimas incluso con sus bienes adquiridos legalmente.

Como consecuencia de los ajustes introducidos a la Ley por parte de la Corte Constitucional, los exjefes de estos grupos señalaron al gobierno de faltar a su palabra (Verdad Abierta, 2009), empezaron a delatar sus socios en el entorno político del uribismo dando origen al proceso conocido como “la parapolítica” que demostró como miembros de las bancadas dominantes del Congreso que aprobaron la Ley 975 tenían vínculos orgánicos con los paramilitares. Estos últimos confesaron además delitos como el despojo, las redes de testaferros y sus vínculos con el mundo empresarial (CNMH, 2013). La delación de los paramilitares de sus antiguos socios en la política generó a su vez la retaliación del gobierno con su extradición a los Estados Unidos, que para algunos se trató más bien de una “extradición de la verdad” (New York Times, 2016).

La Sentencia C-370 representó una ventana de oportunidad política y jurídica para que unos cuantos grupos de desplazados del municipio de Turbo logaran recuperar sus propiedades y retornar a sus hogares.

Por primera vez en la historia del país, un tribunal, en este caso de Justicia y Paz, ordenó la restitución de predios despojados. Se trató de la devolución de 15 predios ubicados en el corregimiento Las Tulapas en el municipio de Turbo despojados por los paramilitares a 12 familias campesinas que por ello fueron desplazadas (Tribunal Superior de Medellín, 2011). A lo anterior se sumó la restitución por vía administrativa del entonces Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) de terrenos baldíos de la nación ubicados en el corregimiento de Nueva Colonia de Turbo que fueron también despojados por paramilitares a campesinos (Forjando Futuros, 2010: 5). Otros desplazados optaron por retornar en esta región ocupando directamente sus antiguas tierras despojadas por los paramilitares sin esperar una mediación estatal que no llegaba. La decisión judicial de restitución y los actos reconocimiento administrativo de títulos mencionados, hicieron posible algunos procesos de retorno que fueron importantes desde el punto de vista cualitativo pero insignificantes desde el cuantitativo. El costo de la restitución de estas en Urabá fue el asesinato de 10 de los principales líderes de este movimiento de reclamantes de tierra (IPC, 2012).

Aparte de las contadas excepciones mencionadas, la implementación de la Ley de Justicia y Paz tampoco fue eficaz para garantizar el derecho al retorno, incluso a pesar de la modulación realizada a esta norma por parte de la Corte. Entre otras razones, porque la implementación operativa de esta norma no contribuyó efectivamente a la lucha contra la impunidad frente a los delitos del despojo y del desplazamiento, cuya sanción efectiva era necesaria para garantizar retornos seguros y dignos (CNMH, 2015: 352-359). Tampoco garantizó la no repetición como quiera que los paramilitares se reconfiguraron bajo grupos denominados por el gobierno como bandas criminales, por la Defensoría del Pueblo como grupos pos-desmovilización y por Human

Right Watch como herederos del paramilitarismo en un contexto donde las estructuras políticas y económicas responsables de su conducción se mantuvieron relativamente intactas (CNMH, 2016a: 71).

Por fuera del marco de la Ley 975 y en desarrollo de la Ley 387, en el 2009 el gobierno creó, en cabeza de la agencia presidencial conocida como Acción Social, el programa “Retornar es vivir” para promover retornos masivos como solución temprana a los desplazamientos marcado por un enfoque de atención de emergencias y desastres. Sin embargo, este programa tampoco logró mejorar las condiciones y facilitar los medios para que los desplazados regresaran a sus predios. Por el contrario, algunos supuestos retornos realizados bajo la estrategia “Retornar es Vivir” habrían encubierto procesos de repoblamiento y despojo en casos como el de la comunidad indígena Wayuu a Bahía Portete (GMH, 2010: 70), del corregimiento de San Vicente del Congo en Turbo (CODHES, 2008: 187) y de los Consejos Comunitario de Jiguamiando y Curvaradó (CINEP, 2005: 10).

Los problemas de coordinación para el retorno fueron palpables en la desconexión entre las políticas que implementaban operativamente la Ley 387 en cabeza de Acción Social de la Presidencia, en particular el Programa Retornar es Vivir y el Programa de Protección de Tierras abandonadas, y los programas y acciones adelantadas por la institucionalidad creada por la Ley 975, específicamente el programa piloto de restitución de la CNRR y las decisiones de los tribunales de Justicia de Paz. En este sentido, los viejos y nuevos sistemas institucionales especializados en la atención y reparación de la población desplazada arrastraron los viejos problemas de coordinación, articulación, financiación y efectividad, que en el caso del retorno de la población desplazada resultaron aun mas protuberantes (Corte Constitucional, 2016).

