

Serie lecciones en políticas sobre drogas



LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA

UN CAMINO DE INNOVACIÓN, DESARROLLO Y PAZ EN COLOMBIA

OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Serie lecciones en políticas sobre drogas

LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA

UN CAMINO DE INNOVACIÓN, DESARROLLO Y PAZ EN COLOMBIA

Dora Lucila Troyano Sánchez
David Restrepo

Marzo 2018

PROGRAMA DE POLÍTICAS GLOBALES SOBRE DROGAS

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

© 2018 Open Society Foundations



Esta publicación se hace disponible en PDF en la página de internet de las Fundaciones Sociedad Abierta bajo la licencia *Creative Commons* la cual permite la copia y distribución de este documento, pero sólo en su totalidad, y mientras se le atribuya a las Fundaciones Sociedad Abierta y se use para propósitos no-comerciales educativos o de política pública. Las fotografías no se pueden usar aisladamente de la publicación.

ISBN: 978-1-940983-81-3

Publicado por
Fundaciones Sociedad Abierta
224 West 57th Street
New York, NY 10019 USA
www.opensocietyfoundations.org

Para más información contactar:
Programa de Políticas Globales sobre Drogas, Fundaciones Sociedad Abierta
www.opensocietyfoundations.org/about/programs/global-drug-policy-program

Foto de portada: Un cultivador sostiene hojas de coca en el Cauca, Colombia, junio 2012.

© Luis Robayo | AFP | Getty Images

Portada y diagramación de Judit Kovács | Createch Ltd.

Impreso por GHP Media | Estados Unidos

PREFACIO

En Colombia, como en muchas partes del mundo, el conflicto armado está simbióticamente ligado al mercado ilícito de las drogas. Cuando hay un cambio fuerte en uno de estos dos fenómenos, el cambio en el otro es inevitable. Es así como el fin de más de 50 años de guerra civil en Colombia también marca un hito en la guerra global contra las drogas. La firma del Acuerdo de Paz en 2016 entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno colombiano puso fin a medio siglo de guerra que dejó 200 mil muertos, casi 6 millones de desplazados internos, 27 mil secuestrados y más de 25 mil desaparecidos. Un conflicto tan longevo, sangriento y disruptivo no se sana fácilmente. Sin embargo, el deseo popular por lograr la paz ha sido una medicina poderosa. A pesar de la fuerte oposición de diferentes sectores políticos, el desarme y desmovilización de las FARC ha arrojado resultados concretos en la disminución de la violencia en Colombia a sus niveles más bajos en décadas.

El conflicto original en Colombia surge de la profunda exclusión política y socioeconómica en la que han estado sumidas las comunidades pobres tanto rurales como urbanas. Muchos de estos factores persisten. El Banco Mundial posiciona a Colombia entre los 10 países con la mayor disparidad en la distribución del ingreso a nivel global. El conflicto arranca en los 60s en un contexto de privación de derechos sociales, económicos y políticos. A comienzo de los 80s, las tensiones aumentan y los niveles de violencia alcanzan proporciones epidémicas. En 2002, la violencia puntea al alcanzar 67.3 homicidios por 100,000 habitantes (comparados al pico en 2011 de México de 22.6 o los 4.9 recientes en EEUU). La guerra era en parte la consecuencia de la rápida expansión de la producción y tráfico ilícito de la cocaína que le permitía a actores armados expandir su presencia en el país, aumentando su capacidad operativa y

la violencia asociada a los carteles de la droga. Como el productor número uno de coca y cocaína, Colombia se convirtió en el campo de batalla de la “guerra contra las drogas” y la “guerra contra el terrorismo” globales, las cuales reciben la financiación y apoyo técnico del gobierno de Estados Unidos, entre otros.

Este escenario se facilita, en parte, por la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 de Naciones Unidas, la cual estableció que “las Partes obligarán a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente” (Artículo 26). Más aún, desafiando antiguas tradiciones indígenas, introdujo el artículo 49, en el que se dictamina que “la masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención.” La Convención de 1961 convierte a una planta sagrada, utilizada en la región Andina desde hace 8,000 años, en una mercancía ilícita para el lucro de organizaciones criminales y la financiación de guerras.

A pesar de las disposiciones de Naciones Unidas, ejecutadas fuertemente por los estados miembros, la realidad es que los usos de la hoja de coca van mucho más allá de la producción de la cocaína. Durante milenios se ha empleado como artefacto cultural, símbolo de soberanía, ingrediente nutricional, y medicina esencial. El Acuerdo de Paz entre las FARC y el Gobierno colombiano trata de menoscabar la visión distorsionada sobre la hoja de coca, y la violencia que creció por la producción de cocaína, al dedicarle uno de seis capítulos del Acuerdo a la “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”. El capítulo ve al fenómeno de las drogas en Colombia a través del lente del desarrollo humano. Con esta perspectiva las comunidades cultivadoras de coca pueden participar activamente en reducir su dependencia en el cultivo de coca y pueden potencialmente diseñar sus propios planes locales de desarrollo rural. Más aún, el acuerdo crea una oportunidad para restablecer los derechos de las comunidades por medio de políticas que busquen “mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan”.

En el contexto del Acuerdo de Paz se introdujeron innovaciones concretas de política pública en 2017. La alianza entre el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad estatal encargada de ofrecer entrenamiento en comunidades vulnerables, una organización de promoción de paz, y miembros de la comunidad cultivadora de coca de Lerma fue responsable del éxito en promover la reforma.

Gracias a esta alianza, y a la dedicación de Dora Lucila Troyano Sánchez, el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE) otorgó el primer permiso para comprar, transportar y almacenar hoja de coca para su transformación en bienes lícitos como fertilizantes e ingredientes nutricionales empleados en investigación científica.

El presidente colombiano Juan Manuel Santos ha hecho un llamado a repensar el diseño y la implementación de las políticas que buscan controlar el suministro de drogas. En un discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el ganador del premio Nobel aseguró ante los líderes del mundo que la guerra de las drogas “no se ha ganado ni se está ganando [y] requerimos de nuevos enfoques y nuevas estrategias”. Los pequeños cambios en la política realizados en Colombia representan un cambio gradual hacia un enfoque más humano en el abordaje de los fenómenos relacionados a las drogas.

No se puede ser ingenuo y sugerir que la industrialización de la hoja de coca podrá absorber completamente un mercado ilícito que sule a más de 18 millones de usuarios de cocaína en todo el mundo. Pero sí se puede afirmar que esta industria dignificará el trabajo de miles de cultivadores, al permitirles beneficiarse legalmente de sus costumbres agrícolas tradicionales, y promoverá los derechos de las comunidades que usan la coca como un elemento de su cultura. Sin embargo, siempre que la cultura, el desarrollo rural, la pobreza y la desigualdad se manejen desde la estrecha perspectiva penal y punitiva, el mercado ilegal florecerá.

Los nuevos enfoques esbozados por *La industrialización de la hoja de coca: un camino de innovación, desarrollo y paz en Colombia* abren oportunidades para des-estigmatizar, descriminalizar, y regular productivamente las prácticas agrícolas de comunidades cocaleras. Las alianzas y rutas que esta industria tiene por explorar son numerosas – van desde las aplicaciones farmacéuticas, a los tratamientos para la adicción y los usos nutricionales. No obstante, el hecho de que la reforma de la política se realice con base en evidencia y se lidere por la sociedad civil y los cocaleros mismos ha puesto a Colombia en la vanguardia de los esfuerzos internacionales de promover reformas innovadoras a la política de drogas.

Diego García-Devis

Senior Program Officer para América Latina del
Programa Global de Política de Drogas de
Open Society Foundations

TABLA DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
1. ¿QUÉ NOS OFRECE LA HOJA DE COCA?	13
1.1 Distribución geográfica	13
1.2 La pregunta sobre el valor nutricional de la coca	16
1.3 Los datos	16
1.4 Los resultados	18
2. EXPERIENCIAS DE INDUSTRIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA	21
2.1 Resumen de las industrias legales de coca en Perú y Bolivia	21
2.2 Resumen de la industria de la hoja de coca en Colombia	23
3. EL MARCO NORMATIVO PARA COLOMBIA	27
3.1 Breve historia de las leyes de coca en Colombia	27
3.2 La “zona gris”: la dualidad del Estado colombiano ante la coca	34
3.3 Oportunidades del Estado para fortalecer la industrialización de la coca	38

4. HORIZONTES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA	41
4.1 El contexto del Acuerdo de Paz de 2016	41
4.2 Lecciones del Modelo Lerma: el enfoque comunitario del SENA Cauca para estudiar la coca y reformar su industrialización	47
4.3 Escalando el Modelo Lerma: la innovación con coca para fortalecer el Acuerdo de Paz	51
4.4 Resumen de recomendaciones	57
CONCLUSIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	61
APÉNDICE: ENTREVISTADOS	65
SOBRE LOS AUTORES	67

AGRADECIMIENTOS

Este documento ha sido posible gracias a la colaboración de organizaciones sociales en el departamento del Cauca, a numerosos funcionarios dentro del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Ministerio de Salud y Protección Social, como también de la Dirección Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Cauca.

Especiales agradecimientos a Juan Carlos Garzón y Julián Wilches por su dedicación y cariño en la revisión de los preliminares y grandes aportes en el contenido. Por su apoyo en corrección y organización general del texto gracias a Anthony Henman, María Mercedes Moreno, y Gladys Sánchez.

Gracias a la comunidad del Corregimiento de Lerma por ser inspiración y apoyo en todo el proceso, especialmente a Herney Ruiz y su familia.

Con cariño por su paciencia y dedicación en los trámites administrativos, gracias a Adriana Sánchez y Mariam Tanzilla.

Finalmente, un profundo agradecimiento a Kasia Malinowska y Diego García Devis quienes de manera generosa han invertido su tiempo y recursos en el apoyo de este proyecto.

RESUMEN EJECUTIVO

Durante décadas, Colombia ha enfrentado el reto de promover el desarrollo y la paz en sus regiones cocaleras y detener el flujo de coca para fines ilícitos. En todo este tiempo, el país rara vez ha considerado la posibilidad de promover el desarrollo *con coca*, en parte porque el discurso nacional e internacional sindicó al cocalero como uno de los causantes del narcotráfico. *La industrialización de la hoja de coca: un camino de innovación, desarrollo y paz en Colombia* busca visibilizar otra perspectiva, concibiendo a la coca como un producto agrícola con amplias oportunidades de industrialización en el marco de las leyes nacionales e internacionales. Este documento explora el potencial de la coca en aplicaciones tan variadas como la nutrición, la medicina natural, el cuidado personal, y la agro-industria sin olvidar los mercados históricos de usos culturales.

Este reporte aborda las siguientes preguntas sobre esta controvertida planta y su potencial para propuestas productivas: ¿cuáles son los beneficios de la hoja de coca para la nutrición? ¿Qué ejemplos hay en Colombia de iniciativas que fomentan la industrialización de la coca? ¿Existe un marco legal para el emprendimiento en Colombia basado en la hoja de coca? ¿Qué condiciones son necesarias para expandir el horizonte de la industrialización de esta planta?

El reporte propone ver la coca (*Erythroxylum spp*) como un producto agrícola y desarrollar con ella una industria que, primero, suministre buenos ingresos a sus cultivadores, segundo provea calidad en sus materias primas para los transformadores, y, tercero, asegure trazabilidad y control en su cadena productiva, acogiéndose a normas internacionales.

El reporte se divide en cuatro capítulos. El primero, “¿Qué nos ofrece la hoja de coca?” examina los beneficios de esta planta. Se describen los resultados de un estudio bromatológico reciente que explora el valor nutricional de la coca, cumpliendo con los requisitos establecidos por el regulador nacional para productos alimenticios. El capítulo concluye que la coca sí parece tener un alto potencial nutricional y sugiere un programa de investigación para corroborar esta hipótesis.

El segundo capítulo, “Experiencias de Industrialización”, describe emprendimientos colombianos entorno a la coca. Hace un mapeo de las iniciativas comerciales que han surgido en la zona gris del actual marco normativo. Este capítulo repasa brevemente los mercados de hoja de coca bolivianos y peruanos, y examina cómo estos países han facilitado el desarrollo de nuevos productos con usos tradicionales y modernos.

El tercer capítulo analiza el “Marco Normativo para Colombia”, esboza y analiza las leyes y regulaciones relacionadas con la coca. A pesar de los cambios políticos en el país, industrializar la coca para fines no-narcóticos sigue siendo un desafío. El marco normativo tolera una zona gris en el que operan pequeñas empresas, pero no ha definido normas que promuevan el crecimiento de la industria desde el cultivador hasta el usuario final. Hacemos un recuento de las leyes relevantes desde tiempos coloniales hasta la sentencia del Consejo de Estado en 2015 que amplió la estrecha ventana legal que permite la transformación y distribución de la coca.

En el cuarto capítulo, “Horizontes para la Industrialización de la Hoja de Coca”, se propone una estrategia para construir una industria entorno a los usos no-narcóticos. Describimos la experiencia de la alianza entre el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el corregimiento de Lerma en el sur del Cauca. Esta alianza Estado-Comunidad (la cual llamamos el Modelo Lerma) ofrece lecciones para construir gradualmente la industria de la coca y así reformar paso a paso el marco normativo. El Modelo Lerma se centra en atender el bienestar de las comunidades con innovaciones tecnológicas que benefician a toda la cadena productiva. Partiendo de las experiencias del Modelo Lerma y la región andina, concluimos con una propuesta que refuerza la política de desarrollo rural del Estado colombiano, en el marco del Acuerdo de Paz de 2016. Esta propuesta escala el Modelo Lerma en un programa de innovación social y tecnológica basado en pilotos sectoriales que permiten dinamizar la industrialización de la coca mientras construyen un sistema de control social de la coca. Esta estrategia contribuye a una política de droga y desarrollo rural más legítima y eficaz por medio de un proceso basado en la ciencia, la innovación y los beneficios compartidos, invitando a todos los sectores sociales y políticos de un país polarizado.



Té de coca en un café de La Paz, Bolivia, enero 2006. © Evan Abramson | Getty Images

1. ¿QUÉ NOS OFRECE LA HOJA DE COCA?

1.1 Distribución geográfica

Cinco regiones colombianas son los centros históricos de producción, donde la hoja de coca se cultiva, transforma y consume cotidianamente desde tiempos pre-hispánicos hasta el presente (ver Gráfica 1). De norte a sur, éstas son:

- La Sierra Nevada de Santa Marta en el departamento del Magdalena;
- La región de Soatá en el departamento de Boyacá, cerca de Bogotá;
- Tierradentro y el Macizo colombiano en el departamento del Cauca;
- El piedemonte caqueteño, en los departamentos del Huila y Caquetá;
- La Amazonía colombiana, en los departamentos del Putumayo, Caquetá, Amazonas, Guaviare, Vaupés y Guainía.

