

## Sustitución de cultivos en Colombia Del dicho al hecho aún hay trecho Estancamiento y comunicación entre los gobiernos de Santos, Duque y Petro

Imprimir

El Acuerdo de Paz de 2016, entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y la vieja guerrilla de las FARC-EP, dio origen a un Programa de Sustitución de Cultivos de coca[1], mediante el cual se buscaba que a través de acuerdos suscritos entre la institucionalidad civil y las familias dedicadas a esos cultivos, éstas los abandonaran voluntariamente a cambio de una serie de subvenciones y oportunidades ofrecidas por el Estado. El entusiasmo del Acuerdo de Paz, movió una “bonanza de participación en centenares de asambleas” y animó a casi 100.000 familias a sumarse al Programa[2], pero, luego de siete años, se mantienen las quejas por el retraso en el cumplimiento y por exclusiones determinadas por funcionarios desde Bogotá. Estos días circula la noticia de que el presidente Petro ha designado una nueva persona para dirigir la estrategia de contención de cultivos por la vía de la sustitución. En efecto, asumió la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos -DSCI-, Gloria Miranda, quien venía siendo Directora de Drogas del Ministerio de Justicia[3]. Su arribo al cargo en la Agencia de Renovación del Territorio se da en un momento en que coinciden protestas campesinas y decisiones judiciales sobre el Programa PNIS. Recientemente, las comunidades campesinas y étnicas de Miraflores Guaviare y Alto Mira Frontera en Nariño, han sido amparadas por la Corte Constitucional.

A comienzos de mayo del presente, la Corte Constitucional decidió el caso de campesinos de Miraflores Guaviare[4], que acudieron al litigio, con el respaldo del Colectivo de Abogados José Alvear[5], por incumplimientos en las fases de vinculación e implementación del PAI[6]-PNIS. Allí 942 familias que oportunamente arrancaron su coca, de la cual obtenían su sustento, en cabeza de su Asociación de Juntas comunales, denunciaron, violaciones a sus derechos en los trámites de suspensión y retiro de ese programa. La UNODC había certificado, en los dos primeros años de operación, que dichas familias cumplieron su compromiso, pero entre 2018 y 2022, se establecieron nuevas condiciones con las que los funcionarios del Programa retiraron del mismo, a muchas de ellas.

Antes, desde 2022, otras acciones jurídicas fueron consideradas por el Consejo de Estado, el máximo tribunal contencioso del país. Ese Consejo dijo que en los casos allegados a su conocimiento, el PNIS afectó derechos de las poblaciones campesinas, indígenas y negras, de

## Sustitución de cultivos en Colombia Del dicho al hecho aún hay trecho Estancamiento y comunicación entre los gobiernos de Santos, Duque y Petro

Tumaco Nariño, vulnerando al menos tres derechos fundamentales: el mínimo vital, el debido proceso y el derecho a la vida[7].

En otro caso, muy actual, la Clínica Jurídica de Propiedad Agraria, Restitución de Tierras y Víctimas, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, celebró la Sentencia T-172/2024 de la Corte Constitucional[8], en la que se protegen los derechos de los Consejos Comunitarios[9] Alto Mira Frontera y Rio Mejicano del Pacífico nariñense, los cuales también se habían sumado al Programa PNIS, poniendo de presente, esta vez, la falta de un enfoque étnico, aspecto que fue pactado en los Diálogos de La Habana, como parte del Capítulo Étnico[10] del Acuerdo de Paz.

Revisando los reportes de quienes más han acompañado las acciones jurídicas, la constante, al respecto, en las decisiones de los Tribunales ha sido:

- El fracaso del enfoque prohibicionista.
- La importancia del PNIS como una política vinculante, derivada del Acuerdo de Paz, el cual debe tener enfoques diferenciales, según lo territorial, étnico, colectivo y de género (aspectos pendientes de implementarse).
- El incumplimiento de parte de los gobiernos pone en mayor riesgo a los líderes sociales en los territorios, lo cual deja de presente que el componente de seguridad, previsto en el Acuerdo de Paz, no se atendió oportuna ni adecuadamente.
- El retiro de familias -determinado por los directivos del Programa- no era procedente, pues se identificó violación del debido proceso[11].
- Se carece de una ruta étnica, por ejemplo, para territorios donde crece la marihuana ilegal, y se adolece de una estrategia para las zonas de importancia ambiental.
- El pago de los componentes monetarios del PNIS a las familias debe reanudarse y cumplirse en tiempos perentorios.

