



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

2022 – Las Malvinas son argentinas

### **PROYECTO DE LEY**

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina...*

### **IMPORTACIÓN Y VENTA MINORISTA DE LA HOJA DE COCA EN ESTADO NATURAL**

**Artículo 1°.-** La República Argentina reconoce a la hoja de coca como patrimonio cultural de los pueblos originarios por su importancia social y en las prácticas medicinales, alimenticias, rituales y religiosas de dichas comunidades, de acuerdo a lo establecido en el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional.

**Artículo 2°.-** Considérase a la práctica del coqueo como el derecho que tiene toda persona a reafirmar una identidad cultural, con independencia de su nacionalidad o cualquier otra característica personal.

**Artículo 3°.-** Autorízase la importación, la distribución, la venta minorista, la tenencia y el consumo de hojas de coca en estado natural destinadas a la práctica del coqueo o masticación, o a su empleo como infusión.

**Artículo 4°.-** El Poder Ejecutivo Nacional regulará, autorizará, acreditará y fiscalizará la importación, transporte, y comercialización de la hoja de coca.

Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a:

1. Otorgar licencias o autorizaciones para la importación, transporte y comercialización de la hoja de coca en su estado natural;
2. fiscalizar el origen y destino de la hoja de coca, estableciendo las rutas de circulación desde los centros de importación a los mercados autorizados y de estos hasta su



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

destino final para el consumo, y procurando que su transporte por cualquier medio se realice a través de los puntos de control dispuestos a tal efecto; y

3. regular las cantidades permitidas de hoja de coca para la comercialización y transporte desde los centros de importación a los mercados autorizados, y de estos hasta su destino final para el consumo. El fraccionamiento de dichas cantidades no podrá exceder los 200 gramos de hoja de coca

**Artículo 5°.-** Los importadores que cumplan con los requisitos que establezca la reglamentación de la presente ley para la importación de hojas de coca destinadas al consumo minorista deberán estar inscriptos en un Registro Especial creado a los efectos de la presente ley.

**Artículo 6°.-** La importación y almacenamiento a granel de las hojas de coca sólo podrá realizarse en plantas ubicadas en las provincias de Jujuy, Formosa y Salta, debiendo circular desde allí al resto del territorio nacional empaquetada y fraccionada para su consumo en los términos del inciso 3ro del artículo 4° de la presente.

**Artículo 7°.-** La circulación de hojas de coca a granel o sin el envasado oficial fuera de las áreas autorizadas que se lleve a cabo en contravención de las disposiciones de la presente dará lugar al decomiso por parte de la autoridad de aplicación y a las siguientes sanciones administrativas, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan:

- 1) Apercibimiento;
- 2) multa establecida en unidades fijas de entre 10 (DIEZ) y 300 (QUINIENTOS) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles; o
- 3) revocación de la licencia o autorización prevista en el inciso 1ro del artículo 4° de la presente.

**Artículo 8°.-** La hoja de coca no será considerada como estupefaciente en las listas que se elaboren y actualicen periódicamente por decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

**Artículo 9°.-** El Poder Ejecutivo Nacional determinará la autoridad de aplicación de la presente ley.

**Artículo 10.-** Sustitúyase el artículo 15 de la Ley 23.737 por el siguiente:



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

“Artículo 15.- La tenencia, el consumo, la importación, la distribución y la comercialización minorista de hojas de coca en estado natural destinadas a la práctica del coqueo o masticación, o a su empleo como infusión, no serán actos considerados como tenencia, consumo, importación, distribución o comercialización de estupefacientes.”.

**Artículo 11.-** Derógase el Decreto Nacional 648/78.

**Artículo 12.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

**Jorge Raúl Rizzotti**  
**Diputado Nacional**



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

### FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El tratamiento y avances legislativos sobre la importación y venta minorista de la hoja de coca en estado natural es una tarea pendiente de los y las representantes del pueblo argentino por el reconocimiento de prácticas alimentarias, económicas, simbólicas e identitarias que son legado de los pueblos preexistentes a la Nación Argentina, que los reconoció constitucionalmente en 1994.