“Hojas de alimento maravilloso [de] cuyo jugo ... nuestros cuerpos cansados y desfallecidos encuentran más ayuda ... que pueden proporcionar tu Baco y tu Ceres juntos...”

Abraham Cowley,
en *History of Coca*
de W.G. Mortimer

En el siglo XX, el cultivo y cultura de la coca desistieron en Soatá. En las cuatro áreas restantes, la hoja de coca todavía es un producto tradicional, eje articulador de actividades comunitarias, incluidos ritos de paso y labores cotidianas, y por tanto integral para el funcionamiento y la identidad de las comunidades¹.

En las zonas montañosas de los Andes y la Sierra Nevada, la variedad tradicional de coca es la *Erythroxylum novogranatense novogranatense*. Aquí se secan las hojas y se ubican en el lado de la boca

para formar una bola o mascada, en una práctica conocida a través de Suramérica como aculli, chaccheo, o mambeo.² Al agotarse, las hojas se sacan de la boca.

En la Amazonía, la variedad de coca usada es la *Erythroxylum coca ipadu*. En vez de usarse las hojas secas enteras, las hojas de la *Ipadu* se tuestan y pilan para formar un polvo fino verde, cernido para remover elementos fibrosos. El polvo se mezcla con las hojas secas de árboles del género cecropia, sirviendo como catalista alcalino. Como en las zonas montañosas, el polvo premezclado también forma una bola, pero éste se absorbe y traga lentamente y no se saca. Esto puede resultar en diferentes valores nutricionales, los cuales no se han estudiado.

Como se verá en el capítulo 3, los pueblos indígenas colombianos han luchado y obtenido el reconocimiento de sus derechos culturales para acceder a la hoja de coca. Sin embargo, la coca también es parte de varias etnias mestizas y afro-descendientes, particularmente en el Cauca, donde el mambeo es común y la coca conserva su rol central en la identidad local.

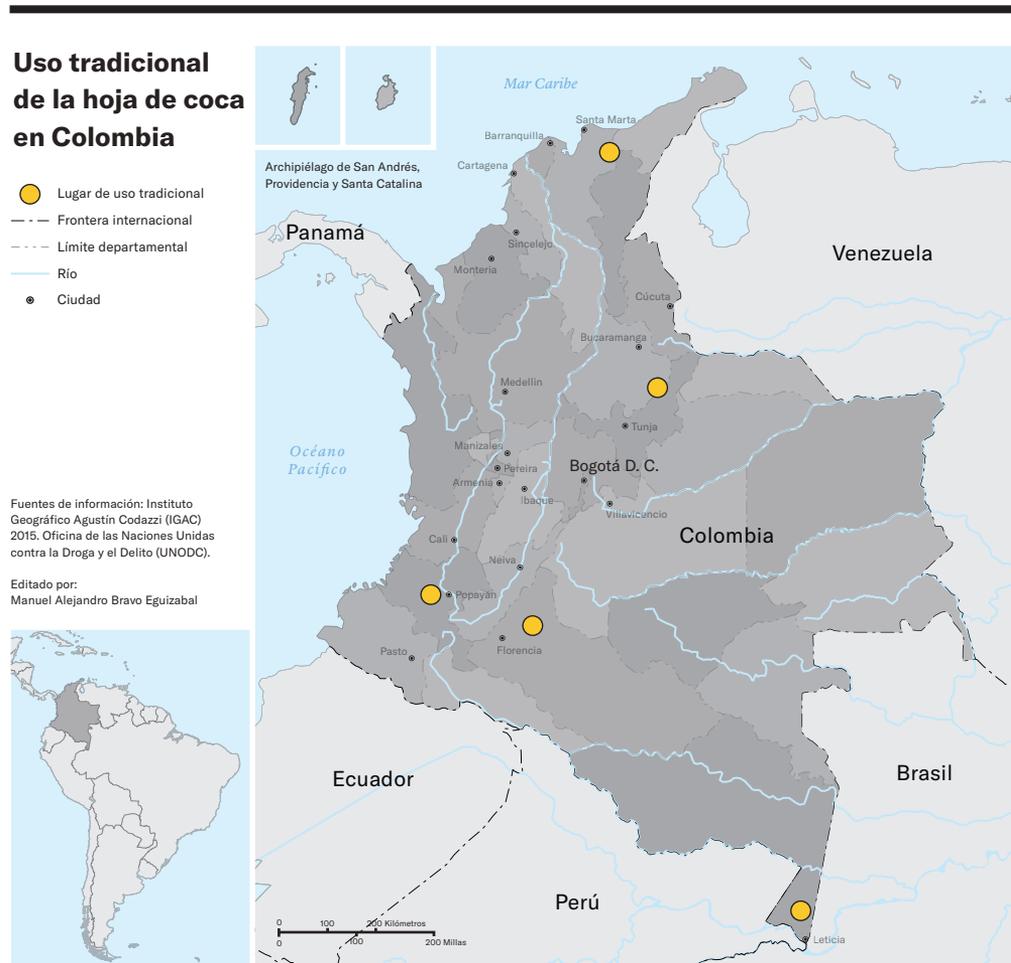
Fuera de las cinco áreas históricas, la coca ha sido y sigue siendo una planta ornamental común, usada en remedios caseros, como un analgésico natural y como tónico. Debido a que la coca se ha equiparado con el narcotráfico y conflicto colombiano, muchas

1. Para más información del variado y profundo contexto cultural de la coca en Colombia, ver Henman (2008), Davis (2014), y Cure (2015). Un censo formal del número de consumidores de hoja de coca en Colombia no existe. Sin embargo, miles de consumidores tradicionales se han reportado para las áreas tradicionales productoras de hoja de coca. Esto se reporta en Henman (2008) y García-Yi (2014).
2. Estos términos se refieren al consumo habitual de la hoja de coca, usando un catalista, que se puede llamar llipta, tocca o mambe, dependiendo de la región. En zonas urbanas también se usa el bicarbonato de sodio.

personas en la población mestiza ignoran las asociaciones positivas que tiene la coca. No obstante, existe también un renacimiento de usos tradicionales, en los que se destacan sub-culturas donde el *mambo* y los productos de coca forman parte de recuperar la conexión con conocimientos indígenas y la naturaleza (Cure, 2015).

GRÁFICA 1

Centros de uso tradicional de hoja de coca en Colombia



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2015³

3. La ubicación de las zonas de uso tradicional de hoja de coca se basan en el trabajo de campo de los autores, ver también Henman, 2008.

1.2 La pregunta sobre el valor nutricional de la coca

A pesar de su antigua y amplia presencia en el territorio nacional y su importancia cultural, el consumo de coca ha enfrentado cuestionamientos desde la colonización española. Frente a estos cuestionamientos, muchos investigadores han preguntado si la coca es nutritiva.

Para abordar esta pregunta, hemos analizado dos muestras de harina de coca⁴ usando plantas cultivadas en el Cauca que pertenecen a la *variedad Erythroxylum novogranatense var. novogranatense*, también conocida como “Pajarita Caucana”. La misma variedad se conoce como Hayo en el norte de Colombia.

Este análisis se adhirió a los requisitos establecidos por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) para comercializar alimentos aptos para el consumo humano. La aplicación al INVIMA requiere suministrar un análisis de laboratorio que describa el contenido de proteína cruda, fósforo, calcio, potasio, fibra, cenizas, carbohidratos (el monto combinado de celulosa y hemicelulosa), lignina y humedad. Las pruebas incluyeron dos muestras de 250 gramos y se realizaron en un laboratorio certificado – el laboratorio de Suelos y Aguas de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Los resultados se compararon con el estudio de referencia realizado por James A. Duke, Timothy Plowman, y David Aulick, publicado en octubre de 1975 como *Nutritional Value of Coca* en la revista académica de Harvard University, *Botanical Museum leaflets*. El estudio de Duke et al. (1975) reconoce el valor nutricional de la coca y critica los reportes de los años ‘50s y ‘60s que, sin sustento científico, catalogaban como “vicio” los consumos tradicionales entre la población indígena.

1.3 Los datos

Al analizar los datos de laboratorio, notamos que las cifras de las muestras eran más altas que las reportadas en 1975 (Duke et al.) (Tabla 1). La diferencia puede haber resultado de mejoras en la tecnología de análisis de laboratorio o en la calidad de la

4. Esta consiste de hojas de coca tostadas a fuego lento y molidas manualmente. Su denominación se debe a la similitud con las harinas. Sin embargo, no contiene gluten, por lo que para su uso en repostería se mezcla con harinas de trigo, avena o maíz.

muestra. Además de los parámetros analizados en el estudio de 1975 de Duke et al., incluimos otros que piden las autoridades hoy en día.

Al llevar a cabo la comparación de los parámetros más frecuentemente usados en alimentos de origen vegetal, confirmamos que los valores de la coca son sobresalientes (Tabla 2), particularmente para proteína cruda, fósforo, calcio y hierro. El 20.2% de proteína cruda es particularmente significativo, dado que no es una legumbre. El contenido de calcio, fósforo y hierro también indican un alto valor nutricional.

TABLA 1. Comparación de resultados en 2015 y 1975

PARÁMETRO	UNIDAD	BASE SECA		
		LAB. 1 (2015)	LAB. 2 (2015)	DUKE, ET AL. (1975)
Proteína cruda	%	20.2	20.17	18.9
Fósforo	Mg	1400	1390	911
Calcio	Mg	1600	1620	1540
Potasio	Mg	1.10	1.11	2.02
Hierro	Mg	55.8	56.2	45.8
Fibra detergente neutra*	%	47.1	46.9	No disponible
Fibra detergente acida*	%	20.5	20.3	No disponible
Hemicelulosa *	%	26.5	26.5	No disponible
Celulosa *	%	9.8	9.8	No disponible
Cenizas	%	9.0	9.0	9.0
Carbohidratos	%	36.3	36.3	46.2
Ligninas*	%	10.7	10.69	No disponible
Humedad*	%	7.20	7.20	6.5

* Parámetros analizados en estudio de 2015 que no fueron registrados en 1975.

TABLA 2. Resultados base seca (250 gramos) de coca y otras plantas⁵

PARÁMETRO	UNIDAD	BASE SECA				
		COCA ⁶	LENTEJAS	FRÍJOL	MAÍZ	PLÁTANO
Proteína cruda	%	20.2	23.5	22.5	8.4	3.1
Fósforo	Mg	1400	411	351	0.25	23
Calcio	Mg	1600	70	97	6	29
Potasio	Mg	1.10	837	387	267	104
Hierro	Mg	55.8	8.2	7.5	1.7	3.9

5. La base seca se refiere a material vegetal deshidratado y sometido a análisis de laboratorio.

6. Se emplea la cifra promedio de los resultados de los análisis de laboratorio 1 y 2.

1.4 Los resultados

Los resultados del análisis bromatológico en 2015 permiten inferir un gran potencial nutricional de la coca, dado a su alto contenido de proteína cruda, hierro, fósforo y calcio. Sin embargo, la sola presencia de estos nutrientes no garantiza que serán absorbidos e incorporados a la actividad metabólica del organismo. No obstante, vale la pena recordar el pensamiento de Duke et al. en 1975:

...los valores nutritivos de la coca llegan a asumir una importancia singular. Si, entre el pueblo de las comunidades rurales y de los pueblos pequeños de los departamentos serranos del país la verdadera desnutrición es una rareza esto podría deberse, por lo menos en parte, al papel de la coca en la dieta. De que la coca contribuya directamente a que el individuo tenga una dieta balanceada, parecería haber poca duda. (Duke James, 1975),

Esta posición se ha repetido en numerosas ocasiones durante los últimos 40 años como prueba del valor nutricional de la coca. Sin embargo, para confirmarlo en su totalidad, se debe realizar mayor investigación en las siguientes áreas:

- Caracterización botánica y comparación fito-química para cada variedad significativa de coca identificada en los Andes y la Amazonía, determinando cuáles variedades muestran la mayor carga nutricional (incluyendo minerales y metabolitos secundarios), e investigando la relación de la carga nutricional a las condiciones de cultivo;
- Un análisis de la bio-disponibilidad de cada nutriente significativo en la hoja de coca para grupos poblacionales definidos por edad, condición nutricional, y producto (por ejemplo, productos ingeridos en su totalidad vs. ingeridos parcialmente), y el impacto, de haberlo, de los alcaloides de la coca en resultados nutricionales;
- Método de absorción de nutrientes de la coca en aves y otros animales de corral.

Aunque contamos con datos promisorios, se necesita más investigación para evaluar integralmente al producto, su desempeño y su eficacia. En Colombia, ningún estudio se ha realizado para entender la eficacia de la coca. El único trabajo en hoja de coca detalla su caracterización botánica. Esta se realizó por William Ariza Cortés, en la

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, titulado “Variedades de coca cultivadas en Colombia: estudio morfológico y clave para su determinación” (Ariza, 2004), presentado ante el IV Congreso Colombiano de Botánica. El temor a enfrentar repercusiones legales, por la continua represión a la coca, ha interferido los avances en investigación. No obstante, se están abriendo nuevas oportunidades de investigación científica que se discutirán en el capítulo 4.

“La coca es buena para el hambre, para la sed, para la fatiga, para el calor, para el frío, para el dolor, para la alegría... Es buena para la vida... [Con] la coca se obsequia a los cerros, lagunas y ríos encantados; con la coca viven los vivos, llevando coca entre las manos se van los muertos...”

Ciro Alegría, en *El mundo es ancho y ajeno*, Santiago de Chile, 1941



Un trabajador inspecciona las botellas de Coca Sek (Coca del Sol) en una planta embotelladora y distribuidora en Popayán, Colombia, febrero 2006. © Matt Shonfeld | Redux

2. EXPERIENCIAS DE INDUSTRIALIZACIÓN DE LA COCA

Para entender las opciones legales de comercialización de la hoja de coca, revisamos los desarrollos que en ello han dado las industrias cocaleras peruanas y bolivianas, países con condiciones biogeográficas y culturales afines a las de Colombia.⁷

2.1 Resumen de las industrias legales de coca en Perú y Bolivia

En Perú, el gobierno funda la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) en 1949, doce años antes de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 de Naciones Unidas que prohibió la coca.

7. El caso de Argentina no se examina por la ausencia de cultivos de coca.

El compromiso del Perú con los usos no-narcóticos de la hoja de coca es evidente dado que la ENACO es una empresa estatal. Además, el Perú firma la Convención del '61 con una reserva:

... no se consideraba obligado a tipificar como delito penal el cultivo lícito e ilícito de hoja de coca y por tanto podía mantener vigente la masticación de la hoja de coca en el país. Posteriormente en un intento por conseguir el reconocimiento legal de los usos tradicionales Perú (también Bolivia) negoció el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes de 1988, que explica que las medidas para eliminar la demanda y el cultivo ilícitos de estupefacientes tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos donde al respecto exista la evidencia histórica (Transnational Institute, 2012).

