

Examen crítico

A reparar un error histórico.

Hoja de coca ¿de quién y para quién?

Pedro Arenas
Corporación Viso Mutop

En la web de la Cancillería de Bolivia, puede leerse que ese país “ha activado el proceso para revisar la actual clasificación de la hoja de coca en la Lista I de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, porque transgrede todos los procedimientos y estudios científicos farmacológicos establecidos para la clasificación de estupefacientes, vulnerando los derechos legítimos, cultura y medicina ancestral que asisten al Estado boliviano.

A través de un examen crítico por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se pretende reparar un error histórico en el régimen de control de drogas de las Naciones Unidas y demostrar que la hoja de coca no produce daños al organismo humano como tampoco dependencia y que, por el contrario, posee múltiples usos benéficos, medicinales y nutricionales, con una tradición milenaria en la región Andina-Amazónica.”¹

El Estado Plurinacional de Bolivia, a través de su vicepresidente David Choquehuanca, anunció la iniciativa ante la sesión 66 de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas -CND-, con sede en Viena. En forma anexa a la notificación formal, enviado al Secretario General a fines de junio de 2023, se presentó un “documento de sustentación objetiva para superar los aspectos de incoherencia vinculados a la tipificación y clasificación adecuada de la hoja de coca en el contexto del marco jurídico internacional y a la luz de decenas de investigaciones científicas”.²

Choquehuanca, de origen indígena, afirmó que “se espera también que esta iniciativa contribuya a una reflexión necesaria sobre las inconsistencias e injusticias que persisten en el actual régimen internacional de control de drogas. Un cambio en la clasificación de la hoja de coca no significaría un cambio en el control necesario de la cocaína. Por ende, el cultivo de coca para la producción de cocaína continuará siendo sometido a las reglas del sistema de control de los tratados internacionales y nuestra legislación nacional”.³

La petición

El reclamo de Bolivia se funda en la contradicción que existe entre las obligaciones impuestas por los tratados sobre drogas y los derechos protegidos por la Constitución de ese país: Los de los pueblos indígenas, pero también la hoja de coca en sí misma, la cual está

¹ Para más detalles puede verse “revisión crítica de la clasificación de la hoja de coca en la Convención de Naciones Unidas sobre estupefacientes de 1961”, en el link <https://hojadecoca.cancilleria.gob.bo>

² <https://hojadecoca.cancilleria.gob.bo/wp-content/uploads/2023/09/Resumen-ExamenCoca.pdf>

³ *Ibíd.*

reconocida en la Constitución como parte de la identidad nacional, íntimamente ligada a la cultura, así como sus usos tradicionales.

Entre los argumentos expuestos por el vecino país, se advierte que, “La inclusión de la hoja de coca en la Lista I de la Convención de 1961 se fundamentó en el Informe de la Comisión de Estudio de las Hojas de Coca de 1950. La OMS nunca evaluó su clasificación bajo los criterios establecidos en el tratado y en las orientaciones para el examen sobre sustancias psicoactivas de la OMS”. Durante décadas los países andinos han cuestionado dicha clasificación de la hoja de coca, como si se tratara de una sustancia tóxica, pero sus esfuerzos han sido en vano. Aun así, países como Colombia han realizado reservas al momento de adoptar tratados sobre drogas cuando éstos contradicen el vínculo cultural de la coca con los pueblos indígenas en particular⁴.

El conflicto jurídico entre las obligaciones de la Convención de 1961 y los derechos culturales e indígenas, ha sido señalado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Foro Permanente de las Cuestiones Indígenas en varias ocasiones. En el caso de Bolivia, la Constitución de 2009, señala al Estado la obligación de proteger a la hoja de coca originaria y ancestral, como patrimonio y recurso natural renovable de nuestra biodiversidad con un rol central en las culturas Andino-Amazónicas⁵.

El gobierno de Colombia secunda esta iniciativa a través de su representación en Viena. Existe evidencia de que la coca es parte de culturas amazónicas que la emplean en ceremonias religiosas, festividades y como medicina, además de alimento. En la Sierra Nevada de Santa Marta su consumo es practicado en la actualidad, y en zonas andinas, se conserva el apego de dicha planta a las costumbres y tradiciones, además de que vienen surgiendo innovaciones en preparaciones alimenticias, industriales y medicinales.

El Gobierno Nacional tiene argumentos emanados de la Constitución para sumarse a Bolivia y respaldar este examen crítico. Colombia cuenta con una amplia diversidad cultural y en 1991 se refundó mediante un pacto interétnico. Además, la Corte Constitucional desde 1994, reconoció una clara diferenciación entre coca y cocaína,

No se puede colocar en el mismo plano la planta de coca y los usos lícitos y legítimos que de ella se han hecho y se pueden hacer, y la utilización de la misma como materia prima para la producción de cocaína. Esta diferenciación entre la hoja de coca y la cocaína es necesaria puesto que numerosos estudios han demostrado no sólo que la hoja de coca podría tener formas de comercio alternativo

⁴ La Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-176 de 1994, reconoció la diferencia entre coca y cocaína y la prevalencia de los derechos indígenas al revisar la exequibilidad del Tratado sobre tráfico de estupefacientes de 1988.

⁵ Artículo 384 El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley.

legal que precisamente podrían evitar la extensión del narcotráfico, sino además que el ancestral consumo de coca en nuestras comunidades indígenas no tiene efectos negativos. Sentencia C-197/94⁶

En esa misma Sentencia la Corte profundizó también en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, al declarar que:

Esta distinción entre la coca y la cocaína tiene además en Colombia una sólida base constitucional puesto que "el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana" (Art 7 CP), por lo cual la persecución del narcotráfico no puede traducirse en un desconocimiento de la identidad cultural de las comunidades indígenas, protegida por la Constitución.