La DSCI, responsable del manejo del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos, ha señalado que actualmente está respondiendo[12] por los compromisos adquiridos, especialmente los relativos a pagos previstos para que las familias instalen nuevos proyectos productivos, el componente más esperado por las comunidades. Aun así hay participantes que dicen que no

## Sustitución de cultivos en Colombia Del dicho al hecho aún hay trecho Estancamiento y comunicación entre los gobiernos de Santos, Duque y Petro

les han cumplido, desde los años 2017 y 2018, que el Programa se ralentizó durante la presidencia de Iván Duque[13] y que ha sufrido cambios bajo la administración del presidente Gustavo Petro, quien además señaló al PNIS de corrupción[14], lo que rechazó el equipo del expresidente Juan Manuel Santos[15].

El cruce de señalamientos sobre la inoperancia del Programa, tuvo eco en los medios de comunicación, pero para el campesinado esto pareció un juego en el cual cada gobierno busca salvar su responsabilidad. Así mismo, cada gobierno ha tratado de imponer su impronta al PNIS. Santos buscó que el Programa de sustitución voluntaria arrancara tanta coca como le fuera posible en una especie de competencia con el Ministerio de Defensa por ver cuál era más exitoso eliminando hectáreas. Duque, poco partidario del Acuerdo de Paz, demoró casi tres años en financiar una parte del mismo, dejó a un lado las instancias de participación y le inventó, como competencia, otro programa llamado “hecho a la medida”. El gobierno Petro hizo una revisión de los contratos que dejó firmados el equipo de Duque y denunció irregularidades, sacando del juego a operadores e intermediarios. Además, ha lanzado la idea de un nuevo “programa de sustitución de economías ilegalizadas”.

Pero las realidades de los territorios apremian. Recientemente comunidades del departamento de Antioquia han vuelto a protestar por lo que consideran “abandono” del PNIS y de los PDET. En Briceño, un municipio que fue piloto temprano de la sustitución, junto con Ituango, Cáceres, Tarazá y Anorí, a través de marchas pacíficas[16], realizadas en el último mes, dijeron que el PNIS solo ha servido para reuniones con firmas de operadores sin control, y que no han accedido a tierras ni nuevas economías.

En la región del Catatumbo y en el departamento de Córdoba, en los últimos meses, hubo conatos de protestas que han sido apaciguados con el anuncio de nuevos compromisos y nuevos cronogramas. Sin embargo, el 23 de mayo, en un comunicado, las asociaciones campesinas que acuden a la “Mesa cocalera del Catatumbo” advirtieron que les “preocupa el silencio del gobierno nacional” en esa región, a pesar de ser allí, donde el presidente Petro hizo el primer diálogo directo con cocaleros[17].

## Sustitución de cultivos en Colombia Del dicho al hecho aún hay trecho Estancamiento y comunicación entre los gobiernos de Santos, Duque y Petro

En Antioquia, uno de los departamentos con mayores tropiezos, líderes comunales consideran que al PNIS “le rompieron su diseño y con ello la meta de reconvertir productivamente los territorios”. Muchas familias quedaron rezagadas del cumplimiento del PAI; se les debe a quienes escogieron la línea de cacao; otras no avanzaron en los proyectos de ciclo corto; las que -aparentemente- recibieron insumos para ese ciclo[18], difícilmente están cumpliendo a cabalidad con los contratos firmados; las asesorías técnicas no se cumplieron y; dirigentes del Partido Comunes[19] ante el Congreso, denunciaron sobrecostos y mala calidad de los materiales adquiridos.