La política peruana le ha permitido liderar el desarrollo de la industria de la coca, y lo convirtió en referente para comercializar, registrar y regularla. Hoy, la ENACO es una empresa “pública de derecho privado” con una marca para el mercado de consumo (Delisse) y actividades empresa-a-empresa. Aunque el Estado peruano no le ha dejado a la ENACO aprovechar su potencial de innovación, sus actividades de investigación y desarrollo le han permitido desarrollar un portafolio de productos extenso.

En Bolivia, el desarrollo de una industria moderna de coca es más reciente. En 2006, el gobierno establece el Vice-ministerio de la Hoja de Coca, el cual alberga la Dirección General de Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (DIGCOIN), una agencia gubernamental que regula el mercado de la coca y da apoyo técnico al Vice-ministerio. En 2011, el gobierno inaugura la empresa estatal Boliviana de la Coca (EBOCOCA), la cual compra hoja de coca y procesa harina y otros preparados. La industria de coca boliviana también se sustenta en un sistema de control social local que busca mantener bajo control la producción de coca y minimizar su desviación al mercado ilícito. Los sindicatos cocaleros supervisan y ejecutan el sistema, en particular la adherencia de los miembros a su cato, una medida de coca a la que los cultivadores pueden acceder legalmente (Farthing & Ledebur, 2015).

A pesar de que tanto Perú como Bolivia enfrentan retos en su estrategia de industrialización de la coca, ambos han propuesto marcos legales amplios que recubren el cultivo de la coca y sus mercados. Esto ha resultado en el desarrollo de más de 150 tipos de productos, en categorías varias como productos rituales tradicionales, alimentos (como mates, harinas y extractos), cuidado personal, y

productos medicinales. Permitir que la hoja de coca sea transformada en productos no-narcóticos ha llevado al surgimiento de una industria de coca que promueve el desarrollo tanto al aumentar el valor agregado de los productos como al generar empleo.

Las experiencias peruanas y bolivianas a la fecha indican que la regulación promueve los mercados de coca para usos no-narcóticos. Estos no han aumentado el área de cultivo de coca (Farthing & Ledebur, 2015), el cual depende mucho más del comercio de narcóticos con su alta intensidad en materia prima. Por el contrario, formalizar la hoja de coca la vuelve en un producto agrícola convencional que contribuye a estabilizar a las comunidades cocaleras. Aunque el desvío de la cosecha de coca al comercio de narcóticos puede persistir, los mercados legales de la coca crean una cadena de suministros alternativa que ayuda a prevenir que los cultivadores se involucren en el procesamiento y distribución de narcóticos, donde la violencia es más frecuente. Adicionalmente, al respetar sus actividades económicas e identificación cultural con la coca, el mercado legal ayuda a mejorar las relaciones entre el Estado y los cultivadores, reduciendo la confrontación con la fuerza pública y facilitando la inversión en el gobierno y economía local (Farthing & Ledebur, 2015). Los precios que obtienen los cultivadores en mercados con salidas legales para la coca también son más altos, como veremos en el capítulo 4. Esto contribuye a mejorar las condiciones económicas y el bienestar de las comunidades cocaleras.

2.2 Resumen de la industria de la hoja de coca en Colombia

En Colombia existe un pequeño número de empresas que transforma la hoja de coca en productos nutricionales, medicinales y cosméticos. Se han contabilizado aproximadamente 19 iniciativas, que han surgido a lo largo del país, pero particularmente en las regiones donde los lazos culturales con la planta son más fuertes. A continuación una descripción de nueve de los actores más destacados.

La iniciativa pionera en Colombia en transformación de la coca es una empresa liderada por miembros del Resguardo de Calderas⁸ en Inzá, Cauca, quienes fundan Coca Nasa en 1993, con el respaldo de su cabildo local y la Asociación de Cabildos Juan Tama. Coca Nasa procesa la coca en té, galletas, harina, bebidas y otros productos tradicionales. La compañía hace partícipes del proyecto a los cabildantes, buscando beneficiar a la

8. Un resguardo en Colombia es un territorio indígena auto-gobernado, semejante a una "reservación".

comunidad de Calderas reinvertiendo una proporción de las ganancias en proyectos productivos encaminados a mejorar las condiciones de vida del resguardo.

La iniciativa se fortalece al contar con un permiso emitido por la Autoridad Indígena local. Al obtener publicación en el *Diario Oficial*⁹, el permiso consagra la primera autorización, elevada a nivel nacional, para comercializar la hoja de coca. Posteriormente, Coca Nasa desarrolla una bebida carbonada que obtiene visibilidad a nivel regional y nacional. Esto permite a la empresa convertirse en referente jurídico para comercializar la coca e inspira otros emprendimientos comunitarios en el país.

Dos emprendimientos comunitarios en el suroeste de Colombia son Yutuk Nasa, en Morales, Cauca y Kokasana en el resguardo Yanacona del vecino departamento del Huila. Yutuk Nasa produce una variedad de productos nutricionales y medicinales comercializados regionalmente en los departamentos del Cauca y Valle. Kokasana comercializa infusiones a nivel nacional empleando cultivos familiares.

En Lerma, un corregimiento en el municipio de Bolívar, Cauca, la organización CIMA (Comité de Integración del Macizo) apoya una iniciativa local llamada Hayu Guas, la cual procesa hoja de coca en productos nutricionales que vende en la Tienda del Macizo y otros puntos de venta artesanales en el Cauca. Los cultivadores de coca en Lerma deciden mejorar su seguridad alimentaria produciendo alimentos inspirados en su conocimiento ancestral de la planta. Los procesos de organización local y transformación de coca se convirtieron en una manera de ejercer soberanía local, reafirmar la identidad cultural, proteger el medioambiente y resistir el conflicto armado. El proyecto se ha expandido a varios municipios en el Cauca, como Balboa, Argelia y el Tambo. El proyecto también ha permitido articular la alianza de investigación en hoja de coca con el SENA (*Servicio Nacional de Aprendizaje*),¹⁰ el cual describimos más adelante.

A mediados de los 2000, Eco Jardín se funda para investigar y promover las plantas medicinales. La empresa busca mejorar las condiciones de vida tanto de sus proveedores como de un colectivo de mujeres asociadas. Eco Jardín obtiene sus

9. El Diario Oficial contiene las leyes, decretos y notificaciones públicas del Gobierno de Colombia.

10. El SENA es una institución educativa dentro del Ministerio del Trabajo que busca impulsar la productividad de la población rural y urbana de Colombia a través de la formación práctica. Fundada en 1957, es una institución longeva y altamente respetada, por su contribución a la movilidad social y al desarrollo. Las labores de investigación en hoja de coca del SENA se abordan en el capítulo 4.

insumos de cultivadores mestizos en el Cauca, organizados en una cooperativa en la municipalidad de Totoró. Los productos transformados de coca de Eco Jardín incluyen gel de coca de aplicación tópica y aceites esenciales.

En la Sierra Nevada de Santa Marta, varias comunidades han apoyado emprendimientos informales de hoja de coca, que han formado lazos con distribuidores bogotanos para comercializar productos alimenticios como chocolatinas y aceites de coca. Aunque algunos mayores han declinado su apoyo al comercio con la hoja, la participación en iniciativas de industrialización ha continuado.

Varias comunidades amazónicas del Putumayo, Caquetá y el departamento del Amazonas también participan en redes de solidaridad que distribuyen hoja de coca. Éstas venden *mambe* (hoja de coca pulverizada) en contextos urbanos con distribuidores que se han familiarizado con el significado cultural del producto.

Además de productos colombianos, hay un pequeño mercado de importaciones, principalmente de productos alimenticios peruanos, en contextos de ferias culturales andinas. El proyecto Bio Coca es un ejemplo del segmento de micro-importadores.

Además de emprendimientos productivos, hay varias iniciativas culturales y de investigación que promueven la industrialización de la coca. Por ejemplo, la Fundación para el Estímulo de las Artes (FEDAR) ha promovido los beneficios del consumo de hoja de coca a través de múltiples eventos y espacios de aprendizaje y arte. En la investigación de la transformación de la hoja de coca en usos no-comestibles fue pionera la organización Mama Coca, la cual desarrolló una fórmula de papel de coca que combina el papel reciclado con coca no apta para el consumo humano (por su alto contenido de agro-químicos) y elaboró los primeros abonos compostados de coca.

La regional Cauca del SENA ha seguido expandiendo la investigación en la industrialización de la coca, por medio del desarrollo de varias aplicaciones agro-industriales para la planta. Estas incluyen abonos, complementos alimenticios para aves, y medios de cultivo de laboratorio. En el marco de programas especiales del SENA, como *Jóvenes Rurales*, hoy *SENA Emprende Rural*¹¹, se han instalado unidades

11. SENA Emprende Rural es un programa del gobierno que promueve la generación de ingresos en la población rural por medio del aprendizaje, el desarrollo de habilidades técnicas, y la promoción del emprendimiento.

productivas para transformar la hoja de coca en licor mistelas y productos de panadería. Por medio de estos esfuerzos, el SENA Cauca ha innovado un modelo de investigación e innovación con coca que está ayudando a darle forma a la industrialización de la coca en Colombia. Este modelo se abordará en el capítulo 4.

La tabla 3 resume las iniciativas de transformación de hoja de coca, con su año de fundación, origen étnico y productos. En la actualidad, los productos vendidos por estos emprendimientos no pueden registrarse con INVIMA. Esto impide el acceso a canales de comercialización nacionales como supermercados y farmacias, los cuales exigen ese registro. El resultado es que el mercado de productos de coca permanece restringido a redes locales o informales de distribución, lo cual limita el potencial de la categoría. El abordaje de las barreras y oportunidades legales para la comercialización se explora en el capítulo 3.

TABLA 3. Iniciativas de transformación de hoja de coca en Colombia

AÑO	ORIGEN ÉTNICO	INICIATIVAS	PRODUCTOS
1993	Indígena	Coca Nasa	Galletas, aceites, condimentos, hoja seca, harina, bebidas, licores
1995	Indígena	Koka Sana	Infusiones
1998	Indígena	Yutuk Nasa	Cremas, hoja, condimentos
2000	Mestizo	Sierra Nevada de Santa Marta – varias iniciativas	Chocolates, galletas
2002	Mestizo	Eco Jardín	Gel y aceites esenciales
2003	Mestizo	Hayu Guas	Harina, galletas, complementos alimenticios
2003	No relevante	SENA	Harina, abonos compostados, abonos líquidos, bases para alimentos
2003	Mestizo	Mama Coca	Papel de coca, artesanías
2000s	Indígena	Comunidades indígenas amazónicas – varias iniciativas (ej. comunidad Huitoto)	Mambe (hoja de coca pulverizada)



Un cultivo de coca en Caquetá, Colombia, junio 2002. © Carlos Villalón | Redux

3. EL MARCO NORMATIVO PARA COLOMBIA

3.1 Breve historia de las leyes de coca en Colombia

Cuando los incas se expanden a lo que hoy es el sur de Colombia, encuentran que la coca es endémica y ampliamente consumida. La abundancia y valor de la coca en el territorio colombiano le permitió ser empleada como medio de pago, particularmente en el intercambio de mano de obra, incluso en la época colonial. Por ejemplo, los “huevos de coca”¹² o libras de coca se usaban para pagar a los trabajadores, dependiendo del tipo de trabajo, su rendimiento, y sus necesidades de consumo.

12. Se consideraba como referente un huevo de gallina común que puede pesar entre 60 y 65 gramos, el cual se utiliza en una balanza de gravedad colocando en un extremo los huevos, y en el otro el peso en hoja seca hasta lograr la cantidad requerida, que se incrementa hasta 9 huevos equivalentes a medio kilo (500 gramos) o más, según el tipo de huevo.

La hoja también se usaba para adquirir bienes, como comida y vestido, y servicios. El uso de la coca como medio de intercambio sobrevivió hasta bien entrado el siglo XX, particularmente en el departamento del Cauca.

Durante el reino de Felipe II de España (1527-1598), se inician los primeros intentos de limitar el cultivo de coca. Se les restringió a los españoles cultivar coca para no absorber la mano de obra necesitada en la minería. También se buscó reglamentar el trato y las medidas de pago a las labores.

Tras estas primeras leyes, no hay más registro de leyes significativas sobre la coca hasta 1920, cuando el gobierno colombiano restringe la distribución de cocaína y otros narcóticos.

En 1946, la Ley 45 prohíbe los pagos con hoja de coca, lo cual impacta sobre todo a los terratenientes caucanos, donde era más común esta práctica. Sin embargo, la Ley 45 es derogada el mismo año debido al rechazo de políticos caucanos cuyos intereses económicos se perjudicaban tanto por la necesidad de monetizar la nómina como por las protestas sociales de los cocaleros (Ceballos Bedoya, 2012).

En 1961, Colombia y la mayoría de países en el mundo firman la Convención Única sobre Estupefacientes, la cual prohíbe el cultivo y la transformación de las tres plantas con el más notable potencial psicotrópico: la coca, la amapola y la marihuana. La Convención exceptúa los usos “médicos y científicos” de la prohibición, pero no los define. También permite la producción de bases des-alcaloinizadas para las industrias alimenticias y textiles.

La Convención del '61 también prohíbe el *mambeo* de hoja de coca,¹³ sin sustento científico que comprobara algún efecto nocivo relacionado, y da inicio a la persecución de una práctica cultural milenaria y extendida en Suramérica.

Diez años más tarde, el Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971, que entra en vigencia en 1976, da una apertura para el desarrollo industrial de productos de coca, al declarar que:

Si un preparado que contenga una sustancia sicotrópica distinta de las de la Lista 1 tiene una composición tal que el riesgo de uso indebido es nulo o

13. El artículo 49, sección 2, parágrafo e. de la Convención Única de 1961 estipula que, “la masticación de la hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años de la entrada en vigor de la presente Convención.”

insignificante y la sustancia no puede recuperarse por medios fácilmente aplicables en una cantidad que se preste a uso indebido, de modo que tal preparado no da lugar a un problema sanitario y social, el preparado podrá quedar exento de algunas de las medidas de fiscalización previstas en el presente Convenio conforme a lo dispuesto en el párrafo 3.

Con esta disposición, muchos productos de coca podrían obtener acceso legal al mercado, si su proceso de producción vuelve inviable la extracción posterior de los alcaloides.

En este periodo, se promulgan leyes y decretos dirigidos al control de plantaciones y derivados que nutren la cadena del narcotráfico. Estas leyes son suplantadas por legislación más reciente de los años ochenta hasta el presente día, por lo cual no son consideradas en este documento.