Hoy, esas prácticas, si bien son de comunidades indígenas, también lo son de millones de argentinos y argentinas que tenemos matrices de aprendizaje de la cultura andina y las reproducimos en diferentes ámbitos, más allá de nuestras identidades culturales.

Los debates de 1989, cuando este Congreso modificó la Ley 23.737 y excluyó al coqueo y a la infusión de hoja de coca de ser tenencia o consumo de estupefaciente, tuvieron voces y la modificación resultante que todavía hoy son fundamentos para proseguir en la tarea de abarcar legalmente la importación y venta del producto vegetal utilizado en estas prácticas culturales (el coqueo y el uso para la cocina) con implicancias sociales, económicas y de conocimientos en gran parte de nuestro país, aún en comunidades residentes en los más grandes centros urbanos de toda la extensión argentina. En aquel entonces, cuando se debatió el artículo 15º, las expresiones de los legisladores se centraron en diferenciar la hoja de coca de la cocaína, sobre lo que nos expresaremos más adelante, y hubo las que refirieron a la práctica ancestral y a cuestiones culturales.

La reforma de la Constitución en 1994 es otro hito que nos insta a trabajar en el status normativo de la hoja de coca: al reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios, trae implicado el reconocimiento de sus prácticas que no invaliden derechos humanos ni contradigan la Constitución, entre las que podemos contar al coqueo.

Pero ¿cómo obtenemos la coca quienes coqueamos?, ¿qué regula y qué garantiza el Estado acerca de la oferta de la hoja de coca que podemos comprar en ciudades de fronteras o en los kioscos de barrio de pueblos y ciudades, usar para masticar, para celebrar nuestras tradiciones, o como un té digestivo, por ejemplo?, ¿podemos avanzar, desde la validación como práctica económica, en la recuperación de saberes y prácticas gastronómicas para economías regionales más sustentables?

En este Congreso sucedieron iniciativas de legisladores que propusieron abordar el uso y estudio de la hoja de coca, y las Cámaras han emanado una ley que aunque no la refiere



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

explícitamente, contiene a la hoja de coca en uno de sus usos más significativos a nivel simbólico en la cosmovisión andina: la Ley 26.891, de 2013, que declaró a la Provincia de Jujuy como la capital nacional de la Pachamama “en carácter de sede permanente del culto andino” e instituyó el día 1° de agosto para la celebración incluyendo la misma en el calendario turístico nacional. Para quienes practicamos la fiesta de la Pachamama como parte de nuestra tradición e identidad, no hay corpachada (dar de comer) a nuestra Madre Tierra en que no le ofrezcamos, como símbolo de reciprocidad, la hoja que nos brinda como compañía para trabajar la tierra y lograr el sustento. Porque la hoja es el alimento que acompaña cada día del año la jornada laboral y la movilidad, y acompaña los ritos sociales que reafirman identidades culturales: está presente en la cotidianidad de trabajadores y trabajadoras rurales y urbanos, de obra y profesionales, de oficinas públicas y privadas, del transporte, de la nocturnidad, en la siembra, en el pastoreo, en la zafra, en la mina, en las cosechas, en las reuniones de las comunidades y en los eventos sociales masivos de grandes ciudades argentinas.

En Jujuy, la hoja de coca también está presente en la mayoría de los kioscos que la ofrecen y listan en sus carteles junto a otros productos alimenticios y bebidas. Las fuerzas de seguridad que resguardan fronteras y rutas nacionales nos permiten pasar desde ciudades vecinas de Bolivia con cantidades que puedan interpretarse para consumo personal (hasta 250 o 500 gr., según el control), aunque la oferta presente en comercios y ferias evidencia el ingreso al país en magnitudes muy superiores. Las incautaciones de hoja de coca en la Justicia Federal también son indicadores de un ingreso ilegal al país, primeramente, porque no hay legislación acerca del origen y comercialización de un producto agrícola cuyo uso y consumo está permitido.

