

INFORME SOBRE PROPUESTAS Y EJERCICIO DE REFLEXIÓN SOBRE EL PUNTO CUARTO: "SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS"

ALTERNATIVAS PRODUCTIVAS A PARTIR DE USOS LEGALES DE LA COCA

Por: Ricardo Vargas M –Fundación Ideas para la Paz

En el proceso de los foros adelantados en Bogotá entre el 24 y 26 de septiembre de 2013 y en San José del Guaviare entre el 1 y 6 de octubre de 2013 alrededor del tema de drogas ilícitas, es recurrente encontrar la propuesta de un desarrollo alternativo que contemple la producción de hoja de coca para usos tradicionales e industriales.

Los argumentos en general son:

- La hoja de coca es una planta de la naturaleza que posee propiedades nutritivas, medicinales y culturales.
- El porcentaje de lo que se usa de la planta para fines del narcotráfico es mínimo comparado con el potencial que tiene para usos con fines lícitos.
- En virtud de lo anterior se deben preservar e incluso promover las siembras de hoja de coca con fines lícitos como base de las alternativas productivas en las regiones donde existen este tipo de cultivos¹.

Los argumentos presentados tienen una larga historia en la discusión sobre las políticas antidrogas principalmente en Perú y Bolivia, contextos en los cuales existe un uso tradicional importante e incluso procesos de comercialización que llevaron a constituir la Empresa Nacional de Coca (ENACO) en el caso de Perú y que es un monopolio estatal de comercialización. En el caso boliviano, no se ha aceptado ese tipo de estructuras y se ha creado más bien una entidad de los productores que buscan incidir directamente en el mercado. Se trata de la Asociación de Productores de hoja de coca ADEPCOCA.

En la experiencia de Bolivia las discusiones versan sobre el área que se debería considerar legal, teniendo en cuenta la demanda interna y por tanto sobre las cuales no debe desarrollarse acciones de uso de la fuerza para llevar a cabo su erradicación.

Lo anterior, porque en dicho país la sospecha de que parte de la producción legal puede ir a fines del narcotráfico y en consecuencia, se catalogaría como ilícita y por tanto objeto de acciones de aplicación de la ley (Ley 1008). Así mismo, se establece que las áreas de hoja de coca no legitimadas ni reconocidas para usos lícitos, pueden ser catalogadas como

¹ Sobre estas propuestas ver bases de datos relacionadas con el tema de la Fundación Ideas para la Paz FIP.

“excedentarias” y en consecuencia, allí se justificaría el uso de la fuerza contra ese tipo de producción.

De esta breve descripción se colige que la pervivencia del mercado de la cocaína a nivel mundial y su calificación como una actividad no aceptada por las convenciones de Naciones Unidas sobre drogas ilícitas, ha constituido un problema que se reitera por décadas para garantizar una actividad tranquila y regular de producción de la hoja de coca para fines lícitos.

¿Qué implican los anteriores elementos en el contexto colombiano?

Sin duda el caso colombiano es mucho más complejo que en los países donde existe un uso legitimado de hoja de coca para fines tradicionales, a pesar de la existencia de territorios indígenas que utilizan la hoja de coca como una de los referentes de sacralidad siendo usada para fines religiosos y en la medicina tradicional, cumpliendo funciones de cohesión social o como parte de sus creencias como pueblos ancestrales.

El peso de la siembra de hoja de coca para fines de narcotráfico puede estar en el orden del 99.6% de las actuales áreas existentes a nivel nacional². No obstante, a la hora de discutir alternativas, muchas comunidades campesinas se han venido apropiando del discurso sobre las características benéficas de la hoja de coca de las comunidades indígenas y por tanto, reclaman al Estado que como parte de las alternativas, se debería preservar ese tipo de usos industriales o semi-industrializados.

Observemos algunos problemas que enfrenta esta situación:

En primer lugar, el nivel de investigación científica sobre las propiedades de la hoja de coca es bastante reducido, situación que ha dado paso a un auge de descripciones especulativas sobre este punto, la gran mayoría bien intencionadas. No obstante, existe una masa crítica sobre el tema desarrollada principalmente por investigadores independientes tanto en Perú como en Bolivia.