En Colombia, la ley 30 de 1986, conocida como el “Estatuto Anti-Narcóticos”, establece el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). Esta es la entidad encargada de regular el cultivo de plantas empleadas en la producción de narcóticos¹⁴. De este modo, parecen quedar proscritas todas las actividades fuera del control del CNE, incluidos todos los aspectos del cultivo tradicional, desde la posesión de semillas, la siembra, el cuidado de las plantas, hasta cualquier actividad relacionada (Ceballos Bedoya, 2009).

Tras los acuerdos políticos que llevaron a la desmovilización del grupo armado M-19 se da la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, que resulta en una nueva constitución política. La Constitución de 1991 reconoce la multiculturalidad del país, lo cual abrió paso al reconocimiento de usos modernos y alternativos de la hoja de coca en territorios indígenas. Sin embargo, este reconocimiento también entra en contradicción con las Convenciones prohibicionistas internacionales que no se ajustan al modelo multi-cultural colombiano.

La Constitución colombiana entiende que los usos, prácticas y saberes centrados en la coca tienen arraigo en las comunidades indígenas y su herencia cultural. Este reconocimiento apela a la protección de usos y derechos de los grupos étnicos y honra la diversidad cultural colombiana (Convenio 168 sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por Colombia el 7 agosto de 1991) (Chaves & Zambrano, 2014).

14. A la fecha estas regulaciones no se han promulgado. De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, su redacción se exploró en 2016-17.

Como se menciona en el capítulo 2, en 2002, la Asociación de Cabildos Indígenas Juan Tama¹⁵ de Inzá, Cauca, emite la resolución No. 001 autorizando el uso de la coca para la producción de bebidas aromáticas. Este acto administrativo permite iniciar legalmente las labores de la empresa Coca Nasa y emplear la “zona gris” – un concepto desarrollado por la investigadora Marta Zambrano que se aborda en la siguiente sección.

La Corte Constitucional ha respaldado los usos y costumbres tradicionales de los pueblos originarios de Colombia. En 2003, la sentencia SU-383 se pronunció a favor de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) y en contra del Presidente de la República, el Consejo Nacional de Estupefacientes, y otras entidades del Gobierno Nacional, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la existencia como comunidad, al ambiente sano y a la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan. Las razones jurídicas incluyen haber propagado herbicidas para erradicar cultivos ilícitos sin surtir el procedimiento de consulta previa y ocasionando un daño ambiental considerable en sus territorios. La Corte Constitucional encontró que:

Los estudios a los que la Sala ha hecho referencia le permiten concluir que las comunidades indígenas y tribales de la Amazonía colombiana, en general, ostentan las condiciones que reclama el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT para su aplicación, en cuanto son depositarios de condiciones sociales, culturales y económicas que los distinguen de los otros sectores de la colectividad nacional, están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones y ocupan sus territorios desde antes de la conquista y colonización de las actuales fronteras estatales.

La Corte recordó que la hoja de coca está ligada a las creencias y tradiciones de varias comunidades indígenas de la Amazonía, lo cual significa que la aspersión aérea podía poner en riesgo sus prácticas ancestrales ligadas a la planta. En efecto, con fundamento en los informes técnicos allegados al expediente y en documentos académicos, la Corporación observó que, para algunas comunidades de la Amazonía, la hoja de coca cumple un papel de medio de cambio, ya que la misma es utilizada en rituales y adquisición de bienes bajo la modalidad de trueque¹⁶. La Corte defendió el derecho superior a los usos culturales y dio fin a la fumigación en territorios colectivos.

15. La Asociación de cabildos indígenas Juan Tama agrupa ocho resguardos indígenas. Es una organización de segundo nivel, reconocida a través de una resolución de 1993 que permite la asociación de cabildos indígenas.

16. Trueque entendido como el intercambio de bienes y servicios sin la presencia de moneda oficial.

Aunque el reconocimiento de los derechos culturales crea un espacio para la coca, dos actos regulatorios bloquean la industrialización de la coca. Primero, la circular del INVIMA V.C.M-601-0294-07 donde se informa que los productos elaborados con hoja de coca no se pueden comercializar en el territorio nacional, dado que esta actividad está restringida a las comunidades indígenas. Segundo, la Alerta Sanitaria 001 de 2010 de INVIMA, donde le “advierte” a la población colombiana que se abstenga de consumir y comercializar productos de té, aromáticas, galletas o cualquier alimento que contenga entre sus ingredientes hojas de coca. Según la alerta sanitaria “Estos productos no cuentan con Registro Sanitario y los beneficios de tipo medicinal, preventivo, curativo o terapéutico que se anuncia por su consumo, no se encuentran autorizados ni avalados por el INVIMA.”

En la Alerta Sanitaria de 2010 del INVIMA se solicita a las Secretarías de Salud de todo el país intensificar las acciones de vigilancia y control en almacenes de cadena, hipermercados, tiendas naturistas y demás establecimientos de la cadena de distribución y comercialización de productos alimenticios, para retirar del mercado productos que contengan coca. Esto lleva a las empresas emergentes en el sector a la crisis financiera.

En 2011, la Corte Constitucional reforma el Artículo 49 de la Constitución por medio de la Sentencia C-882/11. Enuncia que el derecho a la identidad cultural de las comunidades indígenas puede ejercerse no solamente en los territorios indígenas sino en todo el territorio nacional, ya que este derecho se proyecta más allá del lugar donde esté ubicada la respectiva comunidad.

El Consejo de Estado se ha pronunciado en concordancia con la Corte Constitucional. En su sentencia publicada el 18 de julio de 2015, reconoce que:

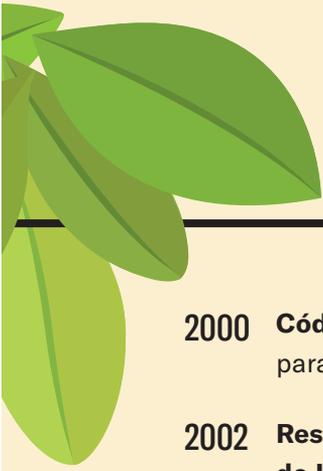
La comercialización de la hoja de coca por las comunidades indígenas, se sustenta en el Principio Constitucional de identidad cultural, a partir del cual se han emitido resoluciones provenientes de autoridades indígenas, debidamente reconocidas, que han autorizado la comercialización de este producto natural.

Esta decisión reciente del Consejo de Estado fortalece el camino para que las comunidades indígenas comercialicen productos con hoja de coca en todo el territorio nacional. La decisión vuelve a la industrialización de la hoja de coca una opción viable de desarrollo en todo el país. Sin embargo, el INVIMA rechaza la jurisdicción del Consejo de Estado sobre la comercialización de la hoja de coca, y se rehúsa a emitir registros

GRÁFICA 2

Actos legislativos y jurisdiccionales relevantes a la coca en Colombia (1920–2015)

- 
- 1920 Ley 11:** Esta ley permitía libremente la siembra de arbusto de coca y otros cultivos hoy considerados ilícitos, pero restringía el consumo a la formulación médica.
- 1936 Código Penal:** No penalizaba el cultivo de coca, ni el consumo de alcaloides, pero sí lo hacía con el tráco de estupefacientes.
- 1946 Ley 45:** Extiende la represión al cultivo y conservación de coca.
- 1947 Decreto 0896:** Prohibió que se utilizara la hoja de coca como moneda.
- 1961 Convención contra el tráco de estupefacientes:** Artículo 27, cuando sea para extraer elementos saporíferos, usados en la producción de bebidas y alimentos.
- 1986 Ley 30:** Se adopta el estatuto de estupefacientes.
- 1988 Convención de las Naciones Unidas de Viena:** Establece un espacio de legalidad a los cultivos de coca de las comunidades indígenas.
- 1989 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo:** Establece una especial protección a la identidad cultural de los pueblos indígenas, lo cual incluye respeto a sus costumbres y tradiciones.
- 1991 Constitución Política de Colombia:** Asamblea Nacional Constituyente, reforma la Constitución y abre espacios de diálogo y concertación con las comunidades.
- 1993 Ley 67:** Ratifica la Convención Única de 1988.
- 1994 Sentencia C-176:** Se declara exequible la Convención Única de Estupefacientes por la Corte Constitucional.
- 1997 Ley 397:** El consumo de la hoja de coca puede entenderse como parte del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos indígenas.



- 2000 Código Penal:** En su artículo 375 se establecen las sanciones para plantaciones.
- 2002 Resolución No. 001 de la Asociación de Cabildos Juan Tama” Municipio de Inzá, Cauca:** Resuelve Otorgar al Resguardo de Calderas en la zona de Tierradentro, Cauca, el permiso para la utilización de la hoja de coca producida en los territorios indígenas, para la producción de aromáticas.
- 2003 Sentencia 383:** Consulta previa y fumigaciones. Corte Constitucional.
- 2006 Resolución 1478 del Ministerio de Protección Social:** Art. 6. Incluye en la lista de sustancias objeto de monopolio del estado a la Hoja de Coca y sus derivados.
- 2007 Circular INVIMA V.C.M-601-0294-07:** Se informa que: “los productos derivados de la Coca (Te, aromáticas, galletas, gaseosas, dulces, etc.) elaborados y comercializados en los resguardos indígenas, NO pueden ser comercializados ni publicitados en el resto del territorio nacional”.
- 2007 Resolución 940 Ministerio de Protección Social:** Modica la Resolución 1478 del 10 de mayo de 2006 y determina que la sustancia objeto del monopolio del estado es la cocaína con fines terapéuticos, sacando de la lista la hoja de coca y sus derivados.
- 2010 INVIMA Alerta Sanitaria 001:** Advierte a la población colombiana que se abstenga de consumir y comercializar productos de té, aromáticas, galletas o cualquier alimento que contenga entre sus ingredientes hojas de coca.
- 2011 Corte Constitucional C-882:** Derecho al Uso ancestral de la hoja de coca.
- 2012 Corte Constitutional T 477:** Uso de marcas.
- 2015 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo:** Se decide la acción de nulidad frente a la alerta sanitaria 001 del 23 de febrero de 2010.

para los productos con coca, restringiendo su alcance a canales de comercialización más pequeños y cerrando la puerta a los mercados masivos (ej. supermercados, farmacias y almacenes de cadena) que requieren la certificación de INVIMA.

Las gráficas 2 y 3 resumen los mayores actos legislativos y jurisdiccionales relevantes a la coca en Colombia.

3.2 La “zona gris”: la dualidad del Estado colombiano ante la coca

La revisión de la legislación actual vigente para Colombia presenta lo que la investigadora Marta Zambrano ha denominado “una zona gris en la institucionalidad nacional”. Esta situación ampara a las micro-empresas urbanas de alimentos y bebidas de coca, pero no las promueve (Chaves & Zambrano, 2014).

La zona gris emerge por medio de la legislación nacional, la Constitución de 1991, y los marcos legales internacionales descritos arriba. Al firmar la Convención de Naciones Unidas de 1988 y ratificar el convenio 169 de la OIT en 1991, el Estado colombiano asegura una ventana de legalidad para la coca, amparada en la protección a la identidad cultural indígena y el respeto por sus costumbres y tradiciones.

El gobierno Santos, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Congreso han hecho esfuerzos para regular el cultivo y transformación de coca en ciertos momentos de la administración. Por ejemplo, ha habido proyectos de ley para ampliar el espacio legal de la coca, particularmente por medio de un marco que promueva empresas asociativas y comunitarias con fines médicos y científicos (Florez J. , 2015). Sin embargo, a la fecha estos esfuerzos no han progresado. Las divisiones entre los productores cocaleros y la sociedad civil han impedido la formulación de una propuesta. Adicionalmente, otros temas ligados al acuerdo de paz con las FARC, tales como la titulación formal de tierras, han dominado las discusiones. Otros retos y oportunidades del acuerdo de paz para la industrialización de la coca serán tratados en el capítulo 4.

Algunos actores temen que promover una legislación y regulación de la coca pueda invitar intereses de la “gran empresa” que puedan dominar la industria de la coca y excluir a los cultivadores tradicionales y a las comunidades. Sin embargo, se puede articular una estrategia de reforma centrada en las comunidades, al ligar el proceso

de legislación a las instituciones donde los intereses locales tienen mayor injerencia, particularmente las instituciones interesadas en el desarrollo rural.

Igualmente, oponerse a la legislación en favor de la coca para reconocer el uso indígena de la misma socava la posibilidad de consagrar plenamente los derechos culturales y así proteger la propiedad cultural e intangible relacionada a la coca de las comunidades indígenas. Esta legislación podría dar lugar a la creación de un espacio diferencial legítimo para el emprendimiento étnico, junto a otros bienes culturales (Chaves & Zambrano, 2014).

Pese a la ausencia de propuestas legislativas, podemos identificar varios casos de institucionalidad dual – es decir, donde ciertas instituciones del Estado apoyan los usos de la coca, a la vez que otras partes los rechazan. En 2003, la oficina de la Presidencia publicó en su página web una noticia sobre la empresa Kokasana. El comunicado aplaude la iniciativa como un ejemplo de emprendimiento, de agricultura sostenible y de respeto cultural:

...Como un ejemplo de agricultura sostenible, diversas autoridades agrícolas destacaron las aromáticas que, a base de hojas de coca, fabrican los indígenas Pijaos del Tolima y los Yanakonas del Huila”
(Presidencia, 2003).

Irónicamente, mientras la Presidencia celebraba a Kokasana, también apestaba un nivel sin precedentes de aspersión aérea en la Colombia rural (Gráfica 3). La campaña de erradicación, complementando la Alerta Sanitaria INVIMA, provocó rechazo entre la sociedad civil y los medios, con periodistas destacados pronunciándose en contra del Estado colombiano y a favor de las comunidades afectadas.¹⁷

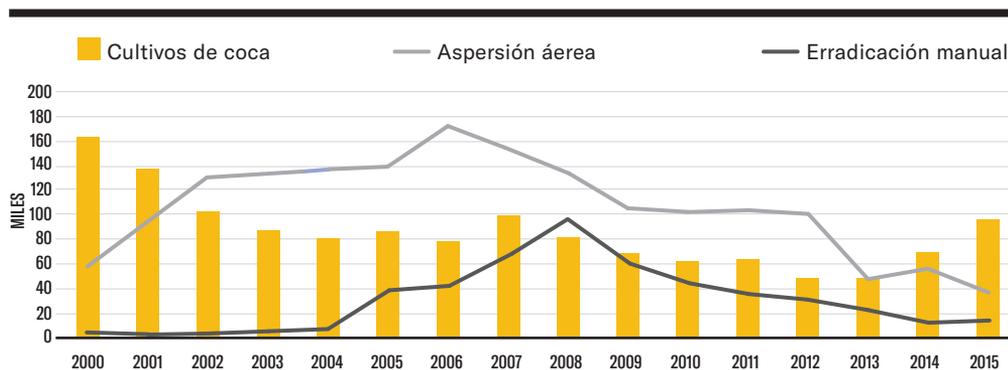
Como la Presidencia, el ahora Ministerio de Salud y Protección Social (en ese entonces el Ministerio de Protección Social) también ha demostrado dualidad institucional. En su resolución 940 del 30 de marzo de 2007 aclara que la cocaína, no la coca, es sujeta a monopolio de Estado. Con esta acción elimina a la coca de la lista

17. En su artículo “Mas Monsanto, Menos País” publicado en el periódico El Espectador en marzo de 2007, el periodista y sociólogo Alfredo Molano, escribe: “Ahora persiguen a los indígenas del Cauca no sólo con las avionetas y con los matones de los escuadrones antimotines, sino con funcionarios de corbata y gel que confiscan los productos de una empresita creada por indígenas del Cauca para fabricar té, galletas, dulces y una gaseosa llamada Coca-Sek.”

de sustancias controladas, indicando que, mientras para el INVIMA eran proscritas las transformaciones de hoja de coca, para el Ministerio cabía la posibilidad de realizarlas.