Durante 2020, el cierre de las fronteras por la pandemia de Covid-19 produjo un desabastecimiento e incremento exponencial de precio de la coca en Jujuy, lo que generó el reclamo de la Provincia ante el Ministerio Público Fiscal por el arbitraje de los medios para que se entreguen a su administración las hojas de coca que estaban secuestradas en causas por contrabando e importación ilegal, y a la AFIP y a la Secretaría General de la Presidencia para que se frene la quema del material incautado; similares solicitudes llevó adelante luego la Provincia de Salta. El pedido obtuvo respuesta favorable y el reconocimiento destacable de los fiscales que en la resolución argumentaron que la hoja de coca “es la base de la identidad de los pueblos indígenas, arraigada culturalmente, pero de apropiación de todas las clases pues se encuentra incorporada a la vida cotidiana”; el Gobierno de Jujuy distribuyó lo obtenido entre comunidades originarias y trabajadores rurales que lo solicitaron.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

El año 2020, y el tiempo post-emergencia de la pandemia, nos llevó a repensar estrategias para el mañana, y a advertir que podemos replantear las previstas para el mediano plazo en el anhelo de un futuro con instituciones normativas que acompañen a un desarrollo humano y social más integrado en la diversidad cultural y en mejor relación con la naturaleza de la que somos parte. En ese sentido, muchas prácticas y saberes de las culturas que tienen persistencia milenaria cobran importancia sobre todo en su dimensión económica.

Esa dimensión del uso de la hoja de coca en su estado natural, la económica, es la que pretende abordar desde la legislación este Proyecto, junto al reconocimiento de una práctica cultural y alimentaria que persiste en Jujuy como también en otras provincias como manifestación de la raíz y presencia indígena en la República Argentina.

### **La hoja de coca en el panorama mundial**

Actualmente, en la agenda de la geopolítica mundial la hoja de coca oscila como tema entre ser una de las protagonistas del narcotráfico y ser símbolo y alimento de una cosmovisión e identidad cultural milenaria que aún persiste.

El consumo o uso tradicional y actual del que hablábamos más arriba recibe el desdén de la autoridad al respaldar las actuales políticas de erradicación de cultivos en los países que la producen; las burocracias de lucha contra los estupefacientes optan por definir el consumo tradicional de la coca en los términos más limitados posibles. Muchos arguyen que se trata de una costumbre que se difundió bajo circunstancias de explotación colonial y que ahora está tendiendo a desaparecer como resultado de las “mejoras” en las condiciones de vida debido a la modernización y la urbanización.

Pero hay razones de la política internacional del siglo pasado y el actual que explican los actuales intentos por menospreciar la importancia de la supervivencia de los usos legítimos de la hoja de coca y negar que actualmente se esté produciendo un incremento de la demanda. En Colombia, la prohibición total de la coca en cualquiera de sus formas (una política seguida ciegamente, con evidentes consecuencias contraproducentes, desde 1974) se está viendo socavada por el crecimiento de un mercado de mates, harinas y otros productos semi industrializados.

En Perú y Bolivia, la hoja de coca está recuperando rápidamente la categoría de un potente símbolo nacional, en respuesta a su anterior tergiversación como una mera fuente de cocaína. La coca ha dejado de ser algo exclusivamente étnico y se está consumiendo en zonas geográficas –la costa peruana, los llanos bolivianos– donde había estado prácticamente ausente durante siglos, así como



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

entre grupos sociales que, hace sólo una generación, la habrían encontrado inaceptable. En Chile, Paraguay, Ecuador, Venezuela y Brasil –incluso en Europa y Norteamérica– están surgiendo pequeños mercados para los productos de coca, a menudo en formas semi clandestinas.

### **La hoja de coca en nuestro país**

Puede que el ejemplo más interesante del cambio en las actitudes culturales se dé precisamente en el principal destino de las exportaciones de hoja de coca de Bolivia: **nuestro país** –a pesar de que intentemos soslayar esta realidad. Introducida originalmente en nuestro hoy territorio nacional en el período prehispánico y popularizada posteriormente por varias oleadas de inmigración desde los Andes centrales, la coca se convirtió en una costumbre aceptable en las provincias septentrionales de Salta y Jujuy. Fue prohibida por el régimen militar durante los años setenta y su posterior re-legalización fue refrendada por una votación en este Congreso.

Así, respecto a los antecedentes legislativos más relevantes en la materia es necesario destacar que la Convención Única sobre Estupefacientes estableció en su artículo 49 que “toda Parte podrá reservarse el derecho de autorizar temporalmente en cualquiera de sus territorios: (...) inciso c): *la masticación de hojas de coca*, siempre que dichas actividades sean tradicionales en los territorios respecto de los cuales se formule la reserva”; reserva ésta que nuestro país formuló mediante el artículo 49 del decreto-ley N° 7.672 en 1963. Por otro lado, la ley 17.818 de adecuación a la Convención Única de 1961 en su artículo 5° dispuso que “Sólo podrán ser importados, exportados o reexportados los estupefacientes comprendidos en el artículo 1° por puertos o aeropuertos bajo jurisdicción de la Aduana de la Capital Federal, *exceptuando hojas de coca para expendio legítimo en la región delimitada por la autoridad sanitaria nacional, las que podrán también ser importadas por las aduanas de la frontera con la República de Bolivia*”. Hasta 1977, se mantuvo así - y por medio de resoluciones del Ministerio de Salud Pública- la autorización para importar y comercializar coca (hasta 190.000 kg) en la “zona de consumo habitual”, integrada por las provincias de Jujuy y Salta (Tucumán, aunque de hecho formaba parte de esa zona, había sido formalmente excluida).

Pero bajo la última dictadura militar, se produjeron cambios rotundos: el cupo de importación autorizada se redujo a cero; y se dictó la Ley 21.556, por la cual, en todo procedimiento donde se secuestraran hojas de coca, el juez dispondría su incineración. Por el **decreto 648/78**, “queda prohibida en todo el país la importación de hojas de coca para el consumo habitual o coqueo”. En 1979, la Ley 22.015 prohibió el uso de coca aún en la “zona de consumo habitual”, con penas de hasta 15 años de cárcel para el coqueo y para la tenencia de hojas de coca. Así, un conjunto de



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

comportamientos habituales en el noroeste argentino  *fueron convertidos en ilegales y pasibles de severas penas privativas de libertad.*

Posteriormente, la Constitución Nacional adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, donde el Estado argentino se compromete a respetar las tradiciones culturales y las prácticas medicinales de todas las poblaciones indígenas.

En 1995, un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el uso de la hoja de coca concluyó que su consumo **“no parece tener efectos negativos para la salud y tiene funciones terapéuticas, sagradas y sociales positivas entre los pueblos indígenas andinos”**.

Y encaminados en esta línea de respeto y reconocimiento progresivo de derechos este Congreso logró despenalizar el consumo de las hojas en su estado natural. El artículo 15 de la Ley 23.737 vino a despejar dudas y prejuicios y dispuso que ***“La tenencia y el consumo de hojas de coca en su estado natural destinado a la práctica del coqueo o masticación, o a su empleo como infusión, no será considerada como tenencia o consumo de estupefacientes”***. Esto constituye una excusa legal absolutoria. Pero, y he aquí el *quid* de la cuestión, esta misma ley prescribe en su artículo 5° inciso a) que **“será reprimido con reclusión o prisión desde 4 a 15 años y multa de \$ 225 a \$ 18.750 el que sin autorización o con destino ilegítimo siembre o cultive o guarde semillas utilizables para producir estupefacientes, o materias primas, o elementos destinados a su producción o fabricación”**; y en el artículo 30 que la ***“Erythroxylum coca y se destruirán por incineración”***.

Así, a pesar de que se despenalizó su tenencia, nada se dijo respecto a su importación y comercialización, la que en franca contradicción siguen siendo respectivamente prohibidas (por el decreto 648/78) y penadas como delito hasta la fecha. Se permite la tenencia y el consumo, pero no la importación y el transporte hacia los kioscos o almacenes que las venden para su consumo final sin ningún tipo de control de calidad o sanidad.

Esta contradicción legislativa permite la libre interpretación y la aplicación discrecional del poder punitivo por parte de las fuerzas de seguridad y los funcionarios judiciales. La criminalización de las hojas de coca es recurrente en los últimos años y va de la mano de la discriminación al inmigrante. Este caso es el de Irineo Mora Sandi, de nacionalidad boliviana, que en su negocio de herboristería de Lomas de Zamora en el conurbano bonaerense, entre otros productos, vendía hojas de coca. Irineo fue detenido y procesado por **“guarda de materia prima utilizable en la producción de**





## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

estupefacientes”, utilizando el mencionado art. 5° inc. a). El argumento del juez y del fiscal fue que aunque tener hojas de coca no es delito, la hoja de coca es “materia prima” de la cocaína.

Mora Sandi fue liberado después de un año, luego de varias movilizaciones de pueblos indígenas al juzgado y la intervención del Secretario de Derechos Humanos de Nación y el Procurador Penitenciario de Nación.

Al respecto, merece destacarse que los juzgados federales del norte de nuestro país han adoptado hace décadas una posición restrictiva respecto a la criminalización de la importación y comercialización de hojas de coca con los tipos y escalas penales previstas por nuestra legislación penal y aduanera. Así, y a sólo título de ejemplo, en la causa caratulada “*Fernández Acosta, Sara y Palacios, Luis Daniel s/ contrabando art. 864, inc A) – Código Aduanero*”, la Sala I de la Cámara Federal de Salta en su voto mayoritario, **negó vigencia actual del decreto 648/78** considerando que el citado decreto “no podía entenderse derogatorio del artículo 5 de la ley 17.818 que fijó una zona de excepción para la prohibición del ingreso de ese producto por las aduanas de la frontera con la República de Bolivia y que a idéntica conclusión cabía arribar de conformidad con los actuales términos del artículo 15 de la ley 23.737 (cfr., entre otras causas, los votos concurrentes de los jueces Mezzena y Falú en el expediente “Coronel Rubén s/Contrabando” del 13/10/95, JA, 1996-II-39). En efecto, allí se puntualizó que no existe una prohibición absoluta para la importación de hojas de coca siempre y cuando lo sea para expendio legítimo y en la región delimitada por las mentadas disposiciones las que, por lo demás, encontraban sustento en lo estipulado por tratados internacionales suscriptos por nuestro país”.

En otros de sus considerandos puso de manifiesto que:

“ es claro que *la interpretación armónica (cfr. Fallos: 1:300; 190:571; 194:371; 211:1628; 320:1962, entre muchos otros) de las leyes 17.818 (artículo 5°); la vigente ley 23.737 (artículo 15) y las dos convenciones de la Organización de las Naciones Unidas de 1961 y de 1988, convergen en la conclusión de la pérdida de vigencia jurídica de una norma inferior y, en algunos casos, anterior a las antes aludidas, en cuanto a considerar a las hojas de coca como mercadería prohibida en los lugares en que, para seguir la terminología del Tratado de 1988, “existe una evidencia histórica” y “usos tradicionales lícitos” de su empleo. **Sostener lo contrario entrañaría, además de menoscabar la superioridad jerárquica de las normas invocadas, originar la posible responsabilidad internacional del país al desconocer los términos de textos internacionales, lo que genera una***



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*cuestión de gravedad institucional que, como fuera también señalado en el referido precedente “Ekmekdijan” (considerandos 16° y 19° del voto de la mayoría) cabe a los tribunales evitar”.*

“...si, por hipótesis, se afirmara la vigencia del mentado decreto (648/78) en tanto la importación de las hojas de coca (cualquiera sea la dimensión del secuestro o la finalidad que tuvo el autor) resultaría constitutiva del delito que describe el artículo 865 inciso “g” del C.A. que castiga con una pena de cuatro a diez años de prisión cuando el objeto del contrabando “se tratare de mercadería cuya importación o exportación estuviere sujeta a una prohibición absoluta”.