Parte de la explicación acerca de por qué sucede esto está en el estancamiento del conocimiento sobre las características y propiedades de la hoja de coca y sus derivados. A ello contribuyó el hecho de que el primer gran estudio riguroso que se adelantó entre 1991 y 1995 por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en colaboración con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI por sus siglas en inglés) concluyó que el uso tradicional de la coca no parecía tener efectos negativos para la salud. Adicionalmente hizo un reconocimiento de las propiedades

² La actual producción lícita requiere sólo de 18 hectáreas que producen 72.000 kilos de hoja de coca por año, que es la cantidad aproximada que hoy se requiere para los usos legales. Cálculos del autor con base en cifras de UNODC del Monitoreo de Cultivos de Coca 2012, de junio de 2013 y de información de un pequeño empresario de la hoja de coca.

terapéuticas, sagradas y sociales calificadas como positivas entre los pueblos de la región andina y de Brasil.

Igualmente se estableció su importancia en las economías campesinas de Perú y Bolivia. Se reconoció también que la práctica del *acullicu*³ no daba lugar a establecer efectos adversos para sus usuarios. Este informe, que incluso puso en duda el gran estigma sobre el nivel de peligrosidad de la cocaína, cuya publicación fue anunciada para el 14 de marzo de 1995 por parte de la OMS, fue duramente atacado en la Comisión B de la 48ª Asamblea Mundial de la Salud, reunida en Ginebra el 9 de mayo de 1995 por parte del delegado de los Estados Unidos (EEUU).

El delegado de Washington puso en duda la consistencia científica de sus resultados anunciando la suspensión de los aportes financieros de (EEUU) a la OMS si se aceptaban sus conclusiones, lo que produjo que el tema entrase en una especie de limbo y obstaculizándose los procedimientos de participación de la comunidad científica, envolviéndose en una especie de tratamiento político y en últimas de seguridad. Desde entonces el tema de la relación coca-cocaína ha sido tratado con actitudes propias de la *doxa* (opinión) más que de la *episteme* (conocimiento).

Este es un primer gran obstáculo en la claridad de los usos sin que aparezcan sombras de sospecha que aún hoy en día están a la orden del día, y que incluso se vieron reflejados en la actitud de importantes países del norte que votaron en contra de la posibilidad de que Bolivia alegase reservas contra la prohibición del *acullicu* y que llevó al retiro del país andino de las Convenciones de Naciones Unidas sobre sustancias controladas, para reingresar luego con el uso de la reserva sobre ese tema.

En segundo lugar, se reitera que la pervivencia del narcotráfico se fundamenta en la existencia de un mercado en auge de la cocaína principalmente en Asia y Suramérica y una fuerte estabilización en Europa con posibilidades de crecimiento en Europa Oriental. A ello se agrega el relativamente estable mercado de los EEUU. Esta situación conspira contra la posibilidad de asumir de manera extensiva a la hoja de coca como una opción productiva en el contexto del desarrollo alternativo, sin que se prevea que un gran porcentaje de la producción se desvíe hacia ese tipo de usos. El desvío de la producción legal hacia usos de narcotráfico se relaciona con la capacidad del estado para controlar hoy la totalidad del territorio nacional.

¿Qué alternativas podrían analizarse en el contexto de los diálogos de paz en La Habana?

³ El *acullicu* o *Pijchar* es un vocablo boliviano proveniente del aymara que significa masticar; en el Perú se conoce como "*Chacchar*" que proviene del quechua "*chakchay*"; para estas culturas las hojas de coca se mezclan con "*llipta*" que es la ceniza obtenida de la quinua, tabaco, maíz o cualquier otra planta rica en sustancias alcalinas, a la cual se le adiciona sal eventualmente. El hecho de *chacchar* o *pijchar* es un acto ritual o social en las comunidades andinas del Perú y Bolivia, bajo un contexto mágico-religioso o de socialización. En el caso de las comunidades tradicionales colombianas se utiliza el nombre de mambear y es el mismo el mascado de hoja de coca.