El intenso contrapeso ejercido por la Corte Constitucional por corregir el rumbo de la política pública de los desplazados internos en el marco de la sentencia T-025 de 2004 tampoco logró resultados tangibles en cuanto al retorno a pesar de los intensos y cada vez mas drásticos llamados de atención a la rama ejecutiva. Se mejoró el diseño de la política pública en el papel, y la ejecución práctica de los componentes de atención humanitaria de urgencia y emergencia, participación, registro, otorgamiento de documentos de identidad e información, salud y educación. Pero persistieron, y aun persisten, los rezagos en los componentes asociados al retorno como los de vivienda, generación de ingresos y acceso y restitución de tierras, justicia y garantías de no repetición (Corte Constitucional, 2016).

Al final de cuentas, la PSD produjo resultados ambivalentes ya que mientras se mejoraron las condiciones de seguridad de capas medias y altas de la sociedad con la reducción del secuestro perpetrado por las guerrillas y se logró una mayor seguridad en las principales vías del país para viajeros y el transporte de carga, al mismo tiempo se mantuvo elevadamente alto el desplazamiento forzado de pobladores rurales subalternos como los campesinos, afros e indígenas señalados indiscriminadamente como auxiliadores de las guerrillas (Vidal, Salcedo & Medina, 2011: 32).

El derecho de las víctimas del desplazamiento y del despojo a tener garantías de no repetición tampoco fue satisfecho, no solo por la reconfiguración del paramilitarismo a pesar de su aparente desmovilización, sino por la persistencia de las guerrillas de las FARC y del ELN que, si bien fueron debilitadas, se encontraban lejos de ser derrotadas. El retorno bajo estas condiciones de inseguridad resultó inviable o altamente riesgoso para la seguridad y libertad personal de los

desplazados, que se agravó en los casos en que dichos grupos hacían parte de redes de poder mas amplias que han cooptado la institucionalidad estatal o sectores de esta (CNMH, 2015: 26-27).

Por todo lo anterior, la implementación de la justicia transicional nuevamente se alejó del canon internacional que establece que estos dispositivos jurídicos deben operar en contexto de transiciones políticas mas o menos globales hacia el posconflicto.

Posteriormente Juan Manuel Santos es elegido presidente (2010-2014) quien también fue reelecto (2014-2018), quién promovió dos acontecimientos jurídico-políticos centrales para el retorno: la expedición de la Ley 1448 de 2011 de *Víctimas y Restitución de Tierras* y el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera* suscrito con las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

Entre los principales cambios que introdujo la Ley 1448 de 2011 a las leyes 387 y 975 en materia de retorno se encuentra la precisión de los derechos de los desplazados y de las obligaciones estatales respecto de la restitución de tierras despojadas y abandonadas. La Ley 1448 contenía una disposición regresiva frente al retorno consistente en sancionar a las víctimas que por vías de hecho regresaran a predios reclamados como de su propiedad con la pérdida del derecho a la restitución. En un nuevo contrapeso judicial a la implementación normativa, esta disposición fue declarada inexecutable mediante sentencia C-715 de 2012 de la Corte Constitucional.

La nueva normatividad se enfocó en la reparación integral incluida la restitución de tierras. Pero carecía de mecanismos para garantizar la no repetición de las victimizaciones sufridas y para garantizar el acceso a la justicia retributiva o restaurativa de las víctimas del conflicto armado. Estas últimas serán tareas pendientes que se abordarán en el proceso de negociación y acuerdos de paz adelantados por el gobierno nacional y las FARC-EP como se verá más adelante.

La Ley 1448 crea una nueva institucionalidad que integra los dispositivos institucionales de la atención y reparación integral de la población desplazada creados por las leyes 387 y 975 bajo el nuevo Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV). En adelante, el SNARIV centralizará las acciones tendientes a la reparación y atención integral a la población desplazada, incluyendo el retorno a sus lugares de origen cuyo carácter reparador se consolida en el diseño legal. La Ley 1448 invierte la carga de la prueba a favor de los desplazados consistente en que las víctimas reclamantes ya no tenían que demostrar su condición de despojados, sino que serían los terceros ocupantes o propietarios de dichos bienes quienes deberían demostrar buena fe exenta de culpa.

La implementación de la Ley 1448 enfrentó una serie de desafíos que limitaron su capacidad para garantizar el derecho al retorno. De un lado, se creó una política de micro y macro focalización de la restitución que delimita las áreas en las que dicha política se implementa de forma progresiva. La focalización de la restitución significará la no universalización del derecho al retorno a las propiedades de origen. Los criterios de selección para la macro y micro-focalización serán contruidos con base en los conceptos de seguridad elaborados por la fuerza pública, decisión que da continuidad a la tradición de militarizar los conceptos de seguridad para el retorno que no siempre resultaron claros (Forjando Futuros, 2018).

Los avances en la restitución emprendida por la nueva institucionalidad posibilitaron algunos retornos hacia los predios devueltos, pero en bajas coberturas. La baja eficacia de la Ley 1448 para devolverle las tierras despojadas y abandonadas a los desplazados se constata en el hecho que para el 2018, a 9 años de iniciada su implementación, había solucionado 6.389 casos equivalentes al

2,8% de la meta trazada para 10 años de 281.207 casos en total (Forjando Futuros, 2018). Para mediados del año 2018 la Unidad de Restitución de Tierras (URT) reportaba para el 3 de mayo de 2019 la restitución judicial de 341.725 hectáreas correspondientes a 7.502 predios (2019). Un resultado bajo (5%) si se toman como referencia los 6,6 millones las hectáreas despojadas y abandonadas forzosamente entre enero de 1980 y julio de 2010 calculadas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzoso (2010: 26). La mayoría de los desplazados y despojados siguieron sin poder retornar a sus tierras como lo muestra el hecho que a finales del 2014 menos del 7% de los desplazados oficialmente reconocidos habrían retornado a sus lugares de origen (El Tiempo, 2015).

Mientras se implementaba la restitución de tierras, el gobierno y las FARC-EP lograron victorias tempranas como la suscripción de acuerdos bilaterales de cese el fuego que logran reducir los indicadores de la confrontación armada (CERAC, 2017). No obstante, el cese al fuego no se traduce en la reducción del desplazamiento que sigue siendo muy elevado a pesar de la tendencia decreciente en contraste con periodos anteriores (UAERIV, 2017) y tampoco logra desencadenar los retornos.

La Ley 1448 y las negociaciones de paz emprendidas con las FARC fueron sujeto de una intensa oposición liderada por el Centro Democrático, partido político del expresidente y senador Álvaro Uribe Vélez (El País, 2014), en alianza con el entonces Procurador General de la Nación Alejandro Ordóñez y gremios como la Federación Nacional de Ganaderos. Estos se opusieron activamente a esta ley y al proceso de paz, señalándolos de desconocer y amenazar la propiedad de los “empresarios de bien” y de promover las “invasiones” de dichos predios por parte de oportunistas (Semana, 2016). Las banderas anti-restitución fueron agitadas por los defensores del No al Acuerdo de Paz con las FARC quienes calificaron los procesos de restitución de tierras despojadas como expropiaciones de tierras que según estos desarrollan países con gobiernos de orientación socialista como Venezuela y Cuba (Gómez-Suárez, 2017).

Uno de los principales obstáculos para el retorno ha sido la impunidad frente al despojo, las dificultades para la restitución (Cantor, 2010: 20, 23) y altos riesgos para quienes intentan regresar a sus predios (IPC, 2012:5). Colombia registra uno de los peores índices de impunidad del crimen en el planeta que para el 2018 llegaba al 99% de los crímenes (RCN, 2018), situación extensiva al despojo de tierras (CNMH, 2015: 399). A la par de la oposición legal a la restitución y retorno de los desplazados, se perpetró una oposición ilegal expresada en el asesinato de líderes de víctimas del desplazamiento y del despojo que reclamaban el derecho a retornar a sus tierras que para el 2016 ascendían a 76 (Pares, 2016).

Finalmente se expide la Ley 1565 de 2012 sobre el retorno de colombianos en el exterior que cubre potencialmente a la población refugiada, ha sido criticada por diversos sectores de ésta por inoperante para crear condiciones para el regreso de esta población en condiciones establecidas por el derecho global de refugiados (Téllez, 2017: 56)

4. Las políticas del retorno del Acuerdo Final de Paz suscrito con las FARC-EP: alcances normativos y condiciones sociopolíticas de implementación

Luego de la derrota del plebiscito con el triunfo del No en 2016, el Acuerdo Final de Paz entre gobierno y las FARC en noviembre de ese año incluyó algunos ajustes exigidos por los principales

promotores de las campañas opuestas al acuerdo. El Acuerdo avanzó en articular los esfuerzos reparadores de las víctimas en la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición, con los procesos de reincorporación a la vida civil de las y los excombatientes, con componentes de justicia restaurativa y retributiva, y con las deudas históricas de justicia social en materia de reforma rural, democratización política y solución del problema de drogas ilícitas. La “Paz Territorial” fue el marco prometido para facilitar entre otras, el retorno de las víctimas del desplazamiento y del despojo a sus tierras en el marco de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

El retorno aparece directamente mencionado en varios de los puntos del Acuerdo.