GRÁFICA 3.

Hectáreas cultivadas con coca, con aspersión aérea y erradicación manual*



* Esta gráfica se generó a partir de la base de datos SIDCO 2018, publicada por el Observatorio de Drogas de Colombia en el Ministerio de Justicia y del Derecho. Las hectáreas de coca asperjadas y erradicadas pueden exceder el monto total de cultivos de coca debido a problemas con los datos (ej. inexactitudes en las mediciones e inconsistencias en las fechas en las que se registran los datos) como también por errores de erradicación (ej. erradicación de cultivos lícitos) y la reaparición de la coca durante el año reportado.

Fuente: Comisión Asesora Para la Política de Drogas en Colombia, 2015 y Observatorio de Drogas de Colombia, 2018.

En septiembre de 2011, el programa del Ministerio de Cultura para estimular el legado culinario y cultural otorga un premio a miembros de la comunidad Misak del Cauca, por:

...Un plato compuesto por una tortilla de hoja de coca, de consumo común entre la comunidad de los indígenas guambianos, que viven en el suroeste del país, obtuvo el primer puesto en la V versión del Premio Nacional de Gastronomía de Colombia, organizado por el Gobierno (El Espectador, 2011).

Se reconoce que:

Este es un concurso al que se accede por convocatoria pública que prepara, auspicia y forma el Programa de Estímulos del Ministerio de Cultura colombiano. Este es uno de los programas en que se ve reflejada la política para el conocimiento, la salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia (El Espectador, 2011).

Es significativo que se haya reconocido el valor de la versatilidad culinaria de la coca como un bien cultural. Sugiere que se podría reconocer su uso en poblaciones no indígenas en todo el país.

Finalmente, como se menciona en el capítulo 2, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ha apoyado el desarrollo rural y la investigación aplicada en proyectos con coca. Como una institución pública regida por el Ministerio del Trabajo, el SENA y sus proyectos de formación e investigación en transformación constituyen un respaldo adicional del Estado a la industrialización con coca. Desde 2005 hasta el presente, los esfuerzos del SENA en el Cauca y el Guaviare por medio de programas especiales como Jóvenes Rurales (SENA Emprende Rural) han instalado unidades productivas que permiten a las comunidades transformar la hoja en una serie de productos a la vez que equipa a los aprendices con las herramientas para realizar sus emprendimientos.

El SENA Cauca ha realizado investigaciones en los usos agro-industriales de la coca. Estos incluyen el diseño y evaluación de fórmulas de abonos líquidos y sólidos que emplean la hoja. Otras iniciativas recientes han producido medios de cultivo de bajo costo combinando coca pulverizada y agar.¹⁸ La investigación en desarrollo de productos del SENA ha creado un espacio de diálogo entre el Estado y las comunidades cultivadoras de coca sobre sus necesidades económicas, y ha permitido generar capacidad instalada local para transformar la coca (y otros insumos) en productos de mayor valor agregado. El SENA proporciona un camino para integrar la industrialización de la coca a los programas de desarrollo rural, y formular nuevas maneras de implementar el control a la coca, un concepto que se explora en el capítulo 4.

Los ejemplos en los que el Estado colombiano promueve la industrialización de la hoja de coca no trasgreden el derecho internacional. Según una entrevista con Juan Carlos Garzón-Vergara,¹⁹ la Convención del '61 exceptúa de la prohibición productos empleados en la medicina o la ciencia, siempre que haya medidas para prevenir su uso inapropiado o adverso (Garzón-Vergara, 2016). Estas excepciones facultan al Estado para reconocer y registrar productos derivados de la hoja de coca. Tales productos sólo necesitan que su diseño haga inviable química o económicamente producir

18. Estas investigaciones se realizaron en el Centro Agropecuario y el Centro de Teleinformática y Producción Industrial de la regional Cauca. En el Guaviare, el trabajo se realizó en el Centro de Desarrollo Industrial, Turístico y Tecnológico del SENA.

19. Investigador de la Fundación Ideas Para la Paz (FIP), Bogotá, Colombia.

cocaína a partir de ellos. O, por otro lado, deben existir salvaguardias que prevengan su desviación a usos ilícitos. Como se menciona anteriormente, las excepciones médico-científicas, integradas a las leyes colombianas por la sentencia C-176/94 de la Corte Constitucional, invalidan el concepto de que “Colombia está infringiendo las disposiciones internacionales” con “la fabricación de bebidas que emplean la hoja de coca”. Estos pronunciamientos, basados en una comprensión equivocada de la ley, fueron hechos por el Ministerio de Relaciones Internacionales el 16 de noviembre de 2006 y por la Dirección Nacional de Estupefacientes el 4 de diciembre de 2006.

Para consolidar la oportunidad de industrializar la hoja de coca, Garzón-Vergara sugiere que INVIMA (así como otros reguladores de productos) tendrían que evaluar a cuáles productos se les expide registro como medicamentos, productos fitoterapéuticos o alimentos. Para ello habría que realizarse todo el ejercicio legislativo que requiera la regulación de la coca, como producto afectado por una convención internacional. Esto incluiría evaluar científicamente si acaso estos alimentos o medicamentos pueden ser mal utilizados o ser perjudiciales para la salud. Este ejercicio haría posible que en el registro del producto se haga obligatorio informar a los consumidores de potenciales riesgos o reacciones adversas, de haber lugar a ello, permitiendo igual su comercialización.

3.3 Oportunidades del Estado para fortalecer la industrialización de la coca

Para resumir, concluimos con las implicaciones generales del marco normativo colombiano para la coca, el cual ofrece una serie de factores tanto promotores como limitantes para industrializar esta planta:

- La hoja de coca se ha eliminado de la lista de sustancias controladas sujetas a monopolio de Estado. Aunque aún se le considera una sustancia controlada, no hay sanciones en su uso. Adicionalmente, ninguna ley ni protege ni prohíbe la transformación (no-narcótica) de productos de coca.
- El Estado permite el cultivo de coca en territorios indígenas y la comercialización de productos de coca en todo el país (desde el 2015), basado en el modelo constitucional multicultural que defiende el uso tradicional de la hoja de coca como parte de la identidad cultural indígena.

- No hay protecciones legales para cultivadores y transformadores de coca no indígenas, sean ellos tradicionales o de adopción más reciente de la planta. Como se especificará en el capítulo 4, los pequeños cultivadores están temporalmente protegidos de sanciones, pero ni esta política ni una definición concreta de “pequeño” está consagrada en la ley.
- No existen leyes claramente definidas para obtener acceso formal a canales de comercialización convencionales (por ejemplo, aquellos que requieren registros de producto de los reguladores nacionales como INVIMA o ICA¹⁸). En teoría, el proceso de adquisición de permiso para la comercialización de hoja de coca requiere aprobación de los anteriores y / o el Fondo Nacional de Estupefacientes, excepto cuando los alcaloides de la coca no son recuperables. Este proceso no se ha definido para la hoja de coca. Sólo recientemente se ha empezado a definir el proceso de consecución de permiso para realizar investigación con esta planta.

El Estado colombiano necesita un proceso de reforma que fortalezca los factores de apoyo y reduzca las limitaciones, y avanzar simultáneamente tanto en la industrialización de la coca como en el régimen de control de drogas. Como tema prioritario, el Estado debe abordar la falta de protecciones para los pequeños cultivadores, la cual mantiene su futuro en limbo. Para asegurar que la industrialización de la coca sea una oportunidad de empoderamiento y bienestar para las comunidades cocaleras, el proceso de reforma debe apoyarlas en articular sus necesidades, evaluar sus opciones, y estructurar los resultados legales y regulatorios. Una parte integral de este proceso es la investigación y experimentación, tanto con productos como con marcos normativos, en colaboración con los cultivadores. Esto ayudaría a construir la evidencia que demuestre beneficios tanto para los usuarios como productores y a generar los métodos legítimos de control a nivel local y nacional.

Para cumplir con estos requisitos en el proceso de reforma en pro de la industrialización de la coca, el SENA Cauca ofrece un modelo desarrollado orgánicamente con el corregimiento de Lerma. El Modelo Lerma es particularmente apropiado considerando tanto el marco institucional del Acuerdo de Paz de 2016 como los retos a los que se enfrentan sus instituciones a futuro. Este tema se aborda en el próximo capítulo.

20. El Instituto Colombiano Agropecuario regula los productos agro-industriales.



Productos de Lerma a base de hoja de coca exhibidos durante el VII Foro Internacional de la Hoja de Coca en Popayán, Colombia, agosto 2016. © David Restrepo

4. HORIZONTES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA

4.1 El contexto del Acuerdo de Paz de 2016

El Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ha permitido al país contemplar nuevas políticas para gestionar los cultivos de usos ilícitos. Estos se abordan en el Punto 4 del Acuerdo, “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”.

El Acuerdo de Paz de 2016 dictamina que las estrategias de control de drogas deben ser construidas por medio de un proceso participativo y consensuado. Deben involucrar a todos los actores relevantes y estar alineadas con las metas de desarrollo rural integral. Estas se trazan por medio de planes de desarrollo ajustados a las necesidades

sociales y económicas de cada comunidad. La lógica que subyace el Acuerdo consiste en que la pobreza, la marginalización, y la falta de acceso a la tierra tienen que sobreponerse para lidiar con las causas de las economías ilegales (Acuerdo de Paz, 2016).

De acuerdo con el principio de consenso del Acuerdo, el mecanismo primario de control de la coca (y otros cultivos con usos ilícitos) es la sustitución voluntaria de cultivos. Para impulsar la política de sustitución del Estado, el Acuerdo funda el *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito* – PNIS. Este se implementa por medio de acuerdos locales entre el Estado y las comunidades cultivadoras en las que se comprometen a remplazar los cultivos a cambio de pagos (entregados a las familias cultivadoras, a los recolectores y sus comunidades circundantes).²¹ Los métodos no voluntarios de control, como la erradicación forzada, son herramientas secundarias destinadas a las plantaciones grandes de los grupos armados o grandes traficantes de drogas.²²

La estrategia de sustitución de cultivos prevé un periodo transicional y otro de largo plazo. Articula entonces “Planes de Acción Inmediata” (PAI) y “Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución” (PISDA), cada uno con sus recursos e instituciones.²³

El Acuerdo espera que los pagos iniciales ayuden a las comunidades a remover la coca (y otros cultivos con usos ilícitos) rápidamente, mientras que las nuevas instituciones de desarrollo y distribución de tierras fomentan un salto sostenido a actividades legales.²⁴ La Gráfica 5 (de Garzón y Suárez 2018) resume el marco de sustitución de cultivos que está en curso.

Es preciso reiterar que, en el espíritu del Acuerdo de Paz, la autonomía, bienestar y derechos humanos – incluido el derecho a la identidad cultural – preceden y no deben ser atropellados por los objetivos de control de drogas. El Acuerdo insiste que las políticas de control de drogas deben:

-
21. Esto equivale a treinta y dos millones de pesos o diez mil dólares estadounidenses por año para las familias cultivadoras de coca, y doce millones de pesos anuales para las familias recolectoras.
 22. Sin embargo, la tarea de distinguir entre cultivos grandes y pequeños en el campo es difícil (Garzón & Suárez, 2018).
 23. Para más información acerca de la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, ver Garzón & Suárez, 2018.
 24. Entre estas entidades se destacan la Agencia de Renovación Territorial (ART) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

GRÁFICA 4.

La sustitución de cultivos en perspectiva de largo plazo



Fuente: Fundación Ideas para La Paz, (Garzón & Suárez, 2018)

...mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan (Acuerdo de Paz, 2016).

Es así como el Acuerdo de Paz indica que hay un papel legítimo para la industrialización de la hoja de coca en el proceso de reconstrucción de la salud social, económica y ambiental de las comunidades para superar las causas estructurales del conflicto. El Acuerdo nombra explícitamente el derecho de las comunidades indígenas a usar la hoja de coca. Sin embargo, al apelar al derecho a la identidad cultural, el Acuerdo parece implicar protecciones a las comunidades con usos “ancestrales y tradicionales” de la hoja de coca, sin importar su origen étnico. Asimismo, el Acuerdo reitera la legislación previa que legitima los usos médicos y científicos de la coca, y abre la puerta a otros fines que puedan establecerse como legales a futuro. Esto sugiere que, en el marco del Acuerdo, ampliar los usos culturales y benéficos de la coca tiene un lugar legítimo en la sociedad colombiana.

Las premisas generales de la estrategia de control de drogas para la coca en el Acuerdo se basan en el enfoque de salud pública y de derechos, resumido de la siguiente forma:

- Las políticas priorizan las formas de control voluntarias y promueven el bienestar y los derechos fundamentales de las comunidades.
- Las iniciativas promueven el bienestar social y económico de las comunidades como requisito y método de control de drogas principal, ya que es así como se enfrentan las causas subyacentes de la participación en las economías ilegales.
- Los usos ancestrales y tradicionales ligados al derecho a la identidad cultural deben ser reconocidos.
- Los usos benéficos – médicos y científicos, así como otros – también son bienvenidos.
- El Estado seguirá coordinando esfuerzos con la comunidad internacional en lo relacionado a la reforma de política de drogas y el control de economías ilegales en concordancia con los marcos e iniciativas de control de drogas internacionales.

La industrialización de la hoja de coca encaja claramente con la estrategia del Acuerdo de Paz, pero no fue suficientemente articulada, en parte por la omisión en las

negociaciones de los que trabajan en transformar la coca para usos benéficos. Como resultado, el Estado colombiano ha pasado por alto una deficiencia en su arquitectura institucional para formular su política de industrialización de la coca, sea dentro de las instituciones directamente ligadas al Acuerdo o demás instituciones responsables por el bienestar rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) y control de drogas (Ministerio de Salud y Protección Social).