La pregunta de varios líderes que estuvieron activos en los Comités municipales de Evaluación, es si con los recursos que quedan, para cada campesino, se puede garantizar la reconversión productiva de sus fincas, y en general, si con ello se cambia el territorio. Luego de siete años se evidencia un alto desplazamiento de campesinos, por la crisis económica registrada después de arrancar su coca y por el retorno del conflicto armado. Otras personas simplemente se fueron, del predio en que se inscribieron, porque la tierra era alquilada y si hoy quieren volver ya no pueden hacerlo. Incluso, se sabe de algunas familias que optaron por regresar al cultivo de coca. En Antioquia, de más de 11.000 mil titulares inscritos en el 2017, escasamente se puede verificar la permanencia de algo más de 7.000.

Así las cosas, la Dirección del programa de Sustitución de Cultivos tiene muchos desafíos. Debe cumplir los compromisos adquiridos con cerca de 100.000 familias, sacar adelante un nuevo programa de sustitución de economías bajo la lógica de que este proceso es parte de los PDET contemplados en el Acuerdo de Paz, de la transformación territorial anunciada como prioridad en este gobierno, y de la paz total.

Los liderazgos comunitarios esperan que la Dirección del programa de Sustitución reactive las instancias de participación, llegue a donde no llegó antes la oferta institucional, tenga mejor coordinación, elimine los odiosos filtros de exclusión establecidos antes, agilice los procesos de pago, facilite encadenamientos productivos, garantice mercados en articulación con la cartera responsable del Desarrollo Rural, al tiempo que estabiliza la seguridad para disminuir riesgos de las comunidades participantes.

## Sustitución de cultivos en Colombia Del dicho al hecho aún hay trecho Estancamiento y comunicación entre los gobiernos de Santos, Duque y Petro

En síntesis, si bien el gobierno del presidente Petro heredó una seguidilla de cambios y recambios de orientación y priorización del Programa, no puede olvidarse que éste es resultado del Acuerdo de Paz de 2016, es la política de Estado vigente, como bien lo han recordado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en sus providencias. Lo de fondo es la construcción de confianza y credibilidad de las comunidades en su gobierno. La materialización de hechos tangibles es necesaria para romper la incredulidad en los anuncios y los discursos.

La coyuntura de bajos precios de la pasta base de coca y de altos precios de café y cacao, para citar solo un par de renglones, se ha dicho que ofrece una enorme oportunidad. En medio de ella, no debería prosperar la protesta, ni los rezagos en la ejecución presupuestal. Es momento para impulsar un ambiente de recuperación de espacios de concertación con la gente en los territorios para inducir a la acción al conjunto de entidades del Gobierno Nacional, los gobiernos locales y las organizaciones sociales, de la mano con las familias participantes de esta experiencia.

---

[1] Se trata del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (su sigla PNIS).

[2] Para contexto sobre los pasos dados por el PNIS en los primeros años puede verse contenido en este link

<https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2016/09/entradas-y-salidas-libro-web-indepaz.pdf>

[3] Ver la noticia aquí

<https://www.lasillavacia.com/en-vivo/gloria-miranda-nueva-directora-del-programa-de-sustitucion-de-cultivos/>

[4] Los fundamentos de la acción de tutela y las principales órdenes emitidas por la Corte Constitucional pueden verse aquí:

Sustitución de cultivos en Colombia Del dicho al hecho aún hay trecho  
Estancamiento y comunicación entre los gobiernos de Santos, Duque  
y Petro

[https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-ordena-medidas-para-garantizar-los-derechos-de-m%C3%A1s-de-900-n%C3%BAcleos-familiares-campesinos-a-quienes-se-les-incumplieron-los-componentes-del-Programa-Nacional-Integral-de-Sustituci%C3%B3n-de-Cultivos-de-Uso-Il%C3%ADcito-\(PNIS\)-en-el-municipio-de-Miraflores-9757](https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-ordena-medidas-para-garantizar-los-derechos-de-m%C3%A1s-de-900-n%C3%BAcleos-familiares-campesinos-a-quienes-se-les-incumplieron-los-componentes-del-Programa-Nacional-Integral-de-Sustituci%C3%B3n-de-Cultivos-de-Uso-Il%C3%ADcito-(PNIS)-en-el-municipio-de-Miraflores-9757)

[5] El CAJAR, Dejusticia, la Universidad del Rosario, el Observatorio de Tierras, el Colectivo Fals Borda, entre otras organizaciones de litigio, han estado activas acompañando acciones en favor de las comunidades participantes en el PNIS.