La revisión ⁷

El Artículo 3 de la Convención Única de 1961, señala que cualquier Estado miembro puede notificar al Secretario General de Naciones Unidas facilitando los datos en que se fundamente la solicitud. Posteriormente, el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS elabora un documento de examen crítico con información científica sobre las propiedades farmacológicas, toxicología, abuso y efectos nocivos, magnitud de los problemas de salud pública, usos médicos, aplicaciones terapéuticas, y la facilidad de transformación en otras sustancias fiscalizadas. En base a dicho informe, el Comité de Expertos evalúa si la actual clasificación de la hoja de coca debe mantenerse, o puede recomendar retirarla de la Convención o transferirla a otra de sus Listas.

Conocido el Informe de los Expertos, la CND decide por voto (mayoría simple) si se aprueba la recomendación de la OMS, una decisión que solo puede ser reconsiderada por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) por al menos dos tercios. En este caso, Bolivia también ha solicitado que el Comité de Expertos de la OMS se complemente con peritos especializados en medicina natural y tradicional, así como en el derecho de los pueblos indígenas.

Es de esperarse que los organismos técnicos especializados en drogas quieran conservar el monopolio que han tenido del tema y adelantar la revisión solo desde la dimensión del sistema de fiscalización de estupefacientes dejando de lado la incorporación de otros aspectos vitales en este debate, como son los derechos de los pueblos indígenas, las dimensiones culturales, agronómicas, de biodiversidad y particularmente la transversalidad de los derechos humanos, económicos, sociales y ambientales, asociados a la hoja de coca.

Políticas de drogas y derechos de los pueblos.

Este año el Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales presentará un Reporte Global sobre los impactos causados por las políticas de

⁶ Ver en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-176-94.htm> lo dicho por la Corte, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 67 de 1993.

⁷ Esta nota se basa en el trabajo de Martín Jelsma y John Walsh de TNI y WOLA, respectivamente, quienes han elaborado una pieza explicativa que puede verse en <https://www.tni.org/es/articulo/cronicas-de-la-coca-monitoreo-de-la-revision-de-la-onu-sobre-la-coca>

drogas en ese conjunto de derechos. En 2023, Viso Mutop y el TNI, con el apoyo del IDPC y un consorcio de organizaciones que promueven reformas de políticas de drogas, realizaron consultas con cultivadores de coca de los países andinos, y en ellas, las afectaciones a pueblos indígenas salieron a relucir. Las políticas de drogas implementadas por los Estados han causado más daño del que buscaban prevenir. Las comunidades étnicas de Colombia, Perú y Bolivia se han visto gravemente afectadas por planes y programas que, al ignorar la consulta previa, libre e informada, se han aplicado sin la incorporación de enfoques diferenciales.

En Colombia, diversas sentencias del máximo tribunal constitucional han dejado en claro que programas como el PECIG⁸ han causado deterioro de la cultura y afectado la pervivencia del pueblo Carijona en Guaviare, pero también de algunas comunidades Nasa en Putumayo y de los Awá en Nariño. Igualmente, se ha advertido la obligatoriedad de la Consulta previa, incluso para programas de desarrollo alternativo que se adelanten en territorios indígenas. El desconocimiento de esta obligación ha afectado al pueblo Nukak en Guaviare, pero también al pueblo Epidara en Nariño, como se evidenció con el programa de sustitución de cultivos emanado del Acuerdo de Paz de 2016.

La coca en su estado natural no es estupefaciente y su consumo cultural no puede ser prohibido. Dado que los pueblos indígenas la usan de manera cotidiana, este uso no puede ser penalizado. De tal forma que la ubicación de la planta de coca como sustancia clasificada en la lista de las sustancias más peligrosas es un yerro que debe corregirse. Y en todo caso, aunque la coca se pueda emplear para cocaína, la persecución de parte del Estado tiene unos límites en las territorialidades indígenas⁹.

¿Para quién será?

Sin embargo, la desclasificación de la coca en todos los niveles también puede comportar riesgos para los derechos de los pueblos indígenas. Una liberación total puede ser interpretada como la autorización para su cultivo en otras latitudes, tal como en el pasado ya se ha ensayado en Asia. Este es un temor que expresan inicialmente países reticentes, a la aprobación de una reclasificación de la hoja, que consideran que podría haber más producción ante el retiro de la Lista I.

Pero un riesgo que debe ser considerado desde ya, por indígenas y no indígenas de los Andes es el relativo a la propiedad intelectual. El loable propósito de la reclasificación de la hoja de coca, tal como lo solicitan Bolivia y Colombia, podría caer en manos de grandes compañías, tal como ya ocurre con el caso de la cannabis.

⁸ Programa de Erradicación de cultivos Ilícitos con Glifosato.

⁹ Sentencia SU-383 de 2003 resultado de acción de tutela de la Organización de pueblos Indígenas de la Amazonía -OPIAC- ante falta de consulta previa del Programa PECIG.

Entonces, ¿cómo hacer para conciliar el interés por corregir el absurdo histórico de prohibir una planta y sus usos culturales, con el interés por proteger los derechos que los pueblos de la región tienen sobre la hoja, siendo esta parte de su biodiversidad? El protocolo de Nagoya puede contener pistas para ello, ya que fue adoptado para enfrentar los casos de apropiación indebida o biopiratería de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales, y para asegurar la distribución justa y equitativa de beneficios derivados de su utilización¹⁰.

La Cumbre Mundial sobre biodiversidad -COP16- que se adelantará este año en Cali debería considerar a la hoja de coca como parte de los recursos a proteger, y los pueblos indígenas deben estar allí en primer lugar.

¹⁰ Se puede ver en <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf>