

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Internacional
Público

La responsabilidad internacional del Perú en el marco del
cumplimiento de la obligación internacional de la
erradicación de cultivos ilícitos de la hoja de coca durante
el periodo 2020-2021

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Internacional Público

Autora:

María Teresa Novoa Cárdenas

Asesora:

Elvira Victoria Méndez Chang

Lima, 2022

Declaración jurada de autenticidad

Yo, Elvira Victoria Méndez Chang, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora del trabajo académico titulado, “La responsabilidad internacional del Perú en el marco del cumplimiento de la obligación internacional de la erradicación de cultivos ilícitos de la hoja de coca durante el periodo 2020-2021” de la autora María Teresa Novoa Cárdenas, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 07/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 01 de marzo de 2023

Elvira Victoria Méndez Chang	
DNI: 25475621	Firma
ORCID https://orcid.org/0000-0001-9760-2072	

RESUMEN

La pandemia de la COVID – 19 representó un reto para los Estados, en especial para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en la lucha contra el Tráfico Ilícito de drogas. En la presente investigación se tiene como objetivo determinar la responsabilidad internacional del Perú con relación a la obligación de erradicar los cultivos ilícitos durante el periodo 2020 – 2021, a partir de las acciones que viene adoptando en la lucha contra este flagelo y que son reflejadas en los informes realizado por la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca de los Estados Unidos de América (ONDCP) y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). De acuerdo con los análisis de dichos estudios, se observa que el Perú se encuentra en estado de incumplimiento con relación a la obligación de erradicación, debido al exorbitante incremento de los cultivos ilícitos, así como la situación sanitaria sólo habría agravado las consecuencias de dicha inobservancia. En ese orden de ideas, el Perú es responsable internacionalmente y le corresponde cesar con dicho incumplimiento, ofrecer garantías de no repetición y establecer medidas de satisfacción para la comunidad internacional declarando la responsabilidad de su incumplimiento.

Palabras clave

Tráfico ilícito de drogas; cultivos ilícitos; hoja de coca; responsabilidad internacional.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic represented a challenge for States, especially for compliance with their international obligations in the fight against Illicit Drug Trafficking. The present investigation aims to determine the international responsibility of Peru in relation to the obligation to eradicate illicit crops during the period 2020 - 2021, based on the actions that it has been adopting in the fight against this scourge and that are reflected in the reports made by the Office of National Policy for Drug Control of the White House of the United States of America (ONDCP) and the National Commission for Development and Life without Drugs (DEVIDA).

According to the analyzes of these studies, it is observed that Peru is in a state of non-compliance regarding the obligation of eradication, due to the exorbitant increase in illicit crops, as well as the pandemic would only have aggravated the consequences of such non-observance. In this order of ideas, Peru is internationally responsible, and it is up to it to cease said non-compliance, offer guarantees of non-repetition and establish satisfaction measures for the international community declaring responsibility for its non-compliance.

Keywords

Illicit drug trafficking; illicit crops; coca leaf; international responsibility.

Índice

1.	Introducción	3
2.	El TID como amenaza a la seguridad internacional	4
2.1.	Problemática y naturaleza del TID	5
2.2.	Regulación convencional en el marco de las Naciones Unidas.....	6
2.3.	Organismos internacionales fiscalizadores	11
3.	El TID en el Perú	13
3.1.	Breve historia del TID en el Perú	13
3.2.	Regulación interna del TID en el Perú	15
3.2.1.	Sobre la regulación para erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca	19
3.3.	Situación del TID durante la COVID – 19, periodo 2020 – 2021	21
4.	La obligación internacional de erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca ..	24
5.	Incumplimiento del Perú de la obligación de erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca en el periodo 2020-2021	26
5.1.	El Hecho Internacionalmente Ilícito.....	26
5.2.	¿La crisis por la COVID – 19 es una causal de exclusión de la ilicitud del hecho internacional?	27
5.3.	Consecuencias del incumplimiento del Perú de la obligación de erradicar ...	29
6.	Conclusiones	30
7.	Recomendaciones	31
8.	Bibliografía.....	32
8.1.	Doctrina	32
8.2.	Instrumentos Internacionales.....	35
8.3.	Normativa Nacional	35
8.4.	Políticas Nacionales	36
8.5.	Reportes de DEVIDA.....	36
8.6.	Notas de prensa	37

1. Introducción

La comunidad internacional ha desarrollado un sistema jurídico de normas internacionales para llevar a cabo una lucha frontal contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID), a fin de reducir las nocivas consecuencias de esta problemática, las cuales trascienden las fronteras de los Estados y dañan al interior de estos, en las áreas de la salud, el ambiente, la economía, el buen gobierno y la democracia (Ruda & Novak, 2009, p.13).

La realidad peruana no es ajena a esta problemática. La condición de productor de cocaína convierte al Perú en un Estado clave en el combate de este flagelo, sobre todo cuando se trata del cumplimiento de la obligación internacional para erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca, la cual constituye una obligación fundamental del sistema jurídico internacional del control de drogas para frenar la producción de cocaína en el mundo.

No obstante, de acuerdo con las Naciones Unidas (ONU), la pandemia de la COVID – 19 resulta haber incrementado el consumo de drogas y la producción de la cocaína, como también ha intensificado las consecuencias del TID, debilitando la batalla que los Estados llevan a cabo para combatirlo (ONU, s.f.).

En este contexto, resalta la importancia de determinar si las medidas que el Perú implementó durante la pandemia con relación a la erradicación de los cultivos ilícitos son adecuadas para el cumplimiento de dicha obligación; dado que el eventual incumplimiento generaría responsabilidad internacional por parte de nuestro país.

Por tal motivo, en esta investigación se propone conocer las acciones que realiza el Perú con relación a la obligación de erradicación de cultivos ilícitos e identificar cómo la COVID – 19 ha afectado su cumplimiento; y se plantea como hipótesis que, de acuerdo con los informes de los órganos de vigilancia de los tratados de fiscalización internacional de drogas durante el periodo de 2020-2021, el Perú estaría incumpliendo dicha obligación porque las medidas que viene adoptando

en la materia no han logrado reducir las cifras de cultivos ilícitos y ello generaría responsabilidad internacional para nuestro país.

Para demostrar la hipótesis, se comenzará analizando la amenaza del TID y el sistema de control de drogas convencional internacional y sus organismos fiscalizadores (punto 2); luego, se abordará el TID en el Perú y su regulación (punto 3); se establecerá cuál es la obligación de erradicar el cultivo ilícito de las hojas de coca de acuerdo al Derecho Internacional (punto 4); se abordará el incumplimiento del Perú y sus consecuencias (punto 5); para finalmente plantear las conclusiones y recomendaciones.

2. El TID como amenaza a la seguridad internacional

En la doctrina contemporánea (Ruda & Novak, 2009, p. 14), se considera como amenaza a la seguridad a todo aquello que tenga el objetivo de perjudicar los intereses de un Estado, así como posea la capacidad y los recursos para realizar este daño.

En el caso del TID, se observa que este ilícito se enmarca en el concepto de amenaza a la seguridad, dado que sus actores conforman grupos tales como las mafias y cárteles de drogas que buscan dañar a los Estados a fin de lograr sus actividades ilícitas, utilizando a su favor una gran cantidad de recursos materiales y humanos en perjuicio del aparato estatal (Ruda & Novak, 2009, pp. 14-15).

De acuerdo con la ONU, existe un consenso internacional que el TID representa una amenaza a la paz y seguridad internacionales, así como uno de los grandes retos para la comunidad internacional, porque sus efectos trascienden el territorio nacional donde son cometidos y se propagan a las fronteras de los Estados, así como las regiones y la comunidad internacional en su conjunto (ONU, s.f.).

2.1. Problemática y naturaleza del TID

El TID es aquella actividad ilícita que promueve el comercio ilegal de las drogas, a través del cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, así como el consumo ilícito humano de dichas sustancias (Ruda & Novak, 2009, p.14).

Por droga se entiende a toda sustancia natural o sintética que altera el organismo humano, así como la mente y la personalidad del consumidor, debido a que modifica las percepciones sensoriales y genera dependencia, como las drogas estupefacientes (por ejemplo, la cocaína, la heroína, el opio, entre otras), las psicotrópicas, las sustancias estimulantes y depresivas, así como las que causan delirios y alucinaciones (Ruda & Novak, 2009, p. 14).

De conformidad con lo dispuesto por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el TID es considerado a su vez como un tipo de crimen organizado transnacional porque desarrolla sus actividades criminales mediante organizaciones con fines de lucro, y permanece en constante cambio traspasando los límites culturales, sociales, lingüísticos y geográficos (UNODC, s.f.).

Al respecto, en el 2016 la UNODC indicó que el TID generó alrededor de 320 000 millones de dólares convirtiéndose en la primera actividad del crimen organizado transnacional que más ganancias produce y en una real amenaza para la estabilidad y la seguridad de los Estados, así como de la comunidad internacional (BBC, 2016).

De igual manera, de acuerdo con el Informe elaborado por la UNODC sobre la situación mundial de las drogas de 2021 que consideró los efectos de la pandemia de la COVID – 19, se observó que los mercados de drogas han mostrado gran resistencia y una capacidad para adaptarse, dado que reanudaron rápidamente sus operaciones en medio de la crisis sanitaria y se aceleraron ciertas dinámicas preexistentes a la pandemia, incrementando la frecuencia de las rutas utilizadas para el TID por la vía terrestre y fluvial, así como se apreció un aumento en el uso de aviones privados y métodos que no

requieren contacto para la entrega de drogas. Asimismo, el estudio indicó que las grandes dificultades económicas ocasionadas por esta situación sanitaria permitieron que el cultivo de drogas ilícitas resulte más ventajoso y atractivo para las comunidades rurales, especialmente las más vulnerables y frágiles (UNODC, s.f.).

Adicionalmente a los problemas que causa el TID debido a su naturaleza versátil, rentable y transnacional, es necesario mencionar que también presenta un correlato interno que, además de afectar gravemente a la salud de las personas, causa efectos adversos en la sociedad incrementado los índices de violencia e inseguridad; en el ámbito político, atentando contra las instituciones y el estado de derecho; en la economía, creando una economía inestable y desalentando la inversión y el desarrollo económico por los inversores; y, en el medio ambiente, donde la tala ilegal y la quema de bosques naturales utilizadas para el cultivo ilícito de la hoja de coca ocasionaron la deforestación de 2.5 millones de hectáreas en el 2009, lo que representó una pérdida para nuestro país de aproximadamente cuatro mil quinientos millones de dólares (Ruda & Novak, 2009, p. 24).

2.2. Regulación convencional en el marco de las Naciones Unidas

La regulación internacional del TID surge en el siglo XX cuando la grave situación humanitaria generada por el libre comercio del opio y la cocaína llevó a los Estados a celebrar la primera conferencia internacional sobre Estupefacientes en Shanghái en 1909, llamada la Comisión Internacional del Opio; así como a elaborar el primer instrumento jurídico sobre las sustancias psicoactivas a nivel internacional, titulado Convención Internacional de Opio, que fue firmada en La Haya en 1912. Ambos esfuerzos constituyen las primeras acciones de la comunidad internacional para reconocer el TID como un problema mundial y combatirlo mediante acciones esfuerzos multilaterales (UNODC, s.f.).

Tras el término de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de las Naciones aprobó tres tratados durante el período de entreguerras. Por su parte, la ONU adoptó diversas disposiciones normativas luego de la Segunda Guerra Mundial,

las cuales fueron sustituidas por un nuevo marco jurídico multilateral basado en tres convenciones para el combate del TID (la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988) a nivel internacional, que en su conjunto implementan el sistema de fiscalización internacional de las drogas. En la actualidad, la gran mayoría de los miembros de la ONU son partes de estos tratados y, por ello, se puede afirmar que tienen un alcance practicante universal, por encima de otros acuerdos de la ONU (UNODC, s.f.). Cabe precisar que, como parte de su compromiso con esta causa, desde 1987 la ONU ha instituido el 26 junio como el “Día Internacional contra el Tráfico Ilícito y Abuso de Drogas”, a fin de crear conciencia acerca del TID y la grave amenaza que constituye, así como fortalecer la cooperación internacional contra este flagelo.

Con relación al marco jurídico multilateral, se encuentra la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (en adelante, la Convención de 1961), que sustituyó los diversos tratados existentes sobre estupefacientes, dentro de los cuales figuraban la Convención Internacional del Opio de 1912 y de 1925; el Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado de 1925; entre otros (artículo 44).

La Convención de 1961 tiene como finalidad limitar el uso de estupefacientes, principalmente los de origen vegetal como el opio, la heroína, la cocaína y el cannabis, para usos médicos y científicos; promover la cooperación y fiscalizar de manera constante la lucha contra el TID que llevan a cabo los Estados. A la fecha, cuenta con 186 Estados partes, dentro los cuales figura el Perú, que fue Estado signatario del tratado original en 1961, luego fue aprobado mediante Resolución Legislativa N° 15013 y ratificado el 22 de julio de 1964. A su vez, Perú forma parte de su forma enmendada de la Convención de 1961 desde el 12 de setiembre de 1977. En Sudamérica, Colombia y Bolivia se adhirieron a este tratado en 1975 y 2013 respectivamente.

De acuerdo con el artículo 4 de la Convención de 1961, los Estados se encuentran obligados internacionalmente a establecer las medidas legislativas y administrativas indispensables que limiten a los fines médicos y científicos las actividades que produzcan, fabriquen, exporten, distribuyan, comercialicen y usen estupefacientes.

Asimismo, los Estados asumen la obligación internacional de erradicar los cultivos ilícitos de amapola o adormidera, cannabis y hoja de coca; y, de ser necesario, prohibir los cultivos de estos estupefacientes cuando sea la medida más idónea para proteger la pública y evitar el TID (artículo 22).

Los Estados que permitan el cultivo legal de la adormidera y la hoja de coca deben establecer un organismo nacional que, de manera exclusiva, importe, exporte, comercialice a nivel interno e internacional, y distribuya el total de la producción de los cultivos lícitos, así como centralice el otorgamiento de licencias y determine las zonas permitidas para dichos cultivos (artículos 23 y 26). En el Perú, la Empresa Nacional de la Coca S.A. (ENACO) ha asumido tales facultades.

En relación con la hoja de coca, se establece además un período provisional de veinticinco años, a partir de la entrada en vigor de la Convención, para prohibir el uso tradicional de la masticación o chacchado (artículo 49).

De igual manera, los Estados partes se encuentran compelidos a sancionar con penas severas de privación de libertad a las personas que infrinjan las personas que cultiven, produzcan, extraigan, preparen, posean, compren, vendan, distribuyan, expidan, transporten, importen y exporten estupefacientes, con fines distintos a los consignados en la Convención (artículo 36).

Por otro lado, la ONU también adoptó la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 (en adelante, la Convención de 1971), a fin de regular las drogas sintéticas como las anfetaminas que proliferaron posteriormente a la adopción de la Convención de 1961, ampliando el ámbito de fiscalización a

varias nuevas sustancias que estaban siendo utilizadas con fines médicos, pero eran desviadas hacia el comercio ilegal (UNODC, s.f.).

La Convención de 1971 cuenta con 184 Estados partes, donde el Perú se incorporó mediante adhesión, tras su aprobación con el Decreto Ley N° 22736 y su ratificación el 28 de enero de 1980. Colombia y Bolivia también se adhirieron en 1981 y 1985 respectivamente.

Con relación a las obligaciones de la Convención de 1971, se desprenden la limitación a los usos médicos y científicos de la Lista I y la prohibición a otros fines no considerados en el tratado (artículos 5 y 7); el otorgamiento de licencias u otro régimen análogo de fiscalización para la fabricación, el comercio y la distribución de las sustancias incluidas en las Listas II, III y IV (artículo 8); así como el suministro a particulares de las sustancias consignadas en las Listas II, III y IV de recetas médicas (artículo 9).

Adicionalmente, cabe mencionar que el Perú formuló reservas sobre la Convención de 1971 referidas a los artículos 7 y 19 (1) y (2):

- Con relación al artículo 7, se dispuso que las prohibiciones de la Lista I no se aplicarán a las plantas silvestres de Ayahuasca y el cactus San Pedro que figuran en dicha lista, porque presentan un valor tradicional y religioso para grupos reducidos en el Estado, conforme con el artículo 32 (4) de la Convención. Esta reserva no se extiende a las disposiciones relativas al comercio internacional de estos productos según el artículo 7.
- En relación con el artículo 19, no se aplicarán las medidas que la JIFE puede imponer a los Estados para exigir el cumplimiento de las obligaciones del tratado, entre las que destacan la solicitud de aclaraciones al gobierno, peticiones de información, medidas correctivas, o la suspensión de la exportación o importación de determinadas sustancias sicotrópicas.

Para complementar las Convenciones de 1961 y 1971, la ONU promovió la adopción en 1988 de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (en adelante, la Convención de 1988), a fin de imponer restricciones a la cadena comercial considerando a las personas que fabrican las drogas hasta actividades de blanqueo de dinero (UNODC, s.f.).

La Convención de 1988 está conformada por 191 Estados partes, donde también destaca el Perú que fue Estado signatario, así como aprobó dicho tratado mediante la Resolución Legislativa N° 25352 y lo ratificó el 12 de diciembre de 1991. Bolivia y Colombia son Estados partes desde 1990 y 1994, respectivamente.

De conformidad con la Convención de 1988, los Estados partes se encuentran compelidos internacionalmente a implementar las medidas legislativas y administrativas que tipifiquen como delitos penales en su derecho interno a las actividades que produzcan fabriquen, extraigan, preparen, vendan, distribuya, envíen, transporten, importen o exporten estupefacientes o sustancias sicotrópicas, incluyendo los cultivos de adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis. Dichas medidas también se extienden a los actos que organicen, gestionen y financien las referidas actividades ilícitas mencionadas; así como conviertan, transfieran y oculten la naturaleza, origen y ubicación de los bienes dedicados a tales delitos (artículos 2 y 3).

Las materias de cooperación del Convención de 1988 son diversas y versan sobre la extradición (artículo 6), la asistencia judicial recíproca (artículo 7), la remisión de actuaciones penales (artículo 8), la interdicción marítima (artículo 17), entre otras.

Por otro lado, la Convención de 1988 permite como excepción de la prohibición del cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes, el cultivo destinado al uso tradicional lícito en donde exista evidencia histórica (artículo 14); por lo que el artículo 49 de la Convención de 1961 referido al período transitorio de veinticinco años para prohibir el uso tradicional por masticación o chacchado debe ser interpretado en consonancia con esta disposición. No

obstante, ello no excusa a los Estados partes a que eludan su obligación internacional para erradicar los cultivos de la hoja de coca que son dedicados a fines ilícitos (Ruda & Novak, 2009, p. 29).

Adicionalmente, es necesario mencionar que el Perú también formuló reservas al momento de ratificar la Convención:

- Sobre el alcance de la definición de tráfico ilícito contenida en el artículo 1 en lo que se refiere al artículo 3, párrafo 1 (a) (ii), indicando que la calificación como delito del cultivo de estupefacientes debería estar circunscrito al cultivo para fines ilícitos, a fin de permitir el consumo tradicional para las poblaciones que lo practican.
- Con relación al artículo 32, párrafo 4, referido a la solución de controversias, el Perú declara que no se considera obligado a estas disposiciones toda vez que acepta la remisión de las controversias a la Corte Internacional de Justicia solo si todas las partes, no solo una, están de acuerdo de someterse a ella. En consecuencia, el Perú requiere un acuerdo posterior para someter la controversia a este tribunal internacional.

2.3. Organismos internacionales fiscalizadores

De conformidad con el artículo 5 de la Convención de 1961, la Comisión de Estupefacientes (en adelante, CND) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (en adelante, JIFE) constituyen los organismos encargados de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de las Convenciones fiscalizadoras.

Por un lado, la CND fue creada por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU en 1946 como una de sus comisiones orgánicas para ayudar a este último a supervisar la aplicación de las normas de control de drogas y asesorar en el control de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y sus precursores. De acuerdo con el artículo 8 de la Convención de 1961, destacan sus facultades

para estudiar las materias relacionadas a dicho instrumento; así como para efectuar recomendaciones que mejoren su aplicación y promuevan programas de investigación científica con el fin de intercambiar información con carácter científico o técnico.

Por su parte, la JIFE es el órgano independiente encargado de apoyar y velar por el cumplimiento de estas Convenciones. Se compone de trece miembros que posean experiencia técnica en la materia, a fin de que realicen un trabajo imparcial. Puede otorgar asistencia técnica a los Estados miembros y se encarga de la elaboración informe anual sobre su labor y los informes complementarios a partir de la información otorgada por los Estados del cumplimiento de sus obligaciones. Dichos informes contienen un análisis de las previsiones y de las informaciones estadísticas que disponga, así como, de ser el caso, aclaraciones, observaciones y recomendaciones hacia los Estados, conforme con el artículo 15 de la Convención de 1961.

Asimismo, la JIFE tiene la potestad de supervisar el cumplimiento de los Estados para remitir sus informes. En caso de incumplimiento, ésta puede solicitar explicaciones, celebrar consultas y plantear sugerencias; e incluso llamar la atención de los Estados, de la CND y el ECOSOC, y publicar un informe al respecto (artículo 14).

De igual manera, se encuentra la UNODC que apoya a los Estados a cumplir con sus obligaciones internacionales a través de la gestión de proyectos de cooperación técnica que han contribuido con la mejora de las capacidades institucionales de los Estados, permitiendo que éstos tengan mayores accesos a las sustancias controladas para fines médicos, así como puedan sustituir los cultivos ilícitos de drogas y establezcan marcos legales idóneos para el control de drogas mediante la suscripción de acuerdos internacionales (UNODC, s.f.).

Sobre este último aspecto, sobresale el tratado denominado Proyecto AD/PER/02/G34 “Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en el Perú” (Revisión J), suscrito por el Perú en el 2020, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA),

y la UNODCD, en el marco del Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la UNODC, para llevar a cabo monitoreos de la superficie cultivada con coca, y obtener datos fidedignos sobre la dinámica de la coca, tomando en cuenta factores como el tiempo y espacio. Entre el 2002 y el 2018, se han elaborado dieciséis en la materia, lo cual ha favorecido que las instituciones realicen una mejor evaluación de medidas para el control de la oferta de cocaína en el Perú (Revisión J, 2020).

De lo expuesto en este punto, se observa que, para combatir la lucha contra el TID, la comunidad internacional ha desarrollado un conjunto de normas en el marco de la ONU, a través de los tratados fiscalizadores en control de drogas; así como ha implementado un sistema de fiscalización, por medio de organismos internacionales que velan por el cumplimiento de los referidos instrumentos internacionales, los cuales generan diversas obligaciones internacionales para los Estados, a fin de que éstos regulen las actividades relacionadas a la producción, fabricación, exportación, comercio, uso y posesión de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Asimismo, se destaca que el Perú es un Estado parte del sistema internacional en control de drogas establecido convencionalmente, por lo que se encuentra compelido al cumplimiento de las obligaciones internacionales que se desprenden de dichos tratados. En ese sentido, resulta pertinente estudiar la regulación interna que ha efectuado el Perú, a fin de dar cumplimiento a tales obligaciones, lo cual será estudiado en el siguiente punto.

3. El TID en el Perú

3.1. Breve historia del TID en el Perú

El Perú se encuentra posicionado entre los mayores productores de la hoja de coca en el mundo, por debajo de Colombia y por encima de Bolivia, de acuerdo con los datos de la UNODC (UNODC, s.f.).

Se estima que el uso de la hoja de coca tiene un origen ancestral que se remonta a las culturas prehispánicas del Perú, donde los antiguos pobladores la apreciaron como una planta mística que los ayudaba a tranquilizar las molestias producidas por las demandas del trabajo cotidiano que exigían gran esfuerzo físico (López & Aguilar, 2012). Durante la época del Incanato, este uso se restringió a la práctica religiosa de los sacerdotes y nobles, quienes celebraban ceremonias de sacrificios, así como de hechicería y adivinación (Gutiérrez-Noriega, 1944, p.342).

Posteriormente, el empleo de la hoja de la coca fue extendido alrededor de Imperio Inca (López & Aguilar, 2012), permitiendo que la costumbre del chacchado se extienda a todos los pobladores, incluso hasta la actualidad, donde usualmente es utilizada en actividades agrícolas y mineras, y forma parte de la cultura andina de nuestro país (Ayala Pío & Quintana-Salinas, 2019, p. 384). Dada la evidencia histórica de esta tradición milenaria, corresponde mencionar que esta práctica ancestral se encuentra regulada por la Convención de 1988 que, de manera excepcional, permite el cultivo de hoja de coca para usos tradicionales (artículo 14).

Por otro lado, además de este uso tradicional de la hoja de coca, el descubrimiento de la cocaína como derivado de esta última a finales del XIX, generó la promoción a gran escala de la hoja de coca peruana para usos médicos y farmacéuticos, por lo que el Perú tuvo que abastecer la producción de dicho estupefaciente a fin de satisfacer los mercados estadounidenses y europeos (Gootenberg, 2003, p.12).

Sin embargo, en la década de 1920, esta industria legal de la hoja de coca, así como su valoración positiva fracasaron, debido a que la gran demanda estadounidense terminó generando un comercio ilícito de la hoja, el cual coincidió con el régimen de control de los estupefacientes establecido en la ONU (Gootenberg, 2003, pp. 14-15).

Durante la década de los cuarenta, dicho comercio ilícito produjo el nacimiento de redes internacionales ilegales de cocaína, así como el crecimiento

exponencial de los cultivos ilícitos de la hoja de coca, llegándose a obtener 94.800 hectáreas en 1985, época en el que el TID ya se había constituido en una actividad ilícita con grandes repercusiones sociales en el Perú (Espinoza & otros, 2018, p. 90).

Como se observa, a lo largo de la historia la producción ilícita de la hoja de coca en nuestro país ha sido ocasionada por la demanda global; asimismo, en los últimos años también se ha visto influenciada por el efecto globo generado por las acciones de Estados vecinos como Colombia y Bolivia en la lucha contra el TID, donde los avances en contra de este flagelo, en especial, lo realizado por parte Colombia, han afectado negativamente al Perú, incrementando los cultivos ilícitos de la hoja de coca desde el 2005 (Novak & Namihás, 2010, p.9).

Cabe precisar que, debido a la gran envergadura del TID en nuestro país, esta actividad ilícita se ha vinculado con diversas áreas del Estado, la economía y la política peruana. Desde el periodo presidencial de Alberto Fujimori hasta la actualidad, el TID ha influenciado en campañas y procesos electorales y decisiones judiciales; así como ha permitido la formación de negocios ilícitos y la inversión privada con dinero ilegal; y se ha asociado con el terrorismo, en especial con Sendero Luminoso en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), el territorio más vulnerable al TID (Espinoza & otros, 2018, p. 91).

3.2. Regulación interna del TID en el Perú

El Perú ha demostrado un compromiso para regular y luchar contra el TID a través de sus normas y políticas internas como parte de sus obligaciones internacionales, conforme con los artículos 4 y 36 de la Convención de 1961, así como los artículos 2 y 3 de la Convención de 1988. Por un lado, a nivel constitucional, se encuentra el artículo 8 de la Constitución Política del Perú de 1993, el cual establece el compromiso del Perú para combatir y sancionar el TID, así como regular el uso de las sustancias tóxicas permitidas socialmente; cuyo antecedente se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de 1979,

que disponía que el Estado combatía y sancionaba el TID, así como reglamentaba y supervisaba los productos alimenticios, farmacéuticos y biológicos.

Por otro lado, a nivel de leyes, se adoptó el Decreto Ley N° 22095 - Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas de 1978, con el objetivo de perseguir y reprimir el TID, a través de la reducción gradual de los cultivos ilícitos de hoja de coca, entre otros, y cumplir con los tratados internacionales fiscalizadores de control de drogas. Cabe precisar que, el antecedente de este Decreto Ley, se remonta a Ley N° 4428 de 1921, en el que, si bien es cierto que no regulaba de manera expresa el combate contra el TID, sí centralizaba la importación y exportación del opio, morfina, cocaína, heroína, así como sus sales y derivados en el Puerto del Callao; lo cual indica que, desde hace un siglo, el Perú viene normando las actividades relacionadas con los estupefacientes a fin evitar su uso y consumo ilícitos.

De igual manera, se emitió el Decreto Ley N° 22370 – Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca S.A. (ENACO) de 1978, el cual dispone que esa empresa pública del sector agrario, que cuenta con autonomía administrativa, económica y técnica, sea la única institución dedicada a la comercialización de la hoja de coca y sus derivados, y encargada a ejercer el monopolio de la comercialización e industrialización lícita de la hoja de coca, de conformidad con su artículo 5. Cabe indicar que la presente regulación se enmarca en los compromisos 23 y 26 de la Convención de 1961, referidos al cultivo legal de la hoja de coca y la implementación de un organismo nacional que centralice dicha función.

Posteriormente, se publicó el Decreto Legislativo N° 824 - Ley de lucha contra el tráfico ilícito de drogas de 1996, mediante el cual, se instauró la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) como institución responsable del diseño y conducción de la Política Nacional de lucha contra el TID y delitos conexos, así como de la prevención y reducción del consumo de drogas, a través de la realización de programas que tengan como finalidad la rehabilitación de los consumidores, y la sustitución de los cultivos ilícitos de la

hoja de coca por sembríos como el cacao y el café, conocidos como los programas de desarrollo alternativo integral y sostenible.

Igualmente, se estableció el Decreto Legislativo N° 1126 de 2012, en el que se instauran las medidas para registrar, controlar y fiscalizar los insumos químicos, así como la maquinaria y equipos que son utilizados para elaborar drogas ilícitas, sea de manera directa o indirecta.

Asimismo, nuestro país implementó el Decreto Legislativo N° 1241 de 2015 que fortalece la lucha del Perú contra el TID, para actualizar el Decreto Legislativo N° 824, otorgándole a DEVIDA la facultad de proponer políticas y estrategias en la lucha contra el TID, así como articular esta labor a nivel intersectorial junto con el Ministerio del Interior y la Policía Nacional como autoridades competentes encargadas principalmente de la erradicación de los cultivos ilícitos de la hoja de coca y las operaciones de interdicción TID respectivamente, y las Fuerzas Armadas, el Ministerio Público y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) como entidades de apoyo en tales acciones, con los artículos 2, 18, 19, 20 y 41 de este Decreto Legislativo.

Con relación a las políticas internas, se adoptó la Política de Estado N° 27 “Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas” del Acuerdo Nacional en el 2014, con el fin de promover a nivel nacional el desarrollo alternativo integral para sustituir los cultivos ilícitos de la hoja de coca, conforme con los compromisos y las obligaciones internacionales asumidos por el Perú y el principio de responsabilidad común y compartida que rige las relaciones entre los Estados que producen y consumen cocaína, entre otros (Acuerdo Nacional, 2014).

Asimismo, en el 2020, DEVIDA implementó la actual Política Nacional contra las Drogas al 2030 (PNCD), mediante Decreto Supremo N° 192-2020-PCM, como marco de regulación de las actividades vinculadas a los cultivos ilícitos, el tráfico ilícito y el consumo de drogas, a través del desarrollo de las condiciones socioeconómicas e institucionales de las zonas y poblaciones más vulnerables que presentan una mayor producción y comercio de cocaína, a fin de que estas

últimas reduzcan la producción, el comercio y el consumo de drogas; por lo que la PNCD limitó su ámbito de ejecución a las Zonas Estratégicas de Intervención (ZEI), dentro de las cuales figuran el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), seguido del corredor amazónico, el corredor sub-tropical nororiental, la franja costera, el Huallaga, la Convención – Kosñipata, el sur amazónico y la triple frontera, conforme con el artículo 2 del Decreto Supremo N° 086-2021-PCM.

También se estableció el Eje N° 6 de la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, adoptada mediante Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, con el objetivo de fortalecer a nivel nacional el sistema democrático y la seguridad ciudadana, a través de la lucha contra la corrupción y el narcotráfico.

Por su parte, en el ámbito penal, el Código Penal vigente de 1991, aprobado por Decreto Legislativo N° 635 y sus normas modificatorias, han tipificado al TID como un delito contra la salud pública (Capítulo III, sección II), penalizando los actos de fabricación o tráfico de drogas que tengan como finalidad promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de drogas tóxicas; así como la posesión de drogas; la introducción, la producción, el acopio, el suministro, la comercialización y el transporte de las materias primas o sustancias químicas; y la conspiración de dos o más personas que busquen promover o facilitar el TID (artículo 296).

Del mismo modo, se sanciona la siembra y el cultivo de amapola y marihuana, al igual que su promoción, facilitación, financiamiento y comercialización, incluyendo las semillas de dichas especies, que no tengan fines médicos, terapéuticos y académicos que contribuyan a la investigación científica (artículo 296-A). Igualmente, se castiga el tráfico ilícito y el desvío de insumos químicos y productos fiscalizados que son llevados a cabo, por medio de la importación, exportación, fabricación, producción, preparación, elaboración, almacenamiento, posesión, transporte, venta y entre otras actividades que impliquen la transferencia ilícita de dichos insumos y productos (artículo 296-B). Además, se penaliza la resiembra parcial o total con arbusto de coca, así como con semillas

y almácigos, en los predios donde el Estado lleva a cabo la tarea de erradicación (artículo 296-C).

Adicionalmente, cabe precisar que el Código Penal también dispone los agravantes de los delitos señalados, como por ejemplo, cuando se trata de funcionarios públicos, personal de salud o el objetivo consumidor sean menores de edad (artículo 297); así como sanciona la micro comercialización y micro producción de las drogas tóxicas e insumos químicos (artículo 298), el suministro indebido de droga por parte del personal de salud (artículo 300), y la coacción, inducción e instigación que se inflige a una persona con el objetivo de que consuma drogas tóxicas (artículos 301 y 302).

En ese sentido, de lo expuesto, se colige que el Perú ha regulado la lucha contra el TID conforme a sus obligaciones internacionales, adoptando normas y políticas que no solo reprimen y castigan las actividades ilícitas vinculadas al TID, sino que también ha dispuesto de una regulación preventiva del uso y consumo indebido de drogas, tomando en cuenta al consumidor y a las zonas más afectadas por el TID, lo cual demuestra que ha adoptado un enfoque social para combatir la lucha contra este gran flagelo. Asimismo, destaca el sistema intersectorial que han creado dichas normas a fin de combatir el TID.

3.2.1. Sobre la regulación para erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca

Dentro de la regulación de la lucha contra el TID en nuestro país, cabe mencionar que también se han adoptado normas que reglamentan la erradicación de los cultivos ilícitos de la hoja de coca. En ese marco, figura principalmente el Decreto Ley N° 22095, el cual prohíbe la renovación y recalce de los cultivos de coca existentes, así como el cultivo de coca y almácigos en nuevos espacios del territorio nacional (artículo 31), señalando que sólo la ENACO tiene la facultad de desarrollar los cultivos de coca para fines medicinales o de investigación científica (artículo 33).

Asimismo, por disposición del Decreto Supremo N° 044-2003-PCM se otorgó a DEVIDA la facultad de establecer programas con el objetivo de reducir los cultivos de hoja de coca de manera gradual y concertada. Al respecto, se señala que el Proyecto Especial Control y Reducción de Cultivo de Coca en el Alto Huallaga – CORAH (Proyecto Especial CORAH), interviene en la tarea de eliminar las pozas de maceración, así como los almacigos y nuevas plantaciones de hoja de coca que no se encuentren registradas en la ENACO.

En esa misma línea, el Decreto Legislativo N° 1241 establece, conforme con el artículo 4 numeral 2, que las plantaciones de coca que sean cultivadas de manera ilegal serán erradicadas, donde el Proyecto Especial CORAH estará a cargo de la ejecución de las metas de erradicación junto con la Policía Nacional del Perú, con relación a los temas de seguridad.

De igual manera, el Decreto Supremo N° 014-2019- IN, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Interior, dispone, en la Tercera Disposición Complementaria Final, que la Dirección General Contra el Crimen Organizado se encarga de la proyección, planificación, ejecución y el control de las medidas y acciones destinadas a reducir los cultivos de la planta de coca con responsabilidad social en el Perú, así como de la ejecución del Proyecto Especial CORAH.

En ese ámbito, a cargo del Ministerio del Interior, cada año se adopta un “Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal, con Responsabilidad Social en el Perú” (en adelante, el PARECIRS), con el objetivo de establecer las actividades operativas del Proyecto Especial CORAH con relación a la reducción de los cultivos ilícitos de hoja de coca, donde la Dirección General Contra el Crimen Organizado evalúa e identifica, en base a los reportes e informes diarios y mensuales emitidos por el Proyecto, los avances y problemas que se generen para la ejecución del Plan, así como adopta las medidas adecuadas para permitir su correcto funcionamiento.

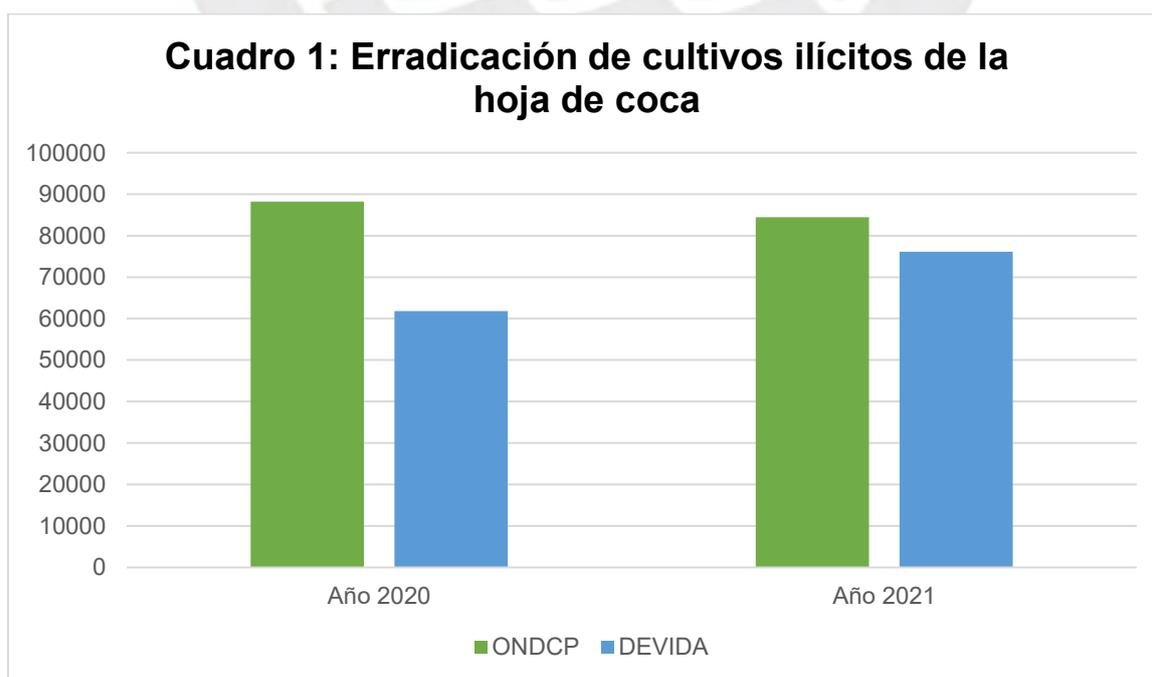
En el caso del periodo 2020, el PARECIRS tuvo como objetivo eliminar 25, 000 hectáreas de cultivos ilegales de la hoja de coca; sin embargo, debido a la

pandemia de la COVID – 19, las operaciones de erradicación fueron suspendidas (Proyecto Especial CORAH, 2020). No obstante, tras la reanudación de dichas operaciones en los ejes operacionales de Aguaytía, Pucallpa y Santa Lucía a partir de octubre de 2020, se lograron erradicar más de 6, 000 hectáreas a fines de ese año, además de 15, 008 parcelas de plantaciones de coca ilegal y 7, 358 m² de almácigos de hoja de coca (Proyecto Especial CORAH, 2020).

Con relación al año 2021, el PARECIRS tuvo previsto erradicar alrededor de 5, 000 hectáreas de cultivos ilícitos de hoja de coca en los valles de Ucayali, Huánuco y Puno, cantidad que se llegó a superar a 5, 774.78 hectáreas con apoyo de la Policía Nacional del Perú (Proyecto Especial CORAH, 2021).

3.3. Situación del TID durante la COVID – 19, periodo 2020 – 2021

Para analizar la situación del TID en nuestro país durante la pandemia COVID – 19, se ha tomado en consideración los informes presentados por la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP), así como los reportes de DEVIDA durante los años de 2020 y 2021. De acuerdo con ambas fuentes, el número de hectáreas de los cultivos ilícitos de la hoja de coca fueron los siguientes:



Fuentes ONDCP (2020-2021), DEVIDA (2020-2021).

Como se observa en el presente cuadro, la cantidad de hectáreas de los cultivos ilícitos difieren entre ambas fuentes. En cuanto al año 2020, el Informe de la ONDCP referido a los cultivos de coca y el potencial de producción de cocaína en la región andina de dicho periodo, señaló que el Perú registró un récord histórico 88, 200 hectáreas de hoja de coca en el primer año de pandemia de la COVID – 19, el cual representó el incremento del 22 % en los cultivos ilícitos de la hoja de coca en relación con el 2019 que registró 72, 000 hectáreas, y abarcó la producción de las zonas que previamente habrían experimentado una reducción en sus cultivos, tales como Aguaytía, el Valle del Huallaga y Pachitea (ONDCP, 2021).

Por el contrario, el reporte de monitoreo sobre la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca de producción 2019 – 2020 publicado por DEVIDA, aunque también registró un incremento de los cultivos ilícitos de la hoja de coca, la cantidad es menor en comparación con la ONDCP, dado que dicho aumento consistió en 61, 777 hectáreas en el 2020; cifra que representó un incremento del 13% en comparación con el 2019, en el que DEVIDA señala que se obtuvieron 54, 644 hectáreas (DEVIDA, 2021).

Respecto al año 2021, los datos publicados por la ONDCP sobre el cultivo y la producción de coca en la región andina de ese año (ONDCP, 2022) indicaron que se habría reducido ligeramente la producción a 84, 440 hectáreas. No obstante, tales cantidades se mantienen elevadas en comparación con los años anteriores, y habrían agudizado la tendencia ascendente con relación a los cultivos ilícitos de hoja de coca, que se viene registrando desde el 2015, año en el que se alcanzaron 53, 000 hectáreas, en comparación con los años 2011 y 2014 donde se obtuvieron 49, 500 y 46, 500 hectáreas respectivamente, las cuales constituyen las cifras más bajas de la última década (ONDCP, 2021).

Por su parte, en virtud del Informe sobre la Situación del TID 2021 – Perú, DEVIDA expuso que se registró una cifra de 76, 158 hectáreas y señaló que este crecimiento de 23, 28% es el resultado de la ampliación de las zonas de

monitoreo en el territorio nacional, la cual pasó de 15 a 19 zonas alcanzando un total de 80, 861 hectáreas (DEVIDA, 2022, p.8).

De lo anterior, se puede colegir que, si bien es cierto que tanto la ONDCP al igual que DEVIDA coinciden en que el Perú mantiene una tendencia ascendente de los cultivos ilícitos de la hoja de coca, las cifras de ambas fuentes no se asemejan y mantienen una gran diferencia numérica. En mi opinión, considero que tal divergencia sería el resultado de los estudios independientes que DEVIDA realiza sobre los territorios afectados por los cultivos ilícitos sin certificación de la UNODC; situación que originó que la JIFE recomendara al Perú la reanudación de estudios e investigación con la requerida certificación, como sucede en los casos de Bolivia y Colombia (JIFE, 2022, p.98). A esta situación, cabe sumar la falta de existencia de informes actuales sobre el monitoreo de cultivos de coca por parte de la UNODC desde el 2017, a pesar de encontrarse vigente el Proyecto AD/PER/02/G34 entre el Perú y ese organismo fiscalizador de drogas, el cual buscaría que el trabajo de monitoreo de los cultivos ilícitos sea ejecutado de manera coordinada entre DEVIDA y la UNODC.

Ahora bien, entre los motivos que causaron esta abrumante alza figuran la paralización por un periodo de seis meses de las operaciones de erradicación de la hoja de coca por parte del Proyecto Especial CORAH (Proyecto Especial CORAH, 2020), como consecuencia del confinamiento establecido durante los primeros meses de la pandemia. Asimismo, cabe señalar que la emergencia sanitaria también originó que las autoridades peruanas modifiquen las metas de erradicación, pues pasaron de 25, 000 hectáreas en el 2020 (Proyecto Especial CORAH, 2020) a tan sólo 5, 000 hectáreas en el 2021 (Proyecto Especial CORAH, 2021), lo cual habría influenciado en el incremento de los cultivos ilícitos de la hoja de coca.

Del mismo modo, la rentabilidad de la venta de la cocaína también fue un factor importante para el aumento de los cultivos ilícitos, dado que las restricciones que también presentaron los traficantes para transportarla en el periodo de 2020 y la caída precio que sufrió esta droga en ese año, no impidieron su posterior encarecimiento en el mercado (ONDCP, 2021).

Adicionalmente, conforme con el Informe de la JIFE correspondiente al año 2021, otros factores que favorecieron este incremento en los cultivos ilícitos de la hoja de coca atañen a las nuevas rutas aéreas implementadas durante la pandemia, que incluyen hasta el uso de avionetas privadas por los traficantes, a fin de evitar las limitaciones que ocasionan los viajes por tierra entre Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú; así como el desarrollo de la ruta fluvial Paraguay-Paraná que conecta Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, y que permite el transporte de la cocaína boliviana y peruana a los mercados internacionales (JIFE, 2022, p.92).

De igual manera, la inestabilidad política de los últimos gobiernos en el Perú, así como el deterioro de las condiciones socioeconómicas en las ciudades por la escasez de trabajo durante la pandemia, ocasionaron una movilización de las personas a las zonas rurales, las cuales terminaron involucrándose en actividades de los cultivos ilícitos (JIFE, 2022, p.98).

En ese marco de ideas, cabe señalar que los motivos del aumento de los cultivos ilícitos de la hoja de coca durante la pandemia de la COVID – 19 corresponden no solo a las medidas que se implementaron por causa de la emergencia sanitaria, sino también por los cambios económicos y sociales que se originaron a partir de ella, como la caída del precio de la droga y el éxodo de la ciudad a las zonas cocaleras, que terminaron creando nuevas rutas por los traficantes. Además, a esto se suma, los aspectos políticos y técnicos como la situación inestable del contexto político del Perú y la falta de certificación de la UNODC de los estudios realizados por DEVIDA, que termina siendo perjudicial para comprender la situación real de nuestro país en la materia.

4. La obligación internacional de erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca

Conforme con el artículo 26 numeral 2 de la Convención de 1961, los Estados que permiten el cultivo de la hoja de coca, se encuentran compelidos “a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente”.

Asimismo, el artículo 14 numerales 1 y 2 de la Convención de 1988 señalan una disposición similar, donde los Estados partes deberán adoptar las medidas adecuadas para erradicar el cultivo ilícito de los arbustos de coca que son producidos ilícitamente en sus territorios, es decir, aquellos que no son destinados a los usos tradicionales que cuenten con el respaldo de la evidencia histórica, como en el caso peruano; así como los fines médicos y científicos. Cabe indicar que esta disposición normativa también requiere que las medidas adoptadas por los Estados respeten y sean acordes con los derechos humanos y el medio ambiente (artículo 14).

Tomando en consideración las disposiciones de ambas Convenciones, se desprende que la obligación de erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca consiste en una obligación de comportamiento. De acuerdo con Rodríguez Carrión (1998, p. 393), este tipo de obligación exige que los Estados realicen una acción o una omisión a fin de regular una determinada actividad. En este caso, la obligación de erradicar compele que los Estados cumplan con una conducta específica, esto es, que arranquen de raíz los cultivos de hoja de coca que son producidos para fines ilícitos, es decir, aquellos que no sean destinados a los usos tradicionales, médicos y científicos.

A diferencia de una obligación de resultado, en una obligación de comportamiento, los Estados no pueden elegir los medios para la obtención de su objetivo y deben desplegar sus mayores esfuerzos para cumplir con el determinado procedimiento (Moreno, 2019, pp. 294-295), por lo que, en la obligación de erradicar, los Estados deben ejecutar el procedimiento de arrancar de raíz los cultivos ilícitos para cumplir con esta disposición normativa.

Al respecto, Wolfrum indica que, a fin de determinar el cumplimiento de una obligación de comportamiento, se debe comparar la conducta señalada por la norma con la acción realizada por el Estado (citado en Moreno, 2019, p. 298); por lo que, de haber una discrepancia del comportamiento del Estado con la acción u omisión exigida, se habrá configurado un incumplimiento. En ese

sentido, la obligación de erradicar se habrá cumplido cuando los Estados lleven a cabo el procedimiento de arrancar las plantas de raíz.

Adicionalmente, se ha identificado que existen obligaciones secundarias que acompañan a la obligación de erradicar referidos a la cooperación entre los Estados para incrementar la eficacia de la erradicación, el intercambio de información científica para realizar investigaciones relativas a la erradicación y la implementación de programas de erradicación en zonas fronterizas de los Estados, conforme con el artículo 14 numeral 3 literales a), b) y c) de la Convención de 1988.

Cabe precisar que el cumplimiento de la obligación de erradicar no depende de la ejecución o la inejecución de las mencionadas obligaciones secundarias, dado que se trata de obligaciones distintas a esta última. Sin embargo, la eventual observancia de estas obligaciones secundarias coadyuvaría y fortalecerían el cumplimiento de la obligación principal, en la medida que busca que los Estados incrementen la eficacia en las tareas de erradicación a través de la cooperación, en especial en el área científica.

5. Incumplimiento del Perú de la obligación de erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca en el periodo 2020-2021

5.1. El Hecho Internacionalmente Ilícito

De conformidad con el artículo 1 del Proyecto sobre Responsabilidad de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos de 2001 (en adelante, el PREHIC) elaborado por la Comisión de Derecho Internacional, la responsabilidad internacional se genera cuando un Estado realiza un hecho internacionalmente ilícito.

Al respecto, Novak & García-Corrochano señalan que el hecho internacionalmente ilícito se encuentra conformado por un elemento objetivo, referido a la conducta ilícita, donde el Estado incumple con una obligación internacional; y un elemento subjetivo, relacionado a la atribución de la

mencionada conducta al Estado como sujeto de Derecho Internacional (2016, p.398).

En ese marco, tomando en cuenta el elemento objetivo, se observa que el gran incremento de los cultivos ilícitos durante el 2020 y 2021 que el Perú experimentó en dichos periodos, constituirían un incumplimiento de dicha obligación por parte de nuestro país, dado que existiría una falta de coincidencia entre el comportamiento impuesto al Estado por la norma internacional (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 403), es decir, no se habría producido la reducción de los cultivos ilícitos a través del arranque de raíz y, por ello, habría un exorbitante incremento de estos en el Perú.

Asimismo, se advierte también que se configura el elemento subjetivo, dado que este incremento de los cultivos es atribuible a DEVIDA y el Proyecto Especial CORAH, las cuales, como órganos ejecutivos del Estado peruano en los términos del artículo 4 del PREHIC, son las instituciones competentes conforme con el derecho nacional y las que han implementado políticas públicas que han generado que las cifras de erradicación aumenten en sentido contrario a la obligación establecida en la norma internacional.

En ese orden de ideas, cabe señalar que efectivamente se habría configurado el hecho ilícito internacional por parte del Perú con relación a la obligación de erradicar.

5.2. ¿La crisis por la COVID – 19 es una causal de exclusión de la ilicitud del hecho internacional?

Ahora bien, una vez comprobada la configuración del hecho ilícito internacional, correspondería determinar la responsabilidad internacional del Perú. Sin embargo, en tanto se ha determinado la presente investigación en el periodo 2020 – 2021, es menester analizar si la pandemia de la COVID – 19 puede constituir un causal de exclusión de exima de responsabilidad al Estado peruano.

Tomando en cuenta las causales de exclusión del PREHIC, de una simple lectura se desprende que las excepciones de consentimiento (artículo 20) y legítima defensa (artículo 21) no son aplicables al presente caso, puesto que el Perú no podría haber otorgado un consentimiento del aumento de los cultivos ilícitos durante la situación sanitaria generada por la pandemia, así como tampoco realizó alguna medida en defensa de su integridad territorial y seguridad debido a un ataque armado, conforme con las disposiciones de la ONU.

Con relación a la exclusión de fuerza mayor (artículo 23), donde un acontecimiento o fuerza irresistible y imprevista suprime la ilicitud de un hecho, la pandemia puede ser considerada como ese hecho imprevisible, que ocurrió de manera irresistible y extraordinaria, dado que el Perú y, en general, la comunidad internacional no pudo prever su existencia, así como tampoco fue posible frenarla mediante voluntad humana ya que fue un suceso que muy pocas veces ha ocurrido en la actualidad.

Siguiendo la línea de Novak & García-Corrochano (2016, p. 437), esta causal genera que el Estado se encuentra imposibilitado de cumplir materialmente con su obligación. Al respecto, es posible considerar que la COVID – 19 produjo esta imposibilidad al Perú durante los primeros seis meses, donde las actividades operacionales de erradicación tuvieron que ser paralizadas por el confinamiento obligatorio y ocasionó un cambio en la política en el 2020, pues se tuvieron que reducir las metas de reducción de cultivos.

De manera similar, ocurre con el caso de la excepción del peligro extremo (artículo 24), en el que un Estado incumple con una obligación a fin de salvaguardar la vida de las personas, y en ausencia de un método razonable que permita esa protección en una situación de peligro. En este caso, las medidas de confinamiento y la paralización de las actividades de erradicación por la COVID – 19, se llevaron a cabo con el objetivo de preservar a la salud y la vida de los peruanos y fueron las medidas de sobrevivencia que se adoptaron no solo en el Perú sino en toda la comunidad internacional.

Asimismo, el mismo criterio puede ser aplicado para la causal de estado de necesidad (artículo 25), en el que un Estado no cumple con una obligación, dado que esa forma es la única manera de salvaguardar un interés esencial ante un peligro grave e inminente, y que, a su vez, no afecte gravemente a un interés del Estado con relación a la obligación (Diez de Velasco, 2013, p.886).

Sin embargo, es importante destacar que las medidas de confinamiento durante los primeros meses de la pandemia habrían agudizado, más no originado, el incremento de las cifras de los cultivos ilícitos, dado que éstos últimos vienen registrando un alza desde el periodo de 2015 y que, hasta la actualidad, lamentablemente no han podido ser reducidas a causa de las consecuencias de la situación sanitaria. Por lo que es posible determinar que la COVID – 19, sea bajo la excepción de fuerza mayor, peligro extremo o estado de necesidad, no puede ser la causa principal de tal aumento y, por lo tanto, no podría eximir de responsabilidad al Perú del incumplimiento de la obligación de erradicación.

Además, en caso se considere que la pandemia pudo ser una causa de excepción, este solo habría eximido al Perú durante los primeros seis meses del confinamiento, ya que posteriormente, las actividades de erradicación fueron retomadas y no han logrado reducir las cifras de los cultivos ilícitos.

5.3. Consecuencias del incumplimiento del Perú de la obligación de erradicar

Una vez corroborado que la COVID – 19 no puede ser considerada una causal de excepción de ilicitud, así como la configuración del hecho ilícito internacional, corresponde determinar que el Perú es responsable internacionalmente del incumplimiento de la obligación de erradicación.

Con ello, surge la obligación de reparar como una consecuencia natural de la comisión del hecho ilícito por parte del Estado infractor (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 445). De acuerdo con Diez de Velasco (2013, pp.875-877), en sentido lato, esta obligación requiere el fin del referido hecho cuando presente

un carácter continuo; si las circunstancias lo permiten, las garantías de no repetición; y la reparación integral del perjuicio causado con relación a los Estados afectados, a través de las modalidades de satisfacción para daños morales, o la indemnización y restitución para perjuicios materiales.

Sobre el particular, cabe mencionar que, dado que hasta la actualidad el Perú se encuentra incumpliendo la obligación de erradicación, el Estado peruano debe poner fin a ese incumplimiento y establecer medidas que garanticen la no repetición de dicha violación.

De igual modo, se considera que la modalidad de reparación más adecuada es la de satisfacción, puesto que el principal daño que se genera con el incumplimiento de la obligación de erradicación es el componente moral (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 447), en tanto se menoscaba la imagen del Perú y se afecta la seguridad internacional; sin perjuicio de las pérdidas económicas que representan para el Estado peruano las consecuencias del TID.

En este último aspecto, sería una situación compleja calcular el daño económico, así como determinar al Estado víctima, debido a la naturaleza versátil, cambiante y transfronterizo del TID (sin contar que el principal detrimento se origina en el ámbito interno del Estado peruano). En consecuencia, se estima pertinente que un reconocimiento público de la falta de cumplimiento de la obligación de erradicación por parte del Perú ante los Estados parte del sistema internacional de fiscalización de drogas y la comunidad internacional, es la medida idónea para enmendar el daño ocasionado por la infracción de la obligación de erradicación.

6. Conclusiones

De lo desarrollado en la presente investigación, se colige que, a pesar de que el Perú ha implementado diversas normas y políticas para regular la lucha contra el TID conforme a sus obligaciones internacionales provenientes de los tratados fiscalizadores en control de drogas, éstas incumplen con la obligación

internacional de erradicar los cultivos ilícitos de la hoja de coca, puesto que se viene generando un gran incremento de los cultivos, según los informes de la ONDCP y DEVIDA del periodo 2020 - 2021, los cuales fueron agravados por la pandemia de la COVID – 19.

Por tal motivo, el Perú es responsable internacional del incumplimiento de la obligación de erradicación porque la violación dicha normativa internacional es atribuible al Estado. Asimismo, la situación de la COVID – 19 no constituye una circunstancia que excluye la ilicitud del hecho del Estado, en tanto no es la razón que originó la violación de la obligación por parte del Perú, aunque haya agravado la situación de incumplimiento. Asimismo, se advierte que el Perú se encuentra obligado a cesar con este incumplimiento, así como garantizar la no repetición de esta inobservancia y repararlo, reconociendo su falta de cumplimiento ante la comunidad internacional en su conjunto.

Finalmente, también se destaca que esta situación sanitaria muestra que el Perú en la actualidad presenta problemas políticos, técnicos y también estructurales, ocasionados por la nueva realidad ocasionada por la pandemia para combatir el TID, así como la falta de coordinación y trabajo conjunto con el UNODC, como el organismo internacional competente en la materia.

7. Recomendaciones

1. Se recomienda cesar el incumplimiento de la obligación de erradicación, así como fortalecer las acciones que se llevan a cabo en el marco del PARECIRS, con el objetivo de abarcar más áreas de cultivos, sobre todo en la zona del VRAEM que, hasta la fecha, sigue siendo la que más cultivos ilícitos presenta.
2. A fin de evitar resultados divergentes entre DEVIDA y la ONDCP, se recomienda que DEVIDA lleve a cabo los estudios e investigaciones con la certificación de la UNODC y así cumplir con la recomendación planteada por la JIFE (JIFE, 2022, p.98), en su calidad de fiscalizador del

cumplimiento de las obligaciones internacionales adoptadas en materia de control de drogas.

3. Se recomienda la actualización de la información sobre el monitoreo de cultivos de coca, que se efectúa en el marco del Proyecto AD/PER/02/G34, suscrito entre el Perú y la UNODC. Se resalta la importancia de poseer datos actuales, sobre todo, teniendo en cuenta el gran incremento que se registra del 2020 por motivo de la COVID – 19, así como la realización de un trabajo conjunto con la UNODC.

8. **Bibliografía**

8.1. **Doctrina**

- Ayala Pío, S. & Quintana-Salinas, M. (2019). Síntesis histórica de estudios biosociales de la coca y la alimentación en Perú, 1948-1994. *Anales de la Facultad de Medicina*, 80(3), 383-388.
- Barboza, J. (2006). La responsabilidad internacional. *Curso de Derecho Internacional de la OEA*, XXXIII, 1-32. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Julio_Barboza.pdf.