“...la irracionalidad por desproporción en el castigo para el contrabando de hojas de coca (considerando la vigencia de su prohibición de ingreso absoluta) se impone por su propio peso, lo que importaría descalificar la disposición por inconstitucional (Fallos: 328:3399). Sobre tales bases, la “expulsión” de la norma del ordenamiento jurídico vendría dada, además del ya señalado dictado de proposiciones superiores y posteriores, virtualmente contradictorias; por devenir, en tanto que tal, materialmente inválida, desde el punto de vista de la violación del principio de proporcionalidad de la pena que se infiere de Ley Fundamental (artículo 18).

“...por último, debe ponerse de relieve que la prohibición absoluta que para la importación de hojas de coca estableció el Decreto 648/78 *se contrapone con las costumbres ancestrales ampliamente compartidas (que en algunos casos, incluso, se asocia con prácticas religiosas) que practican las comunidades que habitan los vastos territorios que componen las provincias del noroeste, las cuales, por todo cuanto se viene sosteniendo, no sólo no resultan contrarias a derecho (artículo 1° del C.C.C.N y Fallos: 332:1963), sino que, en rigor, resultan amparadas por normas constitucionales.*

### **Datos de la realidad**

Tenemos así un curioso fenómeno. La tenencia y el consumo son legales, y la venta minorista es absolutamente pública. En la ciudad de Jujuy la coca se vende ante todo en puestos callejeros en las inmediaciones de mercados populares de alimentos y ropa, también en kioscos autorizados por controles comerciales municipales; similar fenómeno observamos en ciudades de Salta. Sin embargo, todos estos vendedores minoristas se abastecen en un mercado informal. El estado de cosas *existente deja al azar y a las prebendas de todo tipo a un mercado artificialmente inflado, que maneja mensualmente cifras millonarias.* Es un fenómeno conocido como renta de frontera: un tipo especial de renta de situación, una ganancia comercial extraordinaria, por encima de la ganancia media. Esa



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

situación se da porque el precio de la coca se multiplica ni bien se aleja de la frontera internacional, pasando a valer alrededor del triple (en Jujuy), o el cuádruple (en Salta).

Hacia 1997 se calcula, mediante indicios indirectos como la cantidad de vendedores de coca autorizados en ciudades de la frontera argentino-boliviana, como Villazón y Yacuiba, que no menos de dos mil toneladas de coca boliviana ingresaban informalmente a la Argentina. Por principio, era una ponderación conservadora. Estimaciones posteriores han hecho cálculos que sugieren que la demanda argentina es aún mayor.

Fuera del NOA también hay un mercado informal de coca, pero de oferta discontinua, restringida en tiempo y lugar. Mientras los ciudadanos argentinos de clase media no tienen mayores problemas por consumir coca en Buenos Aires, otra es la situación de los inmigrantes bolivianos, que suelen estar expuestos a diversos abusos y estigmas, como mencionamos en el acápite anterior.

Todo lo dicho nos permite interpelar a este Congreso a regular una situación que se encuentra actualmente a merced de la clandestinidad: el comercio de las hojas de coca, cuya renta fronteriza parece estar en manos de la *trastienda de las fuerzas de seguridad y otras redes por el estilo*. La falta de reglamentación en la comercialización de la hoja genera un negocio para unos pocos, en los que tendría que verse beneficiado el Estado por la percepción de impuestos, y los consumidores por la seguridad que les otorgaría que el organismo de fiscalización estatal garantice las condiciones de higiene en este producto consumible. Pero que no sucede.

Dijimos también sobre que la hoja de coca es central –y sagrada- en la cosmovisión de muchos de los pueblos originarios de nuestro país. Esta realidad se visibilizó en las últimas décadas por la lucha permanente de estas comunidades, que alzaron la voz para decir que nuestro país se constituyó como Estado-Nación (1853) sobre la base de la negación de su población originaria y las diversidades culturales, implementando mecanismos de asimilación que se basaron fundamentalmente en la imposición de la cultura hegemónica de matriz europea, a través de instituciones como la escuela cuyo objeto fue la homogeneización.

