

Informe sobre políticas de drogas No.21
Marzo de 2007

Una señal equivocada

La JIFE y la desclasificación de la hoja de coca

El Informe de la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE) 2006 envió una clara señal a los Gobiernos de Bolivia, Perú y Argentina de que el cultivo y uso de la hoja de coca infringen los tratados internacionales, especialmente la Convención Única de 1961. Eso no era nada nuevo. Varios informes anteriores de la JIFE han subrayado las contradicciones entre las prácticas y los tratados, pero de forma menos explícita e insistente que el de este año. Se solicita a todos los países mencionados que adapten su legislación nacional y sitúen lo que se considera una actitud de permisividad en la línea de las convenciones. La política nacional de Bolivia, en concreto, es un evidente blanco del informe de este año, ya que se alude a ella en tres secciones distintas. El apartado “Temas especiales” dedica su primera parte a esta cuestión, mientras que en otro apartado se “insta a los gobiernos en cuestión a que velen por el pleno cumplimiento de las disposiciones de la Convención de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, relativas a la producción, los usos industriales y el comercio internacional de hoja de coca. La Junta expresa su preocupación ante la posibilidad de que esa medida llegue a sentar un precedente y sea malinterpretada por la opinión pública si se permite que prospere”.ⁱ El informe no explica cuál es el problema con el uso de la hoja de coca, pero probablemente se deba a que el tratado sigue considerando que la hoja de coca es un estupefaciente.

El Informe de la JIFE 2005 ya recordaba a las partes que “las medidas de transición relativas al cultivo lícito de arbusto de coca y al consumo lícito de hoja de coca adoptadas con arreglo a la Convención de 1961 dejaron de aplicarse hace mucho tiempo”.ⁱⁱ Parece además interpretar que el consumo y cultivo tradicionales lícitos es indicio de que se han reducido los “esfuerzos de lucha” a raíz de “las dificultades observadas para combatir el cultivo ilícito”. La Junta seguirá ignorando la existencia de millones de consumidores de hoja de coca mientras el marco

DESCLASIFICACIÓN DE LA HOJA DE COCA

- La JIFE, en lugar de emitir severos juicios basados en determinados artículos de tratados desfasados, debería emplear su mandato de forma más constructiva y ayudar a llamar la atención sobre las contradicciones inherentes al actual sistema de tratados con respecto al tratamiento de plantas, materias primas derivadas de plantas y usos tradicionales.

- Debería sugerir recomendaciones para abordar estas incoherencias, como hizo en el ya olvidado suplemento de 1994, en que apuntaba que el té de coca “considerado inocuo y legal en diversos países de América del Sur, forma parte de una actividad ilegal según lo estipulado en la Convención de 1961 y en la Convención de 1988, aunque no era esa la intención de las conferencias plenipotenciarias en que se adoptaron dichas convenciones”. La JIFE expresó su confianza en que “la Comisión de Estupefacientes, partiendo de estudios científicos, aclare este tipo de ambigüedades que han estado minando las convenciones durante largo tiempo”.¹

- Un primer paso lógico que se debería tomar sería solicitar el consejo especializado de la OMS, que puede recomendar cambios respecto al alcance de control de sustancias.

- La hoja de coca en sí no se puede considerar en modo alguno un estupefaciente con propiedades adictivas, ni se puede mantener en la Lista I con falsos pretextos. La analogía con los opiáceos y con plantas cuyos ingredientes activos están controlados por las convenciones de 1971 y 1988 debería llevar a la conclusión de que el hecho de que la cocaína se pueda extraer de la hoja no es justificación suficiente para incluirla en la Lista I, porque “los extractos sujetos a uso indebido ya están fiscalizados en virtud de la Convención de 1961”.

- He aquí un argumento poderoso para defender la desaparición de la hoja de coca de las listas de 1961.

jurídico internacional siga basándose en el falso supuesto de que el consumo de hoja de coca es perjudicial para la salud. Además, la JIFE parece desconocer el artículo 14 de la Convención sobre Tráfico de 1988, que autoriza explícitamente el consumo tradicional de hoja de coca en aquellos lugares donde exista evidencia histórica.