En el Punto 1. “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” el retorno se vincula de forma explícita a la restitución de los derechos sobre la tierra de la población desplazada, remitiendo esta acción al Punto de víctimas: “1.1.7. Restitución: el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 'Víctimas'.”

En el Punto 2 titulado “Participación política: Apertura democrática para construir la paz” el retorno aparece asociado a los espacios de representación política parlamentaria que se abren con el Acuerdo para las poblaciones de las zonas más afectadas por el conflicto armado mediante la creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para elegir representantes a la Cámara. Este punto se desarrolla alrededor del numeral “2.2.6 Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono”. Específicamente se establece que “Los candidatos y candidatas en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno”. Lo anterior como parte de las medidas para promover la mayor participación política de la población más vulnerable y vulnerada, y del pluralismo político con garantías de seguridad, adquiriendo estas circunscripciones una dimensión de reparación colectiva a nivel político. La reforma constitucional que creaba las curules para las víctimas fue hundida en el Congreso.

El punto 5 “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto” y la creación del “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” (SIVJRGNR), es el que más desarrolla los compromisos frente al retorno. Específicamente el retorno se aborda dentro del numeral 5.1 como parte del párrafo 5.1.3 sobre “Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz” bajo el título 5.1.3.5 “Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior”. Según este acuerdo, el Gobierno Nacional se compromete a implementar programas de retornos colectivos con enfoque territorial y de género para los desplazados internos y las víctimas en el exterior en coordinación con los otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, especialmente los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del acuerdo 1 “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”.

El Acuerdo establece que las medidas adoptadas deberán garantizar que los retornos se realicen bajo condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad.

Primero, se deberán identificar los territorios en los cuales se priorizarán los PDET y en los territorios donde se ejecuten planes de reparación colectiva y procesos de restitución de tierras.

Quiere decir que el retorno de los desplazados y refugiados pactado en el acuerdo de paz, no se llevará necesariamente a cabo en todo el país sino en las zonas que resulten priorizadas, lo que da continuidad a las políticas de focalización territorial iniciadas con la restitución de tierras de la Ley 1448.

Segundo, los planes de retorno deberán coordinarse, “donde haya lugar”, con los planes y programas acordados en el Acuerdo de Paz, en especial los PDET, los planes de vivienda y saneamiento básico, acceso a tierras, generación de ingresos, promoción de la economía campesina, programas de desminado y limpieza del territorio de minas y artefactos explosivos, y la restitución de tierras.

Tercero, las zonas priorizadas para el retorno serán sujeto de medidas de seguridad para garantizar la vida e integridad personal de la población retornante, contando con su participación en el proceso.

Cuarto, se propone el fortalecimiento de la figura de defensores comunitarios como una medida de protección y acompañamiento de los procesos de restitución de tierras y retorno a las mismas tanto de desplazados internos como de víctimas en el exterior, refugiados y exiliados, de modo que asistan a las víctimas para el acceso a la oferta institucional.

Quinto, se acuerda fortalecer los programas de reconocimiento reparación de las víctimas en el exterior, refugiados y exiliados victimizados en el marco del conflicto armado, por medio de planes de “retorno acompañado y asistido” consistentes en la promoción de condiciones para facilitar su regreso, la reconstrucción de sus proyectos de vida, la dignidad en el regreso, y su acceso a la oferta institucional sobre sus derechos básicos, empleo, vivienda, salud y educación. Se precisa que “se priorizará a reubicación en los lugares desde donde tuvieron que partir respetando la voluntad de la víctima”, articulando estos planes de retorno con los PDET, entre otras medidas. Esta prescripción da continuidad a la priorización del retorno.

De forma complementaria, el punto 5.1.3.6. “Medidas sobre restitución de tierras” busca fortalecer la restitución en el posconflicto. Se acuerda la articulación de la restitución de tierras con la reparación colectiva, los PDET, y con el conjunto de planes derivados del Acuerdo de Paz. Al igual que con el retorno y la restitución de tierras prevista por la Ley 1448, la política de restitución del pos-acuerdo con las FARC no será universal sino focalizada de acuerdo con criterios “técnicos” de densidad del despojo, y unas genéricas condiciones para el retorno construidas a partir de las recomendaciones de expertos y las organizaciones de víctimas desde una perspectiva de focalización territorial, con la participación activa de los entes territoriales y la vinculación de la restitución en los planes de desarrollo territoriales. Se acuerda que la población reclamante de tierras deberá contar con apoyo técnico y financiero para la “reconstrucción de sus proyectos de vida y estrategias de generación de ingreso, estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito, estrategias de recuperación y reconstrucción del tejido social; fortalecimiento de los procesos organizativos y de construcción de la memoria histórica para la reconciliación”.