No debe olvidarse que la Constitución instruyó a “convertir a los indios al catolicismo”, y que fue recién a partir de la reforma del año 1994, que se reconoce la preexistencia de los pueblos originarios y el respeto a su cultura como una política de Estado.

En los noventa se modifica este patrón mono cultural. No es menor que los tratados de Derechos Humanos también fueron incorporados con el mismo rango al texto constitucional; estas



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

normativas se ven reforzadas por la ratificación del Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y en el 2007 con la aprobación por parte de la ONU de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas. Todas estas normativas son de rango superior a las leyes domésticas.

En suma, la actual *legislación adolece de un vacío legal, ya que legisla sobre un objeto del que no se dice o reconoce su procedencia (Argentina no es productor)*. Para que una persona pueda coquear, necesita que alguien se la venda legalmente, lo cual no está regulado. Esta falta de regulación lleva -como referimos anteriormente- a abusos, discriminaciones y expoliaciones que son necesarias terminar.

### **La hoja de coca no es cocaína**

Muchas actitudes actuales con respecto a la coca tienen su origen en una anacrónica primera fase en su debate. Por un lado, las burocracias de la fiscalización de estupefacientes citan constantemente la “fácil extracción de la cocaína” como motivo para mantener las hojas de coca sometidas a las listas de control más estrictas. Por otro lado, los defensores de la coca recurren a fórmulas como “la coca no es cocaína” o “la coca es con respecto a la cocaína lo mismo que la uva respecto del vino”. Conviene, no obstante, arrojar algo de luz sobre estas dos posturas extremas.

Los hechos más básicos son innegables: ensayos químicos recientes demuestran que el contenido de cocaína de las hojas de coca oscila entre el 0.25 y el 0.77 por ciento. Según cifras más recientes usadas en el estudio de seguimiento de cultivos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), y basadas en la Operación Breakthrough del Departamento de Justicia y la Dirección de Lucha contra la Droga (DEA) de los Estados Unidos, el contenido alcaloide de la cocaína se sitúa entre el 0.52 y el 0.73 por ciento [1].

Este punto es fundamental, ya que la presencia de cocaína en la hoja es el principal argumento esgrimido. La actitud de mantenerla en el listado de estupefacientes por recomendaciones y sin realizar un pormenorizado análisis de las razones de su inclusión en ella raya en falta de honradez e implica incluso cierto grado de mala conducta profesional.

Según las directrices de la OMS para la revisión de sustancias psicoactivas sujetas a fiscalización internacional, el Comité de Expertos debe evaluar cada sustancia valorando su potencial de uso indebido y de producir dependencia, la probabilidad de que genere problemas sanitarios y



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

sociales, y la utilidad de la sustancia en terapéutica médica. En cualquiera de estas variables, la hoja de coca merecería, sin duda, una categoría distinta de la de la cocaína, y ahí radica la distinción básica que las actuales listas no reconocen.

Una extracción eficaz exige un nivel de conocimientos especializados en química y una serie de elementos –álcalis como cemento o carbonato de calcio, agentes de lixiviación como el ácido bórico, el ácido sulfúrico y el ácido clorhídrico, y precipitadores como el permanganato potásico– que difícilmente se encuentran en cualquier lugar. Y esto sólo para conseguir una pasta de coca semirefinada. La conversión de esta pasta en clorhidrato de cocaína o en cocaína base (“crack”) requiere el cuidadoso manejo de disolventes volátiles como el éter y la acetona, así como un repetido lavado, blanqueo y precipitación del producto final.

Si a esto sumamos el hecho de que la extracción de cocaína sólo es viable, en términos prácticos, cuando se cuenta con una buena oferta de hojas, se explica el porqué de la actual concentración del procesamiento primario en las regiones productoras de coca de todo el mundo. Para evitar que se desperdicie demasiado en el proceso de producción, las hojas de coca se deben procesar en cantidades que superen los 100 kilos, un volumen que podría producir, en el mejor de los casos, aproximadamente 1 kilo de pasta de coca y entre 400 y 700 gramos de clorhidrato de cocaína.