Un ejemplo de la ignorancia de la JIFE se manifestó en la rueda de prensa para presentar el informe anual, cuando el presidente de la Junta, Sr. Emafo, expresó la opinión de que el mascado de hoja de coca es una importante causa de desnutrición. Este viejo prejuicio se encuentra también en el estudio realizado en 1950 por el ECOSOC sobre la hoja de coca pero, como ya hemos demostrado con otros documentos, las pruebas científicas para catalogar la hoja de coca como una sustancia generadora de dependencia no se sostienen.ⁱⁱⁱ

Estos últimos indicios demuestran, de nuevo, que urge revisar la situación de la hoja de coca en las convenciones. La petición del Gobierno boliviano para que el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS realice una revisión basada en evidencias, anunciada en el 49º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en 2006, sigue en pie. La estrategia de Bolivia contra el tráfico de drogas 2007-2010 se presentó oficialmente el 18 de diciembre, y establece una clara distinción entre la hoja de coca y su cultivo, por un lado, y entre el acto de extraer cocaína, traficar y consumir, por el otro. La ley boliviana permite cultivar cierta cantidad de arbusto de coca para cubrir la demanda de usos tradicionales. Los afiliados a los sindicatos cocaleros pueden cultivar una pequeña parcela, conocida como “cato” (0,16 hectáreas), para complementar su sustento. Esta política ha pacificado la región cocalera, que anteriormente sufría violentos enfrentamientos y abusos de los derechos humanos.

La opción de exportar la producción de hoja a otros países, con lo que se daría a los cocaleros una fuente de ingresos sostenible y lícita, ha suscitado tanto críticas como apoyos de otros Estados. La ayuda estadounidense para luchar contra las drogas se “reajustó” a dos tercios del importe otorgado el año anterior en respuesta al aumento de la producción para usos lícitos de 12.000 a 20.000 hectáreas. Washington está debatiendo actualmente la posibilidad de incluir a Bolivia en la lista negra del Departamento de Estado, o clasificarlo como país no colaborador. El aumento de la producción persigue suministrar a mercados de consumo, tradicionales y nuevos, más allá de las fronteras bolivianas. Se están

construyendo dos nuevas plantas industriales y, aunque aún no está claro qué producirán, el té de coca y la harina de coca serán sin duda los productos más importantes. Esto podría ayudar a respaldar a las comunidades campesinas empobrecidas y a pacificar el país.

El principal argumento contra esta nueva estrategia, tal como se expresa en el informe de la JIFE y lo repetido en numerosas ocasiones por el Gobierno estadounidense, es que la hoja de coca se usa para producir cocaína y, por tanto, debe erradicarse. Aunque el embajador estadounidense en La Paz ha reconocido los usos tradicionales, una potencial demanda de estos productos de la coca (industrializados) parece provocar incredulidad.^{iv} Se cree que, dado el actual uso industrial de hoja de coca, principalmente para Coca Cola, el mercado no podrá absorber esta producción legal extra.

Pero puede que este escepticismo sea inmerecido. Si la producción de hoja de coca se pudiera usar oficialmente para cubrir la demanda regional para usos tradicionales, por ejemplo en las provincias del norte de Argentina y Chile, y se encontraran nuevos mercados para la gama de productos que se están desarrollando, estas inquietudes se podrían superar. Pero ello exigiría la desclasificación de la hoja de coca.

LA INCLUSIÓN DE LA HOJA DE COCA EN LA LISTA I

La inclusión de la hoja de coca en la Lista I de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 tenía un doble propósito: acabar paulatinamente con la masticación de la coca y evitar la fabricación de cocaína. La Comisión de Investigación de la Hoja de Coca del ECOSOC concluyó en 1950 que los efectos de la masticación de la hoja de coca eran negativos, aunque “actualmente no parece que la masticación de la hoja de coca pueda considerarse como una toxicomanía en el sentido médico del término”.

La revisión de aquella primera conclusión, que definía el consumo de coca como un hábito y no como una adicción, llegó en marzo de 1952, cuando el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS determinó que “la masticación de la coca se aproxima tanto a las características de una adicción (...) que debería definirse y tratarse como tal”.^v Dos años después, el Comité retomó el asunto, y concluyó que “la masticación de coca debe considerarse una forma de cocainismo”.^{vi}

Eso propició la inclusión de la hoja de coca en la Lista I. En 1974, el ECOSOC instaba a los Gobiernos a “que intensifiquen las medidas destinadas a reducir el cultivo de la coca, a acabar con la fabricación clandestina y el tráfico ilícito de cocaína y a suprimir, conforme a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la masticación de la hoja de coca, de ser posible antes de transcurrido el plazo de veinticinco años fijado en el artículo 49 de la citada Convención” (diciembre de 1989).^{vii}

En 1992, el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS inició un examen preliminar de la hoja de coca para definir si ésta sería susceptible de una revisión crítica. Curiosamente, el informe señala que el consumo tradicional de coca sigue siendo generalizado, pero no menciona ninguna de sus supuestas propiedades adictivas ni la necesidad de abolir el mascado de coca. “El Comité fue de la opinión de que la hoja de coca está clasificada correctamente (...) dado que la cocaína es fácilmente extraíble de la hoja.”^{viii} Así, el argumento de la extractabilidad es el único utilizado para justificar su estatus legal actual. Implícitamente, el Comité de Expertos exoneró a la hoja de coca de los cargos originales, es decir, de tener efectos similares a la cocaína o propiedades adictivas