Abordar la deficiencia institucional para la industrialización de la coca es una oportunidad clave para los futuros gobiernos de Colombia al llevarse a cabo la implementación del Acuerdo de Paz. La industrialización de la coca es un instrumento que recompensa a los cultivadores por concentrarse en cultivos de alta calidad y participar en actividades de valor agregado como la transformación de materias primas. Al promover la industrialización de la coca, los cocaleros ganan fuerza frente a la cadena de suministros ilícita, por medio de relaciones económicas con actores legales y mayor proximidad con las instituciones del Estado.

Fortalecer la relación y la confianza entre las instituciones del Estado y las comunidades cocaleras será una necesidad cada vez más apremiante, en la medida que los desafíos de sostener el programa de sustitución de cultivos se vuelvan más prominentes. Vale la pena resumir de qué se tratan estos desafíos:

- Sustituir sosteniblemente los cultivos de coca puede ser costoso, difícil y demorado, lo cual alarga la implementación de los Acuerdos de Paz.²⁵
- Incluso con suficientes recursos, la sustitución es difícil de mantener si la demanda de cocaína alrededor del mundo continúa y si persiste el tráfico internacional. No se espera que estas condiciones cambien en un futuro previsible.²⁶
- La expectativa de recibir pagos de sustitución de cultivos (como también la reducción en los precios de los *commodities* como el oro) puede incentivar la “re-incidencia” o la plantación de nuevos cultivos (fenómeno de “incentivos perversos”).
- Si el programa de sustitución de cultivos logra reducir inicialmente la oferta de coca, pero la demanda continúa igual o aumenta, se espera

25. El costo de financiar el programa de sustitución de cultivos ronda los COP 4 billones, asumiendo 51 municipios y 127 mil familias (Garzón & Suárez, 2018).

26. El comercio ilegal trasnacional sigue fuerte ya que ni la demanda a la cocaína está colapsando ni hay mucho avance en regularla legalmente en ningún lugar del mundo.

que los precios de la coca suban, lo que genera incentivos para volver al cultivo (o para que el cultivo se desplace a nuevas áreas dentro o fuera de Colombia, como parte del muy mencionado efecto globo que influye en las economías ilegales).

- Si la sustitución de cultivos no logra reducir los cultivos de coca, la legitimidad del programa puede venirse abajo, tanto nacional como internacionalmente. Los llamados para intensificar la erradicación forzada pueden aumentar. Sin embargo, volver a esta política desgastada podría abrir una brecha entre el Estado y las comunidades cocaleras, chocaría con el marco del Acuerdo, y atizaría un nuevo ciclo de conflicto.

La industrialización de la coca puede ser una válvula de escape en los continuos y futuros desafíos de la sustitución de cultivos. Como la sustitución, no es una “panacea” para las economías ilegales, pero es un componente complementario en un modelo de reforma centrado en el bienestar y los derechos de las comunidades. La industrialización de la coca dignifica al cultivador de coca como cultivador de coca. Sirve como base para crear instituciones de control social con mejores perspectivas de legitimidad – y efectividad – que los métodos coercitivos. Mientras que Colombia y el mundo innovan en maneras más racionales de regular el comercio de cocaína, el pueblo colombiano y su Estado tendrían beneficios al añadir la industrialización de la coca a su caja de herramientas de promoción al bienestar rural.

Adicionalmente, a largo plazo, la industrialización de la coca ofrece la posibilidad de mitigar el costo elevado de financiar las políticas de control de drogas como la sustitución. Por medio de alianzas con la industria, genera lazos entre los cocaleros, los transformadores e industrias asociadas (es decir, en los sectores agrícola, medicinal y de consumo), al comercializar productos de coca con valor agregado que generan nuevos ingresos a cada participante de la cadena productiva. Por ejemplo, los abonos de coca parecen mejorar la rentabilidad en la horticultura y cultivos de ciclo corto, por medio de mayores rendimientos y menores costos en insumos. Promover la industrialización de la coca para la agro-industria podría reducir la cuantía de pagos de sustitución que impactan al fisco, y luego suministrar ingresos tanto a los participantes en la cadena productiva como al Estado (a través de impuestos directos e indirectos).

La industrialización de la coca también permitiría realizar una política de transparencia de precios, una herramienta prometedora a la hora de desligar la industria legal de la coca y el narcotráfico, aumentando la rentabilidad para los

cocaleros. Con la industrialización de la coca, la transparencia de precios podría implementarse a través de reportes semanales de precios en la zona andina. En la actualidad, los cultivadores de coca colombianos obtienen los precios más bajos. En Perú y Bolivia, donde el comercio de coca es legal, 25 libras de coca se venden en US\$50 en Lima y US\$85 en La Paz (datos de febrero 2017). Mientras tanto, en el sur de Colombia, una cantidad equivalente vale US \$18, con precios que sólo alcanzan los US\$25 en la época pico de agosto-septiembre. Se puede inferir que la ilegalidad, la presencia de grupos armados coercitivos, y la ausencia de información de precio reducen el poder de negociación de los cocaleros colombianos, lo cual los lleva a aceptar el bajo precio que ponen los compradores. Suministrar un método de comparación podría reducir la desinformación que debilita a los cultivadores. En la medida que crezca la industria de la transformación de la coca, la transparencia de precios podría también permitir la obtención de un recargo o *premium* por la adherencia a mejores métodos de cultivo.

Para alcanzar el potencial de la industrialización de la coca, sería necesario construir leyes, regulaciones e instituciones alineadas con la estrategia de control de drogas del Acuerdo. En esto la industrialización de la coca es de fácil adaptación, incluso se le ha denominado sustitución de usos o erradicación productiva (Baptiste, 2017; Moreno, 2017), cuando se le emplea como estrategia de control de drogas. Para lanzarse a la industrialización de la coca, el Estado colombiano no estaría arrancando de cero: la experiencia del SENA Cauca liderada en Lerma sirve como punto de partida y hoja de ruta. Las alianzas del SENA con las comunidades locales y las organizaciones de sociedad civil suministran un modelo de reforma que puede ayudar a construir una industria centrada en resolver las necesidades de las comunidades. El modelo evolucionó orgánicamente en Lerma, pero ya se está aplicando en otras comunidades caucanas, lo cual indica su relevancia para el diverso panorama colombiano – y más allá.

4.2 Lecciones del Modelo Lerma: el enfoque comunitario del SENA Cauca para estudiar la coca y reformar su industrialización

En 2017, la regional Cauca del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) obtuvo el primer permiso en la historia de Colombia para realizar investigación científica con la hoja de coca, otorgado por el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE). Se aclara que el permiso da lugar a:

- La compra local de hoja de coca por el SENA Cauca (de comunidades autorizadas para cultivar y vender hoja de coca – es decir, aquellas con usos tradicionales);
- El uso de esta coca exclusivamente para fines de investigación, haciendo referencia a la excepción a la prohibición de los usos médicos y científicos mencionados en la Convención del '61.

Al otorgar este permiso, el Estado colombiano empezó a sentar un precedente que puede impulsar la investigación en torno a los usos benéficos de la coca. El éxito del SENA Cauca en la obtención del permiso de investigación demostró que el Modelo Lerma tiene potencial como instrumento que promueva la industrialización de la coca enfocada en el bienestar de las comunidades rurales.

La misión del SENA incluye trabajar con comunidades para proveer capacidades de trabajo y gestión como también para instalar unidades productivas (es decir, infraestructura industrial de pequeña escala que sirve de base para nuevos negocios o cooperativas). El programa de investigación del SENA complementa su misión de entrenamiento y desarrollo, al crear herramientas y procesos prácticos con valor inmediato en el campo, ya que son desarrollados en la colaboración entre investigadores, instructores, aprendices y comunidades.

Como parte de las misiones del SENA, los instructores del Cauca se toparon con comunidades cocaleras amenazadas por el conflicto, la falta de oportunidades y la criminalización. Una de estas comunidades es Lerma, un corregimiento en el municipio de Bolívar al sur del departamento. Parte del área de influencia indígena Yanacona, Lerma mantiene la práctica ancestral del mambeo de hoja de coca, que data de muchas generaciones.

Durante la violencia intensa de los años '80, ligada al tráfico ilícito de cocaína, murió un porcentaje significativo de la población lerreña. En respuesta, los líderes comunitarios se reagruparon y decidieron concentrarse en reconstruir el tejido social del pueblo. Lanzaron varias iniciativas que promueven la educación cívica y ambiental, la seguridad alimentaria, la historia local, y las artes. Crucialmente, los líderes de Lerma decidieron resistir tanto el conflicto armado como la criminalización de su modo de vida por el Estado desarrollando usos alternativos para sus cultivos de coca. Reconocieron el profundo valor cultural de la coca en sus vidas y su potencial para el bienestar. Al ir fortaleciendo su gobierno local (a través de la junta de acción

comunal), Lerma empezó a contener la violencia. También logró que las actividades de procesamiento de narcóticos salieran del perímetro de su comunidad.

Lerma encontró en el SENA Cauca un aliado receptivo en su objetivo de fortalecer sus capacidades de industrialización de coca para usos benéficos. Con el apoyo del SENA Cauca y socios de la sociedad civil, el corregimiento empezó a diseñar su portafolio de productos y servicios de coca no-narcóticos. Estos experimentos iniciales se enfocaban en comidas y bebidas inspiradas por productos de coca tradicionales. Los experimentos de pequeña escala evolucionaron en una alianza de investigación con el SENA Cauca, motivando la solicitud del permiso para llevar a cabo la investigación con coca enfocada en sus usos agro-industriales.

El proyecto de investigación en abonos orgánicos ilustra como las alianzas del SENA promueven la experimentación y la innovación, la investigación y la reforma incremental de la coca – todo en uno. El conocimiento amplio del SENA Cauca de las necesidades sociales y económicas de sus aliados en la comunidad ayuda a formular proyectos de investigación que están demostrando una reducción significativa en el costo de fertilizar los cultivos, una mejora sustancial en el manejo de los residuos orgánicos, y un aumento en el rendimiento, dándole nuevas salidas a las cosechas de coca – con una inversión mínima en capital o entrenamiento. Los lazos del SENA con aliados en la sociedad civil aportan asistencia técnica y financiación complementaria que contribuyen a alcanzar los objetivos del programa de investigación. Los logros de la alianza de Lerma también ayudan al SENA a replicar su modelo de servicio para otras comunidades cocaleras en el Cauca y el país.

Para entender el valor del Modelo Lerma para la investigación con coca, el bienestar de las comunidades y la reforma a la política de drogas, es útil reflexionar sobre las condiciones conducentes en las que se basa el modelo, las barreras que ha superado, y las oportunidades que tiene para aumentar su servicio a las comunidades.

Arrancando con las condiciones conducentes a nivel local, es clave entender la naturaleza de los aliados en el Modelo Lerma. La alianza está compuesta de tres grupos de actores:

1. Una comunidad con estructuras de gobierno local sólidas y una cultura que se identifica con la hoja de coca (Lerma), reconoce su potencial para usos benéficos, y puede formular necesidades comunes sobre su aprovechamiento;

2. Una institución educativa y de investigación, parte del Estado colombiano (SENA), que se enfoca en mejorar las condiciones de vida de las comunidades, y que goza de capacidad para llevar a cabo programas de desarrollo e investigación basados en una relación y conocimiento profundos de sus comunidades socias.
3. Organizaciones de sociedad civil sólidas (particularmente, Fundación Tierra de Paz, CIMA y Fundaciones Sociedad Abierta) que contribuyen redes de expertos y recursos que han apoyado la ejecución exitosa de los programas de investigación.

La alianza ha enfocado sus esfuerzos en dar apoyo a las necesidades de bienestar articuladas por la gente de Lerma. Las actividades educativas e investigativas han sido subsidiarias a este propósito. El compromiso del SENA, sus valores compartidos, y su permanencia han sido reciprocados por la receptividad y compromiso de Lerma en los proyectos del SENA. Esto ha generado un ambiente de confianza mutua, que promueve los resultados en educación, investigación y desarrollo económico.

Desde la perspectiva de la reforma, el Modelo Lerma ha empleado la siguiente secuencia:

- Construir relaciones locales sólidas basadas en la comprensión y resolución de necesidades de la comunidad;
- Formular proyectos incrementalmente para lidiar con esas necesidades (relacionadas tanto al entrenamiento como al desarrollo de productos) por medio de la experimentación (con ofertas curriculares y fórmulas de producto);
- Aumentar la capacidad, habilidades e infraestructura gradualmente para ampliar el alcance de la alianza, tanto en las comunidades aliadas (Lerma) como en el Estado (SENA Cauca) con el apoyo de organizaciones de sociedad civil;
- Estructurar proyectos de reforma (ej. el permiso otorgado por el FNE) para resolver necesidades concretas de los proyectos.

La naturaleza de la alianza en Lerma ha permitido al SENA Cauca aprovechar condiciones favorables a nivel macro (ej. un ambiente político abierto a la reforma de la política de droga como también un marco normativo algo conducente). Ha brindado resiliencia ante condiciones menos favorables tanto pasadas como presentes para realizar investigación de industrialización de coca. Estas incluyen la ignorancia y estigma

que tiene la opinión pública sobre la coca, las reglas poco claras para cultivar, comprar, procesar y analizar la materia prima legal de coca para la investigación, y los riesgos de seguridad latentes (que se han atenuado desde el proceso de paz con las FARC).

La necesidad de fortalecer la resiliencia y el impacto del Modelo Lerma (para Lerma y otras comunidades) ha llevado al SENA Cauca y sus aliados a mirar las limitaciones y maximizar sus oportunidades. Por ejemplo, la alianza se ha volcado a expandir su volumen de investigación. Esto es un punto de partida fundamental en la reforma, ya que construir una base de evidencia para plantas controladas es una condición previa para comercializarlas bajo la excepción “médico-científica” de las Convenciones de drogas de Naciones Unidas. Un objetivo inmediato posterior a la consecución del permiso de investigación ha sido impulsar los esfuerzos de investigación dentro del SENA Cauca, en otras regionales del SENA, y con aliados externos (redes de investigación públicas y privadas, académicas y gremiales).

La investigación es un paso importante para escalar los beneficios de la industrialización de coca para comunidades como Lerma. Pero la investigación no basta. Comercializar los productos de las comunidades a una escala suficiente también se necesita, y esto exige mayores alianzas en el Estado colombiano, el sector de investigación, y la industria. Es aquí donde se acoplan las necesidades tanto de escalar el Modelo Lerma como de fortalecer la implementación del Acuerdo de Paz con la industrialización de la coca.

Ahora podemos articular una propuesta que refuerza el Modelo Lerma como una estrategia que mejora el bienestar de las comunidades rurales y el control de la coca, a la vez que permite su industrialización. Se propone esta estrategia al Gobierno de Colombia elegido en 2018, como una forma de fortalecer la implementación del Acuerdo de Paz de 2016. Las recomendaciones caben entre las alternativas a la prohibición de la droga que ahora se desarrollan en Colombia, alrededor del mundo, y a lo largo del espectro de preferencias políticas.