Teniendo en cuenta los precios al detalle con que se venden actualmente las hojas de coca enteras, secadas al sol, y productos procesados como los mates y las harinas de coca en los mercados de consumo legales en los Andes, no resulta económico extraer alcaloides de estas fuentes.

Por lo tanto, parece bastante obvio que los argumentos sobre la “fácil extracción” de los alcaloides de la coca *no se basan en ningún análisis ponderado de la probabilidad de la producción nacional de cocaína en todo el mundo, sino más bien en la necesidad de perpetuar un marco ideológico que justifica la constante prohibición de productos naturales de coca.*

### **Hoja de Coca y adicción**

La hoja de coca –a pesar de ser consumida por millones de personas sin ningún efecto nocivo evidente– fue declarada un estupefaciente altamente adictivo sin usos terapéuticos o industriales conocidos y clasificada en la Lista I de la Convención Única de 1961.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Por lo tanto, es comprensible que los pueblos andinos y amazónicos que consumen coca sientan que han sido ignorados e incluso insultados por la comunidad científica internacional. Es también significativo que, desde 1953, prácticamente no se haya producido ningún intento para proporcionar una corroboración científica seria a la tesis de la adicción de la hoja de coca, ya que hacerlo invitaría casi irremediablemente a concluir lo contrario y, de este modo, las bases de la prohibición internacional de la coca quedarían totalmente minadas.

En los últimos años, incluso estudios contrarios al consumo tradicional de la hoja de coca – como la encuesta DEVIDA/INEI realizada en 2004 en Perú– han tendido a eludir la cuestión por completo, tratándola como un asunto del pasado y afirmando rotundamente: “... últimamente se ha aceptado que el consumo de hojas de coca no afecta a la salud de sus consumidores ni produce problemas de uso excesivo ni patrones de abuso de la sustancia, habituación fisiológica, degradación moral, anomalías de comportamiento, etc., tales como las que suelen observarse en el consumo de estupefacientes ilícitos”.

Así, incluso aquellos que siguen respaldando el status quo y que preferirían que el consumo de esta hoja fuera desapareciendo paulatinamente con el avance general de la modernidad urbana y desprecian las costumbres ancestrales han aparcado el mito de la adicción de la coca. La modernidad, sin embargo, tiene el don de deslizarse por otra vertiente y, así, encontramos un renovado interés por un papel totalmente distinto para la hoja de coca, ahora como tratamiento para las adicciones.

Este enfoque fue sugerido en un primer momento por Andrew Weil (1978), en un artículo sobre la hoja de coca como agente terapéutico, en que recomendaba su uso “como un estimulante de sustitución para deshabituarse a los consumidores de estupefacientes como las anfetaminas y la cocaína, que son más peligrosos y tienen un potencial mucho mayor de uso indebido”. Curiosamente, se escuchan muchos testimonios de ex consumidores de cocaína que dicen haber mejorado con el uso de varias formas de hoja de coca aunque carecen del conjunto de datos que permitirían construir un argumento científico sólido para este tipo de intervención, los primeros resultados son indudablemente alentadores y anuncian buenos presagios para el futuro. De esta forma, la coca podría servir como un medio *para reducir gradualmente la ingesta de cocaína y, por lo tanto, situarla en un punto de control personal*. A largo plazo, también podría llevar a la sustitución total de la cocaína con productos orgánicos de coca menos estresantes.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Por todo lo expuesto anteriormente, es que solicito a los Señores Diputados que acompañen, con su voto afirmativo, al presente proyecto de ley.

---

[1] DEA, citado en Drug Availability Estimates in the United States, Drug Availability Steering Committee, diciembre de 2002 (NCJ 197107) <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/drugavailability.pdf>

**Jorge Raúl Rizzotti**  
**Diputado Nacional**