La formulación estratégica debería mantenerse como un propósito viable y que se inscribe en la apertura de una discusión internacional sobre políticas de drogas por parte del presidente Santos. Se trata en efecto del diseño de una estrategia encaminada a incorporar la hoja de coca como una posibilidad productiva en diversas zonas del país.

¿Qué pasos podrían contemplarse para el caso colombiano?⁴

1. Avalar en el corto plazo la posibilidad de que comunidades indígenas, en virtud de sus usos ancestrales reconocidos y legitimados, puedan elaborar productos para usos medicinales tradicionales y que puedan así mismo ofrecer en el mercado nacional productos para fines de consumo (tés de coca, bebidas, etc.) sin que existan obstáculos en el reconocimiento de esa actividad. Hoy en día, a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicinas y Alimentos (INVIMA) bajo la alerta sanitaria 001-2010, se violentan derechos de las comunidades indígenas contemplados en la Constitución para que los productos lícitos de la coca sean ofrecidos en el mercado nacional y se desconoce el registro sanitario ante territorios indígenas, según esta entidad:

“El INVIMA hace un llamado de prevención a los ciudadanos para que se abstengan de consumir y comercializar productos como té, aromáticas, galletas o cualquier otro alimento que contenga entre sus ingredientes hoja de coca. Estos productos no cuentan con registro Sanitario y los beneficios de tipo medicinal, preventivo, curativo o terapéutico que se anuncian por su consumo, no se encuentran autorizados ni avalados por el INVIMA.

El cultivo y uso de plantas como la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura, están restringidos a sus resguardos y no se ha autorizado la producción ni el consumo de estos productos para el resto del territorio nacional”⁵.

2. El Estado a través de sus instituciones encargadas podría intervenir evaluando la calidad de la materia prima y en general de todas las condiciones que hacen esa oferta viable, en términos del cumplimiento de los requisitos sanitarios y fitosanitarios avalando esa producción como apta para su consumo.
3. A partir de esta situación, se podría llevar a cabo estudios sobre el mercado de productos derivados de la hoja de coca con el objeto de establecer la viabilidad y las proyecciones de este tipo de actividades.

Podemos afirmar que como en el caso de Perú y Bolivia, el mercado de este tipo de productos es modesto y que mal harían las autoridades promover de manera generalizada y sin fundamento que todas las zonas productoras de hoja de coca en el país, se dediquen a este tipo de actividad sin que se generen situaciones imprevistas.

⁴ Una síntesis de los pasos se encuentra en el cuadro No. 1 adjunto.

⁵ Véase Ministerio de la Protección Social, Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Alerta Sanitaria 001 -2010, febrero 23 de 2010.

Estas situaciones son dos:

- a. La posibilidad del desvío para fines de la producción de Pasta Básica de Cocaína (PBC) y cocaína que es un problema que no se va a resolver en el corto plazo.
- b. La posibilidad que el mercado interno colapse por sobreproducción, por una falsa creencia de que la coca es la redención de las economías campesinas en crisis en el interior de las zonas de colonización.

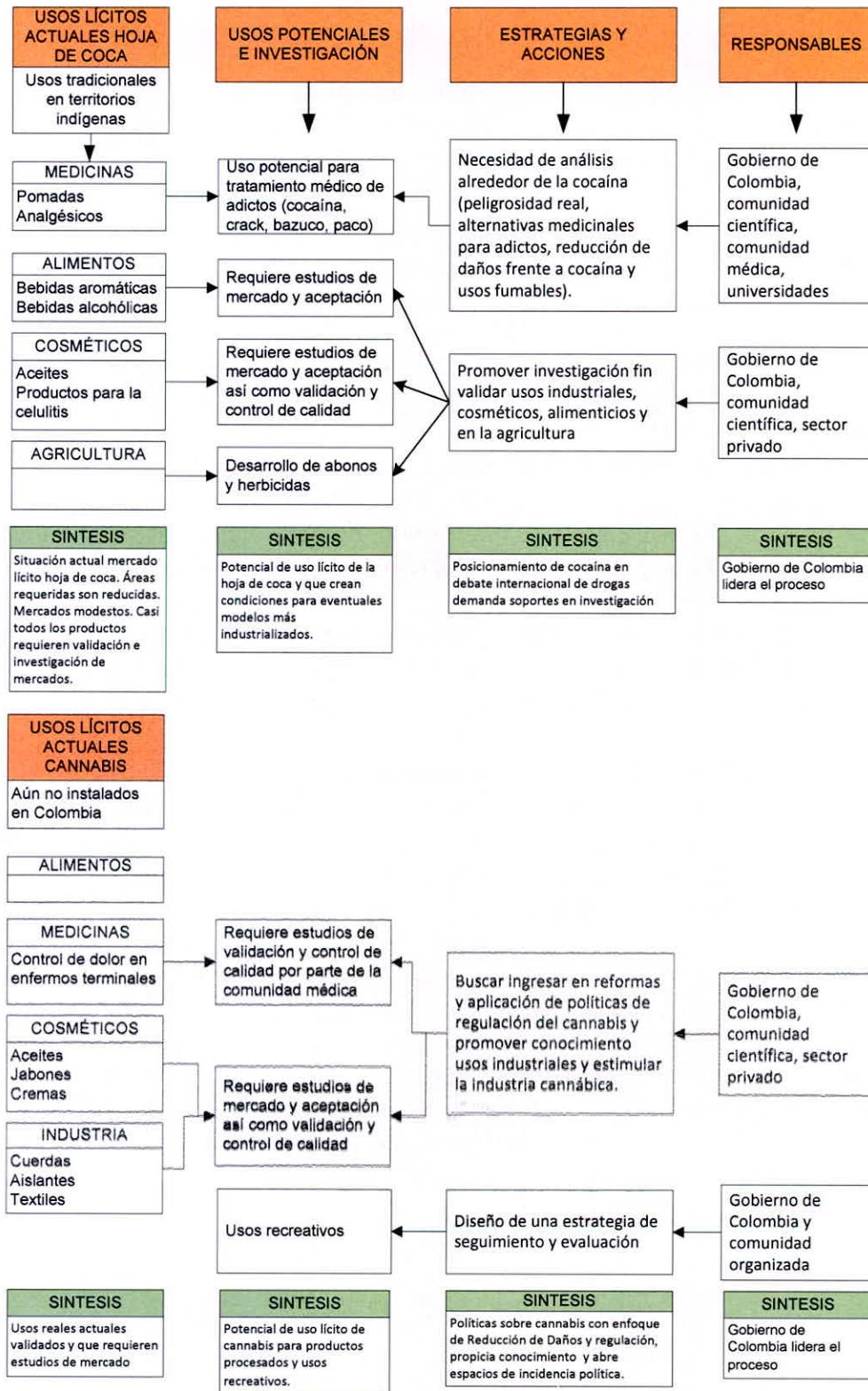
Paradójicamente, la posibilidad de que la hoja de coca sea una base interesante de producción para más zonas que en el pasado han dependido de esta actividad, está relacionada con lo que el país haga en dirección a innovar las condiciones en que está el debate sobre la coca-cocaína.

En virtud de lo anterior y de manera simultánea a lo previsto en los primeros pasos y las propuestas para su desarrollo, surgen las siguientes:

1. El Gobierno Nacional podría desarrollar, a través de COLCIENCIAS y de consuno con los principales centros académicos de investigación e investigadores independientes un gran proyecto de investigación sobre la hoja de coca y sus derivados (PBC, cocaína) incluyendo los que se preparan para usos fumables (bazuco, crack).
2. Así mismo, se podría incorporar en ese proceso un balance a fondo sobre lo que ha significado la creación de la molécula sintética de cocaína y que se produjo en el año 1923 a partir de la molécula encontrada entonces en la hoja de coca.
3. También se debería indagar cuál es el mercado de los productos que se han generado a partir de la molécula sintética y las ventajas comparativas del uso de la molécula de la hoja de coca natural, en virtud de resultados que ya se conocen como por ejemplo que la derivada de la hoja de coca posee propiedades vaso constrictoras y qué implica esto en la producción actual de medicinas.

Estas propuestas se pueden adelantar incluso en el contexto de la vigencia de las actuales convenciones de Naciones Unidas sobre drogas. Sobre la base de estos resultados, se estudiará entonces sí, la posibilidad de planear en zonas productoras un proceso de diseño de formas organizativas hacia la incidencia en un mercado realmente interesante y sostenible y con un conocimiento mucho más claro de las opciones de comercialización. Para esta fase se tendrán ya elaborados estudios de control de la producción para evitar su desvío hacia actividades propias del tráfico de cocaína. (Véase cuadro No.1)

Cuadro No. 1
Usos legales, potenciales y estrategias para el complejo coca/cocaína y cannabis en Colombia



¿Qué tipo de propuestas podrían adelantarse para resolver el impase del eventual desvío de producción legal hacia tráfico de cocaína?

Como se ha observado, existen unos potenciales de usos de la hoja de coca que requieren un tratamiento principalmente investigativo y de validación; No obstante y aún con su validación, la pervivencia de economías criminales de drogas genera problemas de desvío de aquella producción vía precios y por tanto genera una situación conflictiva que ni aún el Estado boliviano, luego de tanto años, ha podido resolver. De acuerdo con estudios recientes, el área de hoja de coca necesaria para usos tradicionales en este país es de 14.000 hectáreas y el área total de hoja de coca es de 31.000 hectáreas⁶, es decir Bolivia tendría 17.000 hectáreas que se usan para el narcotráfico, afianzándose además como un lugar importante de procesamiento de cocaína para la región andina⁷.

Esto supone asumir el problema de la cocaína. El marco general para este propósito debería ser el desarrollo de la perspectiva de dar continuidad a la incidencia del presidente Santos en contextos internacionales ya sobre la base de una estrategia muy definida.

En este punto se trata de usar el desarrollo de los resultados del primer grupo de propuestas y que hemos agrupado en el componente de investigación. Aquí el escenario es bastante complejo y sólo nos limitaremos a señalar algunas pautas:

1. El primer problema que hay que resolver es cómo posicionar el debate sobre la relación coca-cocaína en escenarios internacionales. Se trata de retomar los desarrollos de la investigación adelantada por la OMS y que hemos reseñado de paso más arriba. Para ello es indispensable que Colombia tenga una masa crítica que debe alimentar el consorcio de investigadores sobre coca-cocaína. Así mismo, como otro componente debe existir un equipo que incorpore esos resultados en el diseño de una estrategia internacional de incidencia dentro de gobiernos e instancias multilaterales. Se trata de posicionar el debate sobre coca-cocaína desde una discusión de la comunidad científica y de llenar el vacío existente de un equivalente a la metadona que se usa para adictos a la heroína.
2. Sobre la base del desarrollo del proceso, Colombia se debe anticipar en un estudio sobre regulación de la coca-cocaína, lo cual implica:
 - a. Desarrollar convenios con las entidades que llevan un proceso de punta tanto a nivel investigativo como de suministro de sustancias que ofrezcan una reducción de daños a los adictos con un problema severo de salud relacionado con esas dependencias.

⁶ UNODC, Estado Plurinacional de Bolivia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2010, septiembre de 2011. Las cifras contenidas en este informe se usaron en el informe mundial de drogas de UNODC para 2013.

⁷ Véase por ejemplo, "Policía boliviana destruye 91 laboratorios de cocaína en un solo pueblo", Publicado el 31/Mayo/2012. <http://www.Hoy.com.ec>

- b. Especificar con criterio científico, propuestas preventivas que pueden ofrecerse a todos los países del mundo en relación con daños en la salud por usos problemáticos de cocaína y derivados fumables, dada la masa crítica que está soportando todo el proceso que se propone (ver cuadro No. 1). Sobre esta base el país ganará un reconocimiento político internacional (de primer productor de cocaína a conocedor de efectos de salud por usos problemáticos y suministrador de información de punta tanto en prevención como en tratamiento, en este sentido) que daría la base de legitimidad para entrar a proponer nuevas estrategias de tratamiento del complejo coca-cocaína.
- c. Estudiar la relación peligrosidad/regulación/sistemas de distribución, de modo que se haga un aporte serio sobre las condiciones y escenarios que posibilitarían el inicio de un proceso para romper la competitividad de los grupos que hoy monopolizan el mercado de la cocaína.

El proceso que se describe para el complejo coca/cocaína demanda tiempos de mediano y largo plazo. Pero en el corto plazo existen otras opciones que deberían implementarse en el contexto de la continuidad del debate sobre políticas de drogas y de desarrollos de las políticas públicas.

¿Qué otras opciones se podrían desarrollar en el corto plazo sobre mercados legales de sustancias catalogadas ilícitas hoy?

Como se ha observado, metodológicamente hemos llevado a cabo una reflexión que incorpora un tratamiento diferenciado por sustancias y hemos elaborado un conjunto de propuestas que se atiene a una realidad política y legal de las mismas. Manteniendo ese criterio existen otras opciones que en el corto plazo podrían ser interesantes. Veamos.

El contexto internacional de hoy se caracteriza por un avance en tratamientos legales alternativos a la prohibición de la marihuana. Y en este punto en Colombia hay mucho por hacer en el corto plazo. La fuerte tradición del país en producción y manejo del cannabis se constituye hoy en un acumulado que debería ser aprovechado.

En primer lugar, Colombia debería empezar un proceso específico de tratamientos para el cannabis, incorporándose al gran avance que existe hoy tanto en materia de investigación como de propuestas de usos alternativos teniendo en cuenta sus propiedades y opciones⁸. En el caso de los EEUU , entre 1996 y 2010 han sido 15 estados, además de Washington D.C., los que han legalizado el uso medicinal de la marihuana⁹. Por su parte el estado de Colorado acaba de aprobar la permisibilidad a los adultos mayores de 21 años de poseer hasta una onza de

⁸ En la segunda parte del cuadro No. 1 se visualiza la situación del cannabis y eventuales opciones para Colombia.

⁹ Así lo han hecho: Alaska (1998), Arizona (2010), California (1996), Colorado (2000), Hawaii (2000), Maine (1999), Michigan (2008), Montana (2004), Nevada (2000), Jersey (2010), Nuevo México (2007), Oregón (1998), Rhode Island (2006), Vermont (2004), Washington (1998), Washington D.C. (2010). Véase: La Raza.com "Entérate: Estados que han aprobado la marihuana con uso medicinal" <http://www.laraza.com/enterate-estados-aprobado-marihuana-uso-medicinal#.UpVVmtJDuSo>

cannabis (unos 28 gramos), o comprar en las tiendas autorizadas que se espera abrir a partir del próximo enero de 2014.

De otro lado está la argumentación del gobierno de Uruguay de iniciar un tratamiento de sus problemas de seguridad asociados a drogas ilegales a través de un tratamiento regulado del cannabis. La sola posibilidad de que los demandantes de esta sustancia puedan acceder a ella sin pasar por estructuras del crimen organizado que inducen a usar otras sustancias cuya calidad y peligrosidad es riesgosa, da cuenta de un criterio pragmático cuya validez no es difícil observar.

Colombia debe desarrollar los pasos necesarios para inscribirse en ese proceso a través de un reconocimiento de tres dimensiones del manejo que podemos resumir así:

Cuadro No.2
Esquema de propósitos, producción y regulación del acceso al cannabis¹⁰

Fines	Tipo de producción	Regulación comercio y/o suministro	Distribución
Uso personal o colectivo (fines recreativos).	Autocultivo. Regulación mediante la admisión de un número de plantas para uso personal o colectivamente (club/cooperativa). Política marco: cultura del cannabis.	1. Espacios privados y registro personal. 2. Espacios registrados ante las autoridades como producción para un colectivo sin ánimo de lucro.	1. Sólo uso personal. 2. Las cooperativas y clubes deben registrarse ante autoridad, incluyendo espacios de uso colectivo.
	Agroindustrial ¹¹	Espacios públicos (Ej. coffee shop) – Modelo Países Bajos.	Venta con restricciones tipo alcohol (adultos, horarios, etc.)
Uso industrial	Agroindustrial	-Solicitud de permiso para su producción y registro ante autoridad agraria.	Regulación admitiendo posible denominación de origen, calidades de la fibra.
Uso terapéutico	Manejo especial de cultivos para usos medicinales.	-Registro ante autoridad de salud. Uso de certificación ecológica.	Farmacias mediante receta médica

Cuadro elaborado con base en las experiencias de las comunidades autónomas del País Vasco y Cataluña en España, la experiencia de Amsterdam y las recomendaciones del Comité Especial del Senado de Canadá sobre Drogas Ilícitas de 2003.