[6] PAI: Plan de Atención Inmediato familiar. Se trata de un conjunto de primeros subsidios a cambio del abandono del cultivo.

[7] Sugerimos ver una nota del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, que, en noviembre de 2022, fue publicado en <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/sustitucion-de-coca-el-incumplimiento-d-el-pnis-violo-derechos-fundamentales-sentencias-de-consejo-de-estado/>

[8] El anuncio de esa entidad puede verse en <https://x.com/CRestitucionUR/status/1793281187412148397>

[9] Los Consejos Comunitarios son la autoridad étnica encargada de administrar los Territorios Colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Son una organización reconocida por autoridades públicas nacionales y por entidades internacionales.

[10] Para impulsar y monitorear la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, se estableció una Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos IEANPE.

[11] En 2020, Dejusticia acompañó a familias de Putumayo que habían sido excluidas arbitrariamente del Programa. En ese caso, el Tribunal Superior de Bogotá recordó además que el campesinado es un sujeto de especial protección. Puede verse más información en <https://www.dejusticia.org/se-hace-justicia-para-familias-campesinas-excluidas-del-programa->

## Sustitución de cultivos en Colombia Del dicho al hecho aún hay trecho Estancamiento y comunicación entre los gobiernos de Santos, Duque y Petro

de-pnis/

[12] En su cuenta de X, la DSCI informa que continúan “con jornadas de pagos” en Putumayo. Puede verse en <https://x.com/SoySustitucion/status/1793731122591068604>. También informaron que están haciendo planes de inversión en Córdoba, y en 2023 informaron de pagos efectuados en el marco de una estrategia llamada “hambre cero”.

[13] Diego Bulla y Laura Henao, en un artículo de 2021, hablaron de “la muerte lenta del PNIS en el gobierno Duque”. Allí expusieron las debilidades institucionales, la desfinanciación y desarticulación, así como los riesgos para los líderes sociales, especialmente para las mujeres. Ver en <https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-muerte-lenta-del-pnis-en-el-gobierno-duque/>

[14] En octubre de 2023, Petro dijo desde Tumaco que el programa de sustitución creado por Santos, era “un antro de corrupción”. <https://www.elespectador.com/politica/un-antro-de-corrupcion-asi-se-refirio-petro-a-la-politica-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-de-juan-manuel-santos/>

[15] Eduardo Díaz, quien fuera el primer director del PNIS bajo el gobierno Santos, le exigió al Presidente Petro, aclarar sus comentarios y rectificar. Ver en <https://www.elespectador.com/politica/director-de-sustitucion-de-santos-respondio-a-petro-y-tiro-la-pelota-al-gobierno-duque/>

[16] Una nota de Tele-Antioquia sobre las protestas campesinas citadas, puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=N2cVoL4vRWQ&feature=youtu.be>

[17] Ver información al respecto en <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/cumbre-de-cocaleros-petro-sustitucion-voluntaria-en-el-catatumbo>

[18] Se puede ver contexto sobre este punto en <https://visomutop.org/el-lío-de-la-ejecucion-de-los-recursos-de-la-paz-que-se-vaya-la-oei-el-re>

Sustitución de cultivos en Colombia Del dicho al hecho aún hay trecho  
Estancamiento y comunicación entre los gobiernos de Santos, Duque  
y Petro

clamo-de-los-campesinos-en-antioquia/

[19] Este es el Partido político conformado por Personas en Proceso de Reincorporación que pertenecieron a las FARC EP. Ellos son los firmantes del Acuerdo de Paz de 2016. El Senador Omar Restrepo hizo denuncias ante la Contraloría, al respecto.

Viso Mutop, organización dedicada al monitoreo de políticas de drogas y su impacto en los derechos de las poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes que cultivan coca, amapola o marihuana, como parte de sus economías propias.

Foto tomada de: Verdad Abierta