4.3 Escalando el Modelo Lerma: la innovación con coca para fortalecer el Acuerdo de Paz

Para escalar el Modelo Lerma e integrar la industrialización de la coca en el Acuerdo de Paz, se propone un programa de innovación ampliado con las siguientes dos líneas de trabajo inter-dependientes:

1. Un programa de desarrollo tecnológico y de mercado de la coca, enfocado en validar su valor y formular modelos industriales que beneficien a los pequeños cultivadores, sus comunidades y la cadena productiva;
2. Un proceso de reforma gradual de la política de coca, centrado en mejorar la legitimidad y efectividad de la gobernanza sobre la planta por medio de sistemas de control social local.

El programa de innovación buscaría aprovechar las oportunidades de desarrollo tecnológico y de mercado que la coca ofrece. Llevaría a cabo investigación científica para construir la evidencia que:

- Demuestre el valor de las aplicaciones de la coca en los sectores agro-industrial, de consumidor (es decir, nutricional y cosmético), y fito-terapéutico, evaluando el perfil de beneficio y riesgo de los prototipos de producto existentes y nuevos desarrollados por el SENA y sus socios;
- Establezca el tamaño de la oportunidad económica para los cultivadores de coca y sus socios en la cadena productiva;
- Suministre herramientas de desarrollo sostenible para el emprendimiento comunitario y la defensa del medio ambiente;
- Identifique la presencia y recuperabilidad de alcaloides para los diferentes productos de coca;
- Genere alianzas entre cultivadores y usuarios finales (es decir, industrias o consumidores) para definir sus necesidades, elaborar modelos atractivos de negocio para todos los participantes en la cadena productiva, e implementar métodos de trazabilidad y control que cumplan con las leyes anti-droga;
- Cuantifique el nivel de producción de coca requerido para abastecer los usos tradicionales e innovadores.

El programa de innovación se anclaría en las relaciones entre el SENA y la comunidad demostradas en el Modelo Lerma para asegurar que las necesidades de la comunidad y su retroalimentación guíen los resultados. El programa se articularía con una serie de pilotos por sector con la participación de actores relevantes del Estado, la ciencia y la industria, los cuales suministrarían coordinación con políticas nacionales, calidad

en la investigación y alineación con marcos de control de drogas. Los actores de desarrollo rural mantendrían un papel central en todos los pilotos, para sostener la priorización de los intereses de los pequeños cultivadores. Las agencias de control de drogas jugarían un papel permanente pero subsidiario en todos los pilotos.

Para ilustrar, los pilotos agro-industriales de la innovación con coca se apalancarían de los prototipos del SENA Cauca en abonos y medios de cultivo de laboratorio a base de coca. Los pilotos también incorporarían nuevos aliados, tales como:

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Trabajo;
- Centros y agencias de promoción de la investigación científica y el medio ambiente (ej. el Instituto Humboldt, la Universidad del Cauca, Colciencias, etc.);
- Gremios industriales y sus entidades de investigación especializadas (ej. Cenicafé, Cenicaña);
- Reguladores de producto sectoriales (en este caso, el ICA – Instituto colombiano agropecuario);
- Las agencias de control de drogas, tales como el FNE, la Oficina de Política Anti-drogas, y el PNIS.

Desde un punto de vista logístico, los pilotos de innovación se apalancarían en los foros que buscan implementar el Acuerdo de Paz, especialmente aquellos que construyen planes locales de desarrollo integral.

Para obtener representatividad, se buscaría la participación de una variedad de comunidades cocaleras e individuos con diferentes culturas y condiciones sociales. En cuanto a culturas, el programa de innovación integraría comunidades con diversa identidad étnica (indígenas, afrocolombianos y mestizos) y actitudes disímiles ante la coca (ej. valor cultural y espiritual, valor instrumental – como práctica que brinda apoyo en el trabajo – o valor transaccional y económico). En cuanto a condiciones sociales, el programa involucraría comunidades y personas con variación en sus estructuras económicas y de acceso a la tierra (ej. propiedad comunal, propiedad individual, arrendamiento, empleado – y nivel de formalidad ante esa tenencia).

El programa de innovación se beneficiaría de datos macro que complementarían la información local. Esto incluiría un censo de usuarios tradicionales de coca a nivel

comunitario e individual (ya que su número no se conoce) y sus patrones de consumo. También analizaría la evolución espacial de la coca en el territorio nacional, dando mayor evidencia que confirme las áreas con cultivos tradicionales versus las de cultivo más reciente.²⁷

Paralelo al desarrollo tecnológico y de mercado, también se propone un proceso de reforma gradual en la política de la coca a través del diálogo entre las comunidades cocaleras y los actores del programa de innovación. El diálogo se centraría en las relaciones comunitarias del SENA, y lo lideraría el sector de desarrollo rural, con el apoyo de los gremios industriales, los entes reguladores, y las agencias de control de drogas.

El proceso de innovación de política de coca definiría:

- Las características del sistema de control social local que persiga tanto la legitimidad local y la alineación con el régimen nacional e internacional de control de drogas;
- Los cambios legislativos, regulatorios y administrativos para promover la industrialización de la coca.

El modelo de control social es la única estrategia de control de coca que busca equilibrar los múltiples objetivos del programa de innovación: la industrialización con coca, los derechos humanos, el desarrollo rural, el consenso y la participación, y el respeto a las convenciones internacionales. El modelo de control social se basa en devolverle el control sobre la cantidad y destino de la coca a estructuras de gobierno locales como cooperativas o sindicatos, preferiblemente a nivel de corregimiento o cabildo. El control social se basa en permitir que estas estructuras locales acuerden incentivos y penalidades para mantener la producción de la coca dentro de ciertos límites y reducir la desviación al tráfico de narcóticos. Participar en un sistema de control social puede ayudar a mantener los precios, suministrar un flujo de caja más fiable, y mejorar la reputación y el acceso a bienes de las cooperativas (ej. capacitaciones, redes, eventos, etc.) (Farthing & Ledebur, 2015). Al ayudar a establecer la cantidad total de coca requerida para abastecer los mercados legales, el sistema de control social enmarcado en los pilotos de innovación también ayudaría a negociar niveles legales de producción de coca nacional e internacionalmente

27. Este análisis se podría apalancar en fotografías aéreas del IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) y otras bases de datos fotográficas nacionales e internacionales (ej. UNODC).

(ej. FNE o la JIFE – Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes), basándose en características de rendimiento locales.

El proceso de reforma gradual exploraría las dinámicas e implicancias de métodos concretos de control social con las comunidades participantes. A nivel local, buscaría que los procesos y estándares satisfagan los requisitos de control y ofrezcan mecanismos de resolución de conflictos. A nivel nacional, el proceso también definiría el alcance de una entidad coordinadora general que ayude a acordar y distribuir cuotas ligadas a la producción legítima – es decir, los niveles de suministro para abastecer la industria de coca emergente y el consumo tradicional. Esta entidad también se le podría asignar las labores de certificación de calidad de la gobernanza local y la promoción de buenas prácticas.

Enlazar el diálogo sobre el control local social a las oportunidades tecnológicas y de mercado ayudaría a motivar propuestas claras de las comunidades y sus socios para ajustar los marcos normativos de la industria de la coca. Todos los sectores necesarios para estructurar una política consensuada estarían trabajando bajo un mismo programa que buscaría favorecer a todos los involucrados. La obtención de resultados convincentes en los pilotos tecnológicos generaría beneficios tangibles para las comunidades, llevando a demandas de reforma que se comunicarían expresamente a los aliados de innovación en el Estado. Estos llamados se reforzarían con el espaldarazo de la industria, ya que ésta compartiría los beneficios de la innovación.

El principio estratégico decisivo en el proceso de reforma comunitaria es mantener una senda de cambio gradual. Esto significa concentrarse inicialmente en “victorias tempranas” – es decir, decisiones administrativas o de procedimiento posibles dentro de los arreglos institucionales existentes que permiten avanzar en el programa de innovación. En la medida que el programa arroja resultados (tanto económicos como políticos), se podría invertir en “reformas marginales” – proyectos legislativos pequeños o cambios en las reglas que están al alcance de las instituciones del Estado relevantes. Con el tiempo, el espacio ganado para la industria de la coca le permitiría crecer, des-estigmatizando la industrialización y generando mayor apoyo de consumidores y gremios industriales. En ese momento sería posible lanzar proyectos de ley de gran escala que sienten las bases de instituciones integrales conducentes a una industria de la coca con un sistema de control social.

La clave para impulsar el programa de innovación es entonces proveer una base mínima que le permita crecer y formular mayores reformas. Fundamentalmente,

la integridad del Acuerdo de Paz se tiene que defender. Aunque en el Acuerdo haya falencias en la política de coca, sus principios son una base sólida en la cual construir. El Acuerdo prioriza los controles voluntarios, la participación comunitaria, el respeto a los derechos humanos y al bienestar de las comunidades como elementos necesarios en la formulación de una política de drogas. Estos principios deben protegerse para sostener la plataforma institucional en la que se pueda progresar de forma significativa.

El Acuerdo hace un llamado a la justicia diferencial para proteger a los pequeños cultivadores de coca (y otros cultivos de uso ilícito), pero al momento de publicarse este documento esta reforma sigue en mora. Por lo tanto, la erradicación y persecución todavía podría cernirse sobre ellos – incluyendo las comunidades tradicionales fuera de los territorios indígenas. Esta reforma exige priorización. Más aún, mientras que se consagran estas protecciones en la ley, el Gobierno debe mantener mecanismos de protección administrativos que dan alivio a los cocaleros. Por ejemplo, se les debe otorgar el periodo más largo posible de deliberación, abierto a extensiones, antes de tener que tomar una decisión sobre la sustitución de cultivos. Dentro de este periodo, la moratoria a la fiscalización de la coca para pequeños cultivadores debe continuar. Adicionalmente, tanto las comunidades cocaleras indígenas como no indígenas con usos tradicionales deben gozar de una moratoria a la fiscalización hasta que su estatus diferencial sea asegurado. Este trato diferencial serviría también como punto de partida para las reglas que descuenten la coca legal del conteo total de cultivos de uso ilícito – el cual genera tantas presiones al Estado colombiano y a la población.

Para generar las bases mínimas de un programa de innovación de coca, se han hecho ya grandes avances para que el FNE, los entes reguladores y las agencias de desarrollo rural sean receptivos a la formulación de proyectos de investigación y políticas públicas basadas en la evidencia. El futuro Gobierno de Colombia debe al menos mantener, y preferiblemente reforzar este enfoque. El FNE debe continuar (y ojalá estandarizar, agilizar y simplificar) la expedición de permisos de investigación para todos los actores involucrados en la innovación con coca. Esto incluye los permisos de cultivo, transporte, manejo, procesamiento y análisis (con herramientas de diagnóstico de alcaloides) de productos con coca. El FNE y los entes reguladores tienen una tarea pendiente de acordar un estándar común de evidencia para la recuperación de alcaloides y la seguridad de los productos con coca, como también de definir su jurisdicción correspondiente en el proceso de generar

permisos de comercialización. Finalmente, Colombia debe continuar fortaleciendo su infraestructura y marcos legales de innovación (incluyendo regímenes de propiedad intelectual y cultural), e incrementar la financiación de proyectos con una agenda de innovación social. Favorecería la ventaja competitiva de Colombia en el comercio internacional utilizar los pilotos de innovación con coca para estructurar un instituto de investigación centrado en promover la ciencia y el emprendimiento en apoyo a la comercialización socialmente equitativa y ambientalmente sostenible de la riqueza biológica y cultural del país.

4.4 Resumen de recomendaciones

1. Garantizar las protecciones para el *pequeño* cultivador de coca que eviten su fiscalización, consagrando estas protecciones en la ley. La definición de pequeño debe basarse en una consulta amplia, directa y representativa de los cocaleros mismos.
2. Ampliar y fortalecer las protecciones administrativas que evitan la persecución de los pequeños cultivadores mientras que se tramitan las protecciones legales.
3. Promover el reconocimiento del uso tradicional indígena de la coca, e incluir en ellos los usos tradicionales de comunidades multi-étnicas.
4. Agilizar la obtención de permisos (del FNE, en el Ministerio de Salud y Protección Social) para la investigación con coca de todos los actores involucrados.
5. Definir estándares razonables y comunes de evidencia al igual que sus jurisdicciones en temas de “recuperabilidad” de alcaloides y de comercialización de productos de coca (es decir, entre el FNE y los entes reguladores nacionales como INVIMA en el Ministerio de Salud y Protección Social, y el ICA, en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).
6. Promover las alianzas de investigación e innovación de la coca entre el SENA (Ministerio del Trabajo), el sector de desarrollo rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), el sector de investigación (ej. Colciencias, en el Ministerio de Educación Nacional), los gremios industriales, y las agencias de control de drogas. Esto se podría llevar a cabo tanto a

nivel nacional como departamental. Estas alianzas, basadas en pilotos concretos, pueden servir de base para un centro de investigación nacional que fomente el desarrollo equitativo y ambiental por medio del aprovechamiento de la riqueza cultural y biológica de Colombia, para el beneficio de las comunidades y del país en general.

CONCLUSIONES

Durante décadas, la política colombiana hacia la hoja de coca ha consistido principalmente en extinguirla, presuntamente para reducir el flujo de narcóticos y proteger al mundo del daño de las drogas. Esta estrategia fracasó. El cultivo de coca ligado al narcotráfico proliferó y las crecientes rentas del comercio ilícito le dieron combustible a la violenta disputa por el control del territorio. La actitud del Estado hacia la coca dejó a los cocaleros en medio del contrafuego entre los grupos armados lícitos e ilícitos, y previno que el Estado pudiera alcanzar a comunidades vulnerables, pero de gran importancia estratégica para el país.

Si intentar eliminar la planta de coca sólo ha fomentado sus usos negativos, ¿podría ser que sus usos positivos tengan más opciones tomando un camino de aceptación e investigación científica?

Este reporte ha proporcionado evidencia de los usos benéficos de la coca. Dio visibilidad a estudios científicos que dan indicaciones sólidas sobre su potencial nutricional. También mostró prometedoras innovaciones en la agro-industria y fito-terapéutica que han surgido a pesar de la política infructífera hacia la planta y gracias a los persistentes esfuerzos para abrir una ventana de legalidad desde donde ha iniciado la industrialización de la coca. No existe evidencia que estos usos no-narcóticos de la coca causen perjuicios, es posible que muchos de ellos carezcan de alcaloides recuperables, y ya hay métodos de trazabilidad para implementar mecanismos de control.

Para que la industrialización de la coca alcance todo su potencial, la política del Estado colombiano tiene que superar su actual dualidad y reconocer a cabalidad la versátil

planta de la coca como una parte valiosa de su legado cultural y biológico. Por medio de un programa de innovación tecnológica, de mercado y política que hemos descrito, la planta de la coca podría unirse al panteón de productos agrícolas Latinoamericanos previamente subvalorados que ahora conquistan los mercados nacionales e internacionales, estimulando las economías rurales – como la quinoa, el aguacate, la maca, la chía, la yerba mate, la guayusa, el yakón, la uchuva, y la lúcuma, entre otros.

El programa de innovación está basado en un modelo de investigación de coca madurado en el SENA, una parte dinámica del Estado colombiano que trabaja por las comunidades rurales. Escalar el Modelo Lerma del SENA Cauca permitiría que las necesidades de las comunidades sigan siendo la guía para la innovación social y tecnológica, a la vez que invita aliados de los sectores de la investigación, la industria, la regulación y el control de drogas, generando beneficios en toda la cadena productiva y asegurado mayor integridad y control de los cultivos de coca.

El camino de la innovación con coca es una consideración importante en la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, mirando más allá del 2018. Fomentará la confianza entre el Estado y las comunidades cocaleras, y sentará las bases para un control social más sostenible, costo-efectivo y legítimo.

Colombia se halla en la vanguardia de la innovación en política de drogas a nivel mundial, a través de sus esfuerzos en cánnabis medicinal, reducción de daños, y el Acuerdo de Paz. Su estrategia innovadora le ha asegurado la mayor cuota de producción de cánnabis medicinal legal en el mundo.²⁸

Es de interés para la población colombiana que su Estado impulse su liderazgo competitivo en la política de droga – promoviendo la innovación para usos benéficos de la hoja de coca. Ayudaría a transformar el daño y vergüenza que causan las economías ilícitas en una fuente de bienestar y orgullo por nuestra herencia. Aprovechar un modelo de innovación que pone a las comunidades en el centro, no sólo aporta resultados en desarrollo, sino que también desactiva la polarización en los desafíos de implementar el Acuerdo de Paz. El camino de innovación con coca está abierto para todos los colombianos sin importar su ubicación en el espectro político, su segmento en la población o su vinculación étnica. Ahora les corresponde a los nuevos líderes de Colombia o bien quedarse en los caminos circulares del pasado, o escoger el nuevo camino de respeto, ciencia y bienestar de la innovación con coca.

28. Colombia obtuvo un cupo de 40 toneladas de cánnabis medicinal de la JIFE en 2018 (Angarita, 2018).

BIBLIOGRAFÍA

Archivo General de Indias (AGI). (1573). *Audiencia del Lima 570. “De Oficio Perú, desde 14 de octubre de 1572 hasta 11 de enero de 1587” sobre las Ordenanzas de la Coca dadas en Madrid por el Rey Felipe II a 11 de Junio*. Sevilla.

Archivo General de la Nación (AGN). (s.f.). *Sección Colonia, Encomiendas 15, f.593v*. Bogotá.

Angarita, P. (10 de enero de 2018). Colombia tiene 44 % del cupo mundial para cannabis medicinal. Obtenido de *El Tiempo*: <http://m.eltiempo.com/justicia/investigacion/colombia-puede-producir-44-por-ciento-mundial-de-cannabis-medicinal-169790>

Arboleda, J. M. (1948). *El indio en la Colonia*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Ariza, W. (2007). Variedades de coca (*Erythroxylum* spp. *Erythroxylaceae*) cultivadas en Colombia: estudio morfológico y clave para su determinación. En Callejas, R. (coordinador), *IV Congreso Colombiano de Botánica*. Congreso llevado a cabo en Medellín, Colombia.

Baptiste, B. (8 de noviembre de 2017). Cocaleros. Obtenido de *Semana*: <http://www.semana.com/opinion/articulo/cocaleros-opinion-de-brigitte-baptiste/546391>

Bejarano, J. (1952). Nuevos conceptos de cocaísmo en Colombia. En *América Indígena*, vol. XIII, N° 1, pp. 15-46. México.

Carter, W. E. (1983). *Ensayos científicos sobre la coca*. La Paz: Librería Editorial Juventud.

Ceballos, N. (2009). *El caso Coca Nasa. Análisis jurídico de la política del Estado colombiano en materia de alimentos y bebidas derivados de hoja de coca producidos por comunidades indígenas*. Medellín: Universidad EAFIT.

Chaves, M., Montenegro, M. y Zambrano, M. M. (comps.). (2014). *El valor del patrimonio: mercado, políticas culturales y agenciamientos sociales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH.

Child, J. y Arango, M. (1984). *Narcotráfico: Imperio de la Cocaína*. Bogotá: Editorial Percepción.

Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Cure, S. (2015). Mame en contextos urbanos, o la producción de nuevas modalidades de consumo. En *MUNDO AMAZÓNICO*, vol. 6, N° 1, pp. 19-45. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Davis, W. (2014). *One River: Explorations and Discoveries in the Amazon Rain Forest*. London: Vintage.

de la Peña Begue, R. (1971). El uso de la coca en América, según la legislación colonial y republicana. En *Revista Española de Antropología Americana*, vol. 6.

Duke, J. A., Aulik, D. y Plowman, T. (1975). El valor alimenticio de la coca. En Carter, W. E. (Ed.). *Ensayos científicos sobre la coca* (pp. 71-75). La Paz: Librería Editorial Juventud.

El Espectador. (2011). Tortilla de hoja de coca gana Premio Nacional de Gastronomía. En *Revista Cromos*, pp. 22-25.

Equipo Negociador. (24 de noviembre de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Farthing, L. y Ledebur, K. (2015). *Habeas Coca. Control Social de la Coca en Bolivia*. New York: Open Society Foundations.

Fernández de Piedrahita, L. (1942). *Historia General de las Conquistas del Nuevo Reino de Granada*. Bogotá: Editorial ABC.

Flórez, J. (18 de septiembre de 2015). Exviceministro de Justicia (entrevistado por Dora Troyano).

García-Yi, J. (2014). Social control and as supply-side harm reduction strategies. The case of an indigenous community in Peru. En *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 3, N° 1, pp. 58-82.

Garzón, J. C. (17 de julio de 2016). Investigador, Fundación Ideas para la Paz (entrevistado por Dora Troyano).

Garzón, J. C. y Suárez, M. (2018). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Henman, A. (2008). *Mama Coca*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.

Herrera, M. C. (1993). *Formas históricas del poder: los corregidores, la formación de los mercados internos y los orígenes del clientelismo y el compadrazgo, Provincia de Santafé, Siglo XVIII*. Bogotá.

Moreno, M. M. (29 de junio de 2017). La erradicación productiva. Obtenido de *Portafolio*: <http://www.portafolio.co/opinion/maria-mercedes-moreno/la-erradicacion-productiva-analisis-507274>

Observatorio de Drogas de Colombia (O.D.C.). (2018). Sistema de Información de Drogas de Colombia (SIDCO). *Cultivos Ilícitos y Erradicación*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho. Obtenido de: <http://www.odc.gov.co/sidco>

Pineda, R. (1986). Etnografía del mambadero: espacio de la coca. *Texto y Contexto*, N° 9, pp. 113-119.

Presidencia. (1 de junio de 2003). *Con hojas de coca, indígenas producen aromáticas*. Obtenido del Histórico de la Presidencia de la República: http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2003/junio/19/18192003.htm

Saignes, T. (1988). Capoche, Potosí y la Coca: El consumo popular de estimulantes en el siglo XVII. En *Revista de Indias*, Madrid, vol. XLVIII, pp. 207-235.

Transnational Institute. (2012). *Reforma de la Ley de Drogas en Perú*. Amsterdam: Transnational Institute.

Tovar, H. (1980). *La formación social Chibcha*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Tovar, H. (1999). *Colombia: Droga, economía, guerra y paz*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2015). *Colombia: Censo de cultivos de coca 2013*. Bogotá: UNODC/SIMCI (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos)

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2016). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Bogotá: UNODC/ SIMCI (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos).

Van Dyke, C. y Byck, R. (1992). Cocain. En revista *Spektrum der wissenschaft*.

APÉNDICE: ENTREVISTADOS

Aida María Quilcué. Consejera, *Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)*. Colombia

Antonio Navarro Wolf. Ingeniero de Salud. Alianza Verde [Green Alliance] Senator. Colombia

Baldomero Cáceres. Sociólogo. Peru

Carlos Maca. Consejero principal, *Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)*. Colombia

César William Díaz. FUNDECIMA Director Ejecutivo. Popayán. Cauca. Colombia

David Curtidor. Administrador Público. Dueño de la empresa Nasa Esch. Bogotá Colombia

Dionicio Núñez. Former Vice Minister of Coca. Bolivia

Fabiola Piñacué. Politóloga. Fundadora y dueña de la empresa Nasa Esch. Bogotá Colombia

Felipe Valencia, Secretario de Senado por el Senador Luis Fernando Velasco. Congreso de Colombia

Fredy Chicangana. Poeta. Dueño de Coca Sana. Neiva. Huila. Colombia

Herney Ruiz. Líder comunitario, Municipio Bolívar Cauca. Colombia

Hugo Cavieses. Economista. Perú

Javier Flórez Henao. Politólogo. Ex Director de la Oficina Anti-Drogas del Ministerio de la Justicia. Director de Acceso a Tierras. Agencia Nacional de Tierras. Ministerio de Agricultura. Bogotá. Colombia

Juan Carlos Garzón-Vergara. Politólogo. Investigador, Fundación Ideas Para la Paz. Bogotá. Colombia

Julián Wilches. Investigador, Fundación Ideas Para la Paz. Bogotá. Colombia

María Mercedes Moreno. Fundadora – Mama Coca Collective. París. Francia

Oscar Campo. Gobernador del Departamento del Cauca. Colombia

Pedro Arenas. Director – Observatorio de Cultivos y Cultivadores declarados ilícitos. OCDI- INDEPAZ. Bogotá. Colombia

Ricardo Soberón. Economista. Perú

Silvia Rivera Cusicanqui. Socióloga. Bolivia

Víctor Collazos. Miembro de CIMA. Popayán. Cauca. Colombia

SOBRE LOS AUTORES

Dora Lucila Troyano Sánchez

Dora Lucila Troyano Sánchez ha trabajado durante casi 20 años con cocaleros de Bolivia, Perú y Colombia en la investigación y revalorización de la hoja de coca como un bien agrícola que contribuya al desarrollo, bienestar y empoderamiento de comunidades productoras. En agosto de 2016 le fue otorgado el Reconocimiento al Mérito Galardón Chacaltaya de Oro por la brigada parlamentaria de La Paz, Bolivia, por su contribución a la investigación, preservación, difusión, defensa y promoción de la hoja de coca y el conocimiento ancestral andino. Ha pertenecido a diversas organizaciones de la sociedad civil internacionales como la Campaña Coca y Soberanía (Bolivia), la Asociación de Pueblos de Montaña del Mundo (Francia) y la Asociación para el Avance de la Ciencia (Colombia). Como profesional en Ecología de Conservación, está vinculada con el SENA, Servicio Nacional de Aprendizaje, Regional Cauca, prestando servicios como instructora – investigadora. También ha realizado consultorías para el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Tierra de Paz y la Universidad del Cauca. Actualmente cursa el Doctorado en Etno-biología y Estudios Bioculturales en la Universidad del Cauca.

David Restrepo

David Restrepo trabaja en reforma de política de drogas e innovación de productos en Colombia y Perú, con enfoque en la hoja de coca. Es consultor en políticas públicas y gerencia, con experiencia implementando proyectos de estrategia e innovación en América Latina, Europa, Norte América y Asia-Pacífico, donde ha apoyado el lanzamiento de empresas exitosas en los sectores de salud pública, tecnología y consumo. Ha estudiado la hoja de coca y su significado político, económico, y cultural para la región Andino-Amazónica desde el 2006. Tiene una maestría en Regulación de la *London School of Economics and Political Science* y obtuvo su pregrado en Política Internacional y Economía en Middlebury College, EEUU.

Programa de Políticas Globales sobre Drogas de las Fundaciones Sociedad Abierta

Establecido en 2008, el Programa de Políticas Globales sobre Drogas se propone cambiar el paradigma actual de las políticas internacionales sobre drogas, abandonando el enfoque punitivo vigente y orientándose hacia un enfoque basado en la salud pública y los derechos humanos. El programa se esfuerza por ampliar, diversificar y consolidar la red de organizaciones afines que vienen cuestionando activamente el estado actual de las políticas internacionales sobre drogas. Las dos actividades principales del programa consisten en otorgar financiamiento y, en menor grado, realizar trabajo directo de incidencia.

Al presente, las políticas globales sobre drogas se caracterizan por un régimen de mano dura para la fiscalización de las drogas, que no sólo fracasa en sus objetivos de reducir el consumo, la producción y el tráfico de drogas, sino que también da lugar a una intensificación documentada de la violencia relacionada con el narcotráfico, una crisis de salud pública, y abusos contra los derechos humanos.

Fundaciones Sociedad Abierta

Presentes en más de 100 países, las Fundaciones Sociedad Abierta trabajan por el desarrollo de democracias sólidas y tolerantes cuyos gobiernos respondan por sus actos ante sus ciudadanos. En colaboración con las comunidades locales, las Fundaciones Sociedad Abierta promueven la justicia, los derechos humanos, la libertad de expresión, y el acceso a la salud pública y la educación.

La industrialización de la hoja de coca: un camino de innovación, desarrollo y paz en Colombia es el octavo en una serie de reportes del Programa de Políticas Globales sobre Drogas de las Fundaciones Sociedad Abierta que comparte ejemplos positivos de reforma en la política de drogas alrededor del mundo. Estos estudios de caso buscan inspirar a los tomadores de decisiones y a la sociedad civil para diseñar, en colaboración con las personas afectadas por la política de drogas, una política pública más humana, con un enfoque de derechos, basada en la ciencia.

La industrialización de la hoja de coca: un camino de innovación, desarrollo y paz en Colombia es el segundo reporte en explorar las políticas públicas desde el punto de vista del productor en la serie Lecciones en la Política de Drogas. Colombia ha soportado una guerra civil de varias décadas que, en parte, se ha recrudecido por el comercio ilícito de drogas. La erradicación forzosa de la coca, una táctica criticada por su violencia y violación a los derechos humanos, ha fracasado en la reducción de los cultivos de coca. Este reporte explora el potencial que tiene la hoja de coca como un producto agrícola con fines legales como también los retos y oportunidades que han influido en su industrialización. El reporte establece parámetros de un sistema que podría expandir significativamente la industrialización de la hoja de coca de forma tal que se aprovechen sus beneficios sociales, políticos, económicos y ambientales.

Además de la reforma de política de drogas, las Fundaciones Sociedad Abierta trabajan en favor de la salud, los derechos, la igualdad, la educación y la juventud, el gobierno y la responsabilidad gubernamental, los medios y las artes. Buscamos construir democracias sólidas y tolerantes cuyos gobiernos respondan por sus actos ante sus ciudadanos.