Según las directrices para la revisión de la OMS, “antes de determinar, al concluir las deliberaciones, si debe recomendar la fiscalización internacional, el Comité de Expertos decide si, en relación con la Convención de 1961, la sustancia produce efectos semejantes a los de la morfina, la cocaína o el cannabis, o si se puede convertir en una sustancia de las incluidas en las listas que produzca tales efectos. En caso afirmativo, de conformidad con el párrafo 3(iii) del Artículo 3 de dicha Convención, determinará si la sustancia: 1) se presta a un abuso semejante y puede producir efectos nocivos similares a los de una sustancia incluida en la Lista I o en la Lista II; o 2) se puede convertir en una de las sustancias que ya figuran en la Lista I o en la Lista II.”^{ix}

De hecho, el ‘se puede convertir’ no sería el término más exacto en el caso de la hoja de coca, pues se trata de la concentración/ extracción del contenido de cocaína; no se necesita ningún proceso de conversión. Por otro lado, es indudable que la cocaína se puede extraer de la hoja de coca. La cuestión es, sin embargo, si eso justificaría los estrictos niveles de control asociados a la Lista I.

ANALOGÍA CON LOS OPIÁCEOS - LA DECISIÓN DE LA OMS SOBRE LA PAJA DE ADORMIDERA

La hoja de coca, la parte del arbusto de coca de la que se puede extraer la ecgonina y la cocaína (ambas en la Lista I), podría de hecho considerarse como una sustancia que ‘se puede convertir’ y que, por tanto, requiere de una fiscalización parecida. Sin embargo, si se compara con la lógica que la OMS aplicó a los opiáceos, se llega a otra conclusión.

Cabe recordar el examen preliminar de la paja de adormidera iniciado en 2001 por el 32º Comité de Expertos de la OMS, que decidió no recomendar una revisión crítica de dicha sustancia. La JIFE había aducido que la paja de adormidera se podía convertir rápidamente en “concentrado de paja de adormidera” y, después, en tebaína, codeína y morfina, pero el Comité “señaló que los extractos de paja de adormidera objeto de uso indebido ya están fiscalizados en virtud de la Convención de 1961”. Así, la paja de adormidera no fue clasificada. Si se aplicara una lógica parecida a la hoja de coca, su ‘convertibilidad’ en cocaína no bastaría para justificar que se someta a un control tan estricto.

La hoja de coca sigue estando un paso por delante de donde acaba la lógica actual de control en el caso de los opiáceos. El “concentrado de paja de adormidera”, en la Lista I, sería el equivalente a la pasta de coca, el primer paso de un “proceso para la concentración de sus alcaloides”, según reza la definición de la Lista Amarilla refiriéndose al concentrado de paja de adormidera. La hoja de coca sería equivalente a la paja de adormidera, a las cápsulas o a la propia adormidera, ninguna de las cuales aparece en las listas de 1961. La pasta de coca está regulada por la Lista I sólo indirectamente, pues consta como sinónimo de la cocaína en el apartado ‘Nombres y denominaciones comerciales de preparados conocidos de los estupefacientes incluidos en las listas de la Convención de 1961’ de la Lista Amarilla”.^x Así, para garantizar que la producción de cocaína siguiera bajo estricto control, bastaría con incluir “concentrado de hoja de coca” (como término genérico para la pasta de coca o la base de coca) en la Lista I, en lugar de la hoja de coca.

La hoja de coca en sí no es una sustancia que represente un paso en el proceso de concentración de sus alcaloides. Si la hoja de coca dejara de estar fiscalizada por tener propiedades adictivas, por ser un estupefaciente en sí, sería coherente que sólo las sustancias derivadas de la coca que forman parte de dicho proceso de concentración se clasifiquen en virtud de su ‘convertibilidad’. En caso contrario, la

coherencia lógica de la Convención en materia de opiáceos estaría en peligro. Y, en cierta medida, los opiáceos constituyen el modelo de la Convención de 1961, ya que fijan la norma para el resto de sustancias.

DISCREPANCIAS CON LOS TRATADOS DE 1971 Y 1988

Otra directriz para la clasificación podría ir en esta línea: “no ampliar la lógica de extracción/ conversión en múltiples pasos a la planta de origen cuando la propia planta no es susceptible de uso indebido”. Esta lógica brindaría mayor coherencia a todo el sistema de tratados, ya que ni la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 ni la Convención sobre Tráfico de 1988 amplían la fiscalización a las plantas de origen.

Durante las negociaciones de la Convención de 1971, las delegaciones de México y EE.UU. objetaron la inclusión de los nódulos de peyotl o mescal (que contienen mescalina), por lo que quedaron al margen de la fiscalización, y la Conferencia decidió excluir completamente las medidas de control para el cultivo o la producción de sustancias psicotrópicas. A raíz de esta decisión, el cultivo de hongos *Psilocybe* es una actividad legal.^{xi}

En cuanto a la Convención de 1988, también se pueden establecer paralelismos con la situación de los precursores derivados de plantas que contienen la metanfetamina y el éxtasis, incluidos en las tablas de 1988.^{xii} La efedrina y la pseudoefedrina están clasificadas como los precursores más importantes de metanfetamina. Aunque esas sustancias se pueden sintetizar, el mercado sigue dominado en gran medida por productos derivados de la planta de efedra (*Ephedra sinica*), un estimulante y medicamento natural muy cultivado y usado en China con el nombre de ma huang. En el caso del éxtasis, un precursor clave es el safrol, extraído de las raíces de safrán, un árbol que crece en el Sudeste Asiático, y de otras plantas. De momento, ni las ramas de efedra ni las raíces del safrán se han incluido en las tablas, e incluso en tal caso, eso no significaría que las plantas ni su cultivo fueran prohibidos; sólo significaría un control más estricto de su comercio internacional.

El control de materias primas derivadas de plantas con efectos psicoactivos limitados que son ‘precursores’ de derivados mucho más potentes en las convenciones actuales es confuso. Sustancias relativamente inocuas como la coca y la efedra no son sólo ‘precursores’, sino que tienen sus propios usos tradicionales, médicos o recreativos que podrían considerarse alternativas

menos nocivas que sus derivados más potentes. Estimulantes naturales ligeros se eliminan del mercado porque contienen porcentajes muy bajos de alcaloides que sólo podrían ser peligrosos en su forma concentrada: la coca contiene menos de un 1 por ciento de cocaína y, la efedra, menos del 3 por ciento de (pseudo)efedrina. Con el aumento de las medidas de control en las diversas convenciones y otros reglamentos internacionales, se están perdiendo estos aspectos de las drogas derivadas de plantas y urge una reevaluación de los mecanismos de fiscalización internacional de estas sustancias. El desafío consiste en elaborar una lógica más coherente, que establezca una distinción más clara entre mecanismos de control de una amplia variedad de plantas psicoactivas más suaves y más potentes y sus usos naturales (incluidos usos terapéuticos tradicionales), materias primas derivadas de plantas usadas para la extracción de alcaloides, y ‘precursores’ derivados de plantas que se pueden convertir en drogas psicoactivas

i Informe de la JIFE 2006, párrafo 361

ii Informe de la JIFE 2005, párrafo 393

iii Emafo declaró que, personalmente, cree que “no es bueno” masticar la hoja de coca para “la gente que trabaja”, pues al quitarles el hambre les impide “una nutrición apropiada, que es parte de los derechos humanos”. *La Razón*, 3 de marzo de 2007. Para pruebas de lo contrario, véase *¿Coca sí, cocaína no?* Documentos de debate de Drogas y Conflicto núm. 15, TNI, mayo de 2006.

iv *Los Tiempos*, 21 de diciembre de 2006

v WHO, Technical Report Series 57, marzo de 1952, sección 6.2, p. 10.

vi WHO, Technical Report Series 76, marzo de 1954, sección 6, p. 10.

vii E/RES/1974/1846(LVI), *Cultivo y masticación de la hoja de coca: fabricación clandestina y tráfico ilícito de cocaína*, Consejo Económico y Social, 1896ª sesión plenaria, 15 de mayo de 1974.

viii WHO, *Technical Report Series* 836, 1993, sección 10.2.3, p. 38.

ix WHO/EDM/QSM/2000.5, *Orientaciones para el examen por la OMS de las sustancias psicoactivas causantes de dependencia en relación con la fiscalización internacional*, Ginebra 2000, párr. 33.

x Resulta confuso que la base de coca en esa misma lista aparezca como sinónimo de la hoja de coca. La pasta de coca y la base de coca son los productos intermedios entre la hoja de coca y el clorhidrato de cocaína. A menudo, en inglés, los términos *coca paste* y *cocaine base* se emplean para referirse a dos pasos del proceso.

xi István Bayer, *Development of the Convention on Psychotropic Substances, 1971*; manuscrito inédito, 1989, Budapest, Hungría. El autor fue secretario adjunto del Comité Técnico de la Conferencia de Plenipotenciarios.

xii JIFE, *Lista de precursores y sustancias químicas utilizados frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional*, 10ª edición, enero de 2006.