Para finales del 2016 e inicios del 2017, la implementación normativa de los acuerdos aun no había terminado y tampoco se había iniciado en forma la implementación operativa con excepción de asuntos relacionados con la ubicación y dejación de armas de las FARC, así como un lento proceso de liberación de los guerrilleros presos en el marco de la Ley 1820 de 2016 de amnistía e indulto. En el 2018 en el Congreso naufragó la reforma constitucional que creaba las curules para

las víctimas retornantes al final del mandato del presidente Santos, lo que evidenció los límites a la gobernabilidad presidencial frente a la paz entre fuerzas políticas que lo acompañaron.

El inicio de la implementación operativa de las diferentes normas de orden constitucional, legal y administrativo que desarrollan el acuerdo de paz mediante instrumentos como el “fast track” entre otros, coincide con el regreso al poder del uribismo en cabeza del presidente Iván Duque (2018-2022) que gana las elecciones ante la división de las fuerzas de centro e izquierda, enarbolando las banderas de los promotores del No en el plebiscito por la paz. El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Iván Duque (2018-2022) ha sido denunciado por sectores de la oposición que acusan en el mismo una falta de financiación del Acuerdo de Paz para el cuatrienio. Este Plan incluye medidas para el retorno, pero al igual que con los gobiernos pasados, los instrumentos para implementarlos no eran claros (ST, 2019: 193).

5. Conclusiones

En la coyuntura actual el sistema político colombiano parece no haberse modificado en sus rasgos estructurales de cara al retorno.

Primero, el país sigue inmerso en un conflicto interno armado que incluye a la guerrilla del ELN con la que el gobierno de Iván Duque levantó los diálogos que venía desarrollando su predecesor. Además, persisten los grupos paramilitares en vastas áreas del país. A lo anterior se suma la aparición de disidencias de las FARC en varias regiones del país, que, si bien son la minoría del total de combatientes que, si se mantienen en el proceso de reincorporación, son factores de violencia con capacidad de incidencia en ciertas regiones en el país. Tanto el ELN como los nuevos grupos paramilitares o Bacrim, han venido copando los territorios desalojados por las FARC.

Segundo, el Estado en el sentido normativo previsto en la Constitución no ha logrado erigirse como mediador en la distribución, en derecho, de los recursos del país. Los grupos armados no estatales, algunos de ellos en alianza con integrantes de la fuerza pública y de la institucionalidad civil, se disputan el control de las entidades estatales territoriales, los mercados legales y los ilegales de narcotráfico, minería, despojo de tierras, extorsión generalizada y corrupción administrativa, entre otros. La disputa por el control territorial sigue generando múltiples violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, incluyendo desplazamientos y despojos de tierras, lo que significa el mantenimiento de una situación de inseguridad estructural en los territorios del retorno.

Tercero, a pesar de los acuerdos suscritos sobre el campo en el pacto de paz con las FARC, en la práctica tanto el saliente gobierno Santos como el entrante de Iván Duque, han profundizado un modelo empresarial de explotación del agro otorgando derechos de explotación y propiedad a grandes empresas para el usufructo de los territorios baldíos que según la Constitución deben otorgarse a los campesinos sin tierra del país. La profundización de este modelo agroindustrial se ha venido consolidando en varias zonas de alto despojo sin que hayan mediado los procesos de restitución de tierras, o donde estos últimos son muy lentos y muestran escasos resultados. Por otro lado, la locomotora minera es promovida desde el gobierno nacional incluyendo zonas de restitución y de potencial retorno, lo cual amenaza las posibilidades de un regreso seguro y digno de los desplazados.

Cuarto, la implementación de la Justicia Especial de Paz (JEP) ofrece la posibilidad de garantizar justicia frente a los peores y más representativos crímenes de guerra, crímenes de lesa

humanidad y genocidio perpetrados por los máximos responsables y los participantes determinantes de estos en el marco del conflicto interno armado hasta el 2016. La impunidad de los delitos perpetrados por las FARC, las fuerzas armadas y los denominados terceros (civiles y funcionarios públicos no militares) en el marco del conflicto armado debería superarse con la JEP. Pero no es claro que así suceda en el caso de los terceros, claves en el despojo sistemático de tierras, por la falta de un consenso político que terminó por volver voluntaria la comparecencia de estos últimos antes la JEP. Así mismo, los niveles de impunidad en materia de desplazamiento, despojo y amenazas a los retornantes en los procesos que se llevan en la justicia ordinaria frente a terceros y en la justicia penal de Justicia y Paz frente a los ex paramilitares, siguen siendo elevados.

Vinculado con la impunidad, los procesos de restitución arrojan resultados importantes pero insuficientes para garantizar el retorno de la mayoría de los desplazados. Al prolongado tiempo del desplazamiento se suman los largos periodos de los procesos de restitución como se encuentran diseñados y que se van a mantener en la implementación del acuerdo, lo que hace cada vez más improbable el retorno, entre otras razones, por la sustitución de los vínculos sociales con el lugar de origen por otros con el lugar de integración en la recepción. De igual el Acuerdo persiste la política de focalización territorial de los procesos de retorno y restitución con base en criterios de seguridad manteniendo las prerrogativas de las militares en materias que deberían ser del manejo civil.

Quinto, no es claro como un acuerdo de paz parcial como el suscrito con las FARC mediante su implementación en reformas legales y programas estatales va a permitir la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales declarado por la Corte Constitucional mediante su sentencia T-025 de 2004 para con los derechos de la población desplazada, incluyendo los programas de retorno. Se mantiene una lógica de sistemas institucionales de atención y reparación a las víctimas. Se pasa del SNAPIDV de la ley 387 de 1997, al SNARIV de la ley 1448 de 2011 al SIVJRGNT del Acuerdo de Paz del 2016, que no altera las causas estructurales de la descoordinación interinstitucional, los problemas en el diseño de la política y la disponibilidad y eficiencia del gasto público para las víctimas.

Las medidas adoptadas en desarrollo del acuerdo pueden ver neutralizados su impacto y alcance debido a la persistencia del clientelismo y la corrupción administrativas, que siguen siendo los ejes estructurales del sistema político dominante colombiano, sumado a la existencia de un sector político determinante que se opone a dicho acuerdo. La enorme vulnerabilidad del sistema político colombiano a la corrupción lo hace especialmente sensible al lobby de actores económicos legales e ilegales, nacionales y transnacionales, quienes luchan por apropiarse de las rentas de los territorios, lo que va en contravía de los intereses de los campesinos, afros e indígenas desplazados que desean regresar a sus territorios. A esto se suma el hecho que el sector defensa y seguridad no ha sido reformado manteniendo problemas históricos entre algunos de sus sectores como la corrupción, la cercanía con los nuevos grupos paramilitares y empresariales, la estigmatización de la oposición política y social, y el gran tamaño y presupuesto.

La persistencia del conflicto armado y la ausencia de un consenso político mayoritario en la sociedad colombiana a favor de los acuerdos de paz suscritos con las FARC eleva la vulnerabilidad de la implementación del Acuerdo Final.

Por último, un factor que puede ser decisivo en que los acuerdos de paz hagan la diferencia frente a experiencias pasadas de retorno y restitución de tierras es el papel protagónico que en el pos-acuerdo con las FARC pueden tener los movimientos sociales y políticos de oposición. En

efecto, aunque el país sigue en medio del conflicto armado y gobernado por una élite que tiene sectores corruptos y una fuerza pública que tiende a estigmatizar a la oposición, la reducción de la intensidad del conflicto armado a partir de la reincorporación de las FARC a la vida civil abre espacios para el resurgimiento de la protesta y movilización social y política. Este nuevo ambiente para la movilización pacífica puede abrir espacios para que se fortalezcan las acciones colectivas de los desplazados para la defensa de su derecho al retorno a la tierra, así como lo han hecho en peores condiciones en el pasado, los retornantes en el Urabá, en el Magdalena Medio, en el Oriente Antioqueño, en el norte del Cauca, entre otros.

Referencias bibliográficas

ACNUR (2002). *Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno Forzado en Colombia 1999 – 2002*. Bogotá D.C, ACNUR.

ACNUR (2006b). *La situación de los refugiados en el mundo: Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Ginebra, ACNUR.

ACNUR (2011). *Informe de investigación No. 207 ¿El fin de la historia? Conflicto, desplazamiento y soluciones duraderas en la era posterior a la Guerra Fría*. ACNUR, Oficial de Evaluación de Programas Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas

ACNUR (2016). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a Huir*. Ginebra, ACNUR.

ACNUR (2018). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017*. Ginebra. ACNUR

Anderson, Miriam J. (2014). From principle to policy. En Alexander Betts & Phil Orchard (ed). *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice* Oxford, Oxford University Press.

Arango, Rodolfo. (2009). *Las cifras no mienten*. El Espectador. Disponible en: <https://bit.ly/2KJJgMA>. [Consultado el 15 de marzo de 2019]

Bradley, Megan. (2013). *Refugee Repatriation: Justice, reponsability and redress*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge Univesity Press.

Betts, Alexander. (2009). *Forced Migration and Global Politics*. (Wiley-Blackwell, Ed.) UK.

Cantor, David. (2010). *The legal framework for the return of internally displaced persons during situations of armed conflict: A Colombian case study*. Dphil Thesis, University of Essex, School of Law, London.

Cepeda, Manuel (2009). The Constitutional Protection of IDPs in Colombia. Arango. *Judicial Protection of Internally Displaced Persons: the Colombian Experience*. Brookings Institute, University of Bern, Project on internal displacement.

CERAC (2017). *Un año de desescalamiento: conflicto casi detenido, pero que se resiste a desaparecer*. Disponible en: <https://bit.ly/2KghVC2>. [Consultado el 15 de marzo de 2019]

CINEP (2005). *La tramoya. Derechos humanos y palma aceitera. Caso Tipo 6*. Bogotá D.C, CINEP.

CODHES (2008). *Retornos sin restitución: regreso seguro al desarraigo. Una metodología aplicada para la valoración de los retornos de población en situación de desplazamiento en Colombia desde el enfoque de los derechos humanos: 1996- 2008*. Bogotá D.C: ACNUR. Documento sin publicar.

CNMH (2015). *Una nación desplazada Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá D.C, CNMH.

CNMH (2016a). *Grupos Armados Posdesmovilización (2006 - 2015). Trayectorias, rupturas y continuidades*, Bogotá D.C, CNMH.

CNMH (2016b). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, Bogotá, CNMH.

CODHES. (2016). *La restitución de tierras y el retorno*. CODHES, Bogotá D.C.

Cohen, Roberta. (2007). Response to Hathaway. *Journal of Refugee Studies* , 20 (3), 370-6.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzoso, 2010. *III Encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada*. Bogotá D.C.

CONPES (1999). *CONPES 3057: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*. Bogotá D.C: DNP.

Corte Constitucional (2004). *Sentencia de Tutela 025 de 2004*. M.P. Manuel José Cepeda. (23 de enero de 2004). Bogotá D.C.

Corte Constitucional (2010). *Auto 383 de 2010, Seguimiento a la T-025*

Corte Constitucional (2016). *Auto 373 de 2016, Seguimiento a la T-025*.

El País (2014). *Uribe se vuelve el mayor opositor a Santos con su entrada en el Senado*. Recuperado el 22 de enero de 2017.

El Tiempo (2015). *6 de cada 10 desplazados viven en la pobreza*. Disponible en: <https://bit.ly/2b8tV43>. [Consultado el 15 de marzo de 2019]

Forjando Futuros (2010). *Boletín informativo sobre la restitución de tierras. La restitución de tierras si es posible*. Medellín.

Forjando Futuros (2018). *Balance de 8 años de la Ley de Restitución de Tierras: en riesgo de muerte*. Medellín.

Holmes, James, & Kälin, Walter. (2010). *IASC Framework on Durable Solutions for internally displaced persons. The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement*.

Garzón, Angélica. (2014). Las narrativas del retorno. *Revista Encuentros*, Universidad Autónoma del Caribe, 12 (2), 67-77.

Gómez-Suárez, Andrei (2017). *El triunfo del No. La paradoja emocional detrás del plebiscito*. Bogotá: Editorial Icono.

GMH (2010). *La masacre de Bahía Portete. Mujeres Wayuu en la mira*. Bogotá D.C.

GMH (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ibáñez, Ana (2008). *El desplazamiento en Colombia: Un camino sin retorno a la pobreza* (Vol. 1). Bogotá D.C, Cundinamarca, Colombia: Universidad de los Andes.

ILSA (2006). *Desplazamiento y Retorno. Balance de una política*. Bogotá D.C: Editorial ILSA.

Tribunal Superior de Medellín (2011). *Audiencia de Cancelación de títulos fraudulentos, 16 de septiembre de 2.011. Postulado Fredy Rendón Herrera*. Magistrado de Control de Garantías Olimpo Castaño. Medellín. Sala de Justicia y Paz.

Kälin, Walter. (2007). *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*. The Brookings Institution—University of Bern Project on Internal Displacement, Bern.

Lamrani, Salim. (2003). *El lobby Cubano en Estados Unidos de 1959 hasta nuestros días*. En línea: <https://bit.ly/2X68nQ8>. [Consultado el 15 de marzo de 2019]

Long, Katy. (2008). *State, nation, citizen: rethinking repatriation*. Refugee Studies Centre, International Development. Oxford: Oxford University Press.

Long, Katy (2011). Refugees, repatriation and liberal citizenship. *History of European Ideas*, vol 37-2, p. 232-241.

Long, Katy. (2013). *The Point of No Return: Refugees, Rights, and Repatriation*. Oxford: Oxford University Press.

Louis, Roger (1997). Hong Kong: The Critical Phase, 1945-1949. *The American Historical Review*. Vol. 102, No. 4 (Oct. 1997), pp. 1052-1084.

Martin, Weerasinghe & Taylor (febrero de 2014). ¿Que es la migración a causa de la crisis? *Revista de Migraciones Forzadas*, 45.