Tanto los usos industriales que se proponen como los usos terapéuticos podrían soportar hoy una mayor y mejor posibilidad para que territorios otrora dependientes de la hoja de coca,

¹⁰ Véase Vargas, Ricardo (2013), "Hacia un modelo de regulación de la oferta de drogas". En *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*. Friedrich Ebert Stiftung.

¹¹ La política de permisividad de venta de dosis personales de cannabis en Ámsterdam, tiene una inconsistencia y es la regulación del suministro de la sustancia para los expendedores, algo que se ha llamado "el hueco negro" o la "puerta de atrás" de la experiencia de los coffee shops.

tengan opciones realistas mucho más a tono con el proceso que a nivel internacional está avanzando alrededor de un tratamiento diferenciado del cannabis. Esta planta posee una masa crítica más consolidada que la hoja de coca en materia de investigación. El estado colombiano debería contratar estudios específicos sobre opciones de producción y comercialización de usos industriales y terapéuticos exclusivamente. Las opciones para satisfacer la demanda interna en un eventual escenario de regulación corren hoy por cuenta de los clubes cannábicos. Colombia debería inicialmente limitar allí las opciones para este tipo de usos y avanzar pausadamente sobre la base de evaluaciones de experiencias internacionales sobre ventas en espacios públicos teniendo claro el tipo de restricciones que se deben implementar.

Finalmente, Colombia debería involucrarse en la dinámica de mercados sobre usos medicinales de opiáceos, buscando simultáneamente abrir espacios de comercialización para países sobre todo del sur del continente, que hoy carecen de medicinas derivadas de opiáceos por las restricciones que han consignado los entes multilaterales encargados del manejo de este tipo de productos.

Conclusión

Como se puede concluir, en el tratamiento de opciones de mercado lícitos se debe sobrepasar el nivel espontáneo o poco fundamentado de opciones productivas con una generalización del uso de la hoja de coca que no contenga previamente:

- Unos soportes claros de investigación científica.
- Un proceso de sincronización con las dinámicas de discusión y desarrollo de políticas públicas hacia una flexibilización del tratamiento de la hoja de coca.
- Unas realidades en términos de capacidad competitiva de Colombia en mercados legales de productos, de manera imprecisa, catalogados como ilícitos.
- Una capacidad de control de territorios y que no se ha abordado en este documento, pero cuya elaboración es factible acompañándolo con los desarrollos del proceso de conversaciones sobre el fin del conflicto y la construcción de paz¹².
- Una capacidad de direccionamiento y apoyo del estado en el manejo, organización y estructuración de los sistemas productivos y de comercialización de estos productos, dada la sensibilidad política que aún existe sobre esta temática en el contexto internacional.
- Unos avances específicos en el corto plazo retomando los desarrollos y fundamentaciones que hoy tienen las comunidades indígenas sobre usos alternativos en alimentación y medicinas de productos derivados de la hoja de coca.

¹² Sobre este punto véase la primera parte del Informe sobre propuestas y ejercicio de reflexión sobre el punto cuarto: “solución al problema de las drogas ilícitas”, en el marco de los Foros y propuestas en relación con el tema, del “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, relacionado con drogas y conflicto armado. FIP, 2013.

Estos criterios han sido expuestos buscando involucrarlos en una visión cualitativa y no meramente analítica como se podría desprender de un tratamiento que toma como base la sumatoria de propuestas que han suelen aparecer sobre estos temas. Como se podrá colegir, se esbozan las bases para una ruta que permita el avance de Colombia en materia de drogas en coordinación con los avances que pueda arrojar el proceso de conversaciones hacia la paz.