New York Times (2016). *Justicia interrumpida: Paramilitares en Colombia, presos privilegiados en Estados Unidos*. Disponible en: <https://nyti.ms/2cPtURf>. [Consultado el 9 de mayo de 2019].

Norwegian University of Science and Technology. (2003). *Conference Report', Conference on Researching Internal Displacement: State of the Art*, Forced Migration Review.

ONU (1995). *Comisión de Derechos Humanos. Compilación y análisis legal de normas*. E/CN.4/1996/52/Add.2 diciembre 5.

ONU (1998). *Comisión de Derechos Humanos. Principios Rectores de los desplazamientos internos*. E/CN.4/1998/53/Add.2

Orchad, Phil. (2014). Implementing a Global Internally Displaced Persons Protection Regime. En. Betts & Orchard (Ed.), *Implementation and world politics*. Oxford, Oxfordshire, United Kingdom: Oxford University Press.

Pares (2016). *Líderes de restitución de tierras asesinadas en Colombia por departamento*. Disponible en: <https://bit.ly/2X9JOxP>. [Consultado el 15 de marzo de 2019]

The Brookings Institution-University of Bern. (2007). *'Report', Meeting on Researching Internal Displacement _ State of the Art and an Agenda for the Future*. Cairo. 7-8 March 2007. Project on Internal Displacement, El Cairo.

Ibáñez, Ana María. (2010). Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia. En C. R. Garavito. *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pág. 239). Bogotá D.C: Uniandes.

Noticias RCN (2018). *La impunidad en Colombia es del 99 %: Néstor Humberto Martínez*. en: <https://bit.ly/2QtfgW9>. [Recuperado el 15 de marzo de 2019]

Semana (2011). *Con licencia para despojar*. Recuperado el 16 de mayo de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2KJUalu>. [Recuperado el 15 de marzo de 2019]

Semana (2016). *Restitución de tierras: la nueva pelea del procurador con el Gobierno*. Disponible en: <https://bit.ly/2X4NnsZ>. [Recuperado el 16 de mayo de 2019].

Smith, Anneke. (2012). *The Property Rights of Refugees and Internally Displaced Persons: Beyond Restitution*. (Routledge, Ed.) New York, USA

ST-Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019). *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. Bogotá D.C

Téllez, Ingrid (2017). *Análisis de la implementación de la política integral migratoria en materia de los migrantes retornados en Colombia*. Tesis. Bogotá: Maestría en Gobierno y Política Pública.

UAERIV (2017). <http://rni.unidadvíctimas.gov.co/v-reportes>. [Accedido el 20 de mayo de 2019]

UNHCR (2006). *Report of the Working Session on Building Capacity for the Protection of IDPs: 2005*. Geneva, UNHCR.

Uprimny, Rodrigo & Saffón, María (2008). Usos y abusos de la justicia transicional. *Anuario de Derechos Humanos*. No 4. Pág. 165-195.

URT (2019). <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>. [Accedido el 20 de mayo de 2019]

Valencia (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En: Mauricio Romero (ed). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá D.C, CEREC-CNAI.

Verdad Abierta (2009). *Traición del gobierno a los paras ha provocado rearme: Jorge 40*. En línea. Verdad Abierta. Disponible en: <https://bit.ly/2KH0ABK>. [Consultado el 15 de marzo de 2019]

Vidal, Roberto. (2005). *Derecho global y desplazamiento interno*. Bogotá D.C, Editorial Javeriana.

Vidal, Roberto; Salcedo, Jorge & Medina, Adriana. (2011). *Desplazamiento y construcción de paz en Colombia 2009-2010*. Bogotá D.C, Codhes, Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, Universidad Javeriana.

Williams, Rhodri. (2007). *The Contemporary Right to Property Restitution in the Context of Transitional Justice*. ICTJ. Disponible en: <https://bit.ly/2XdmQdY>. [Consultado el 15 de marzo de 2019]

PROCESO EDITORIAL ▶ EDITORIAL PROCESS INFO

Recibido: 05/08/2017 Aceptado: 23/05/2019

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO ▶ HOW TO CITE THIS PAPER

Salcedo Ramírez, Jorge Arturo (2018). Las políticas del retorno de los desplazados en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP en contexto histórico e internacional: cambios, continuidades y desafíos. *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 12 (1), 159-182.

SOBRE LOS AUTORES ▶ ABOUT THE AUTHORS

Jorge Arturo Salcedo Ramírez es politólogo de la Universidad de los Andes. Doctor en Derecho de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Integrante del Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario. Investigador sobre la relación entre el desplazamiento forzado, la paz y el retorno de desplazados y refugiados, la justicia transicional, y la movilización política y jurídica de los desplazados, desde el campo interdisciplinario conocido como “Derecho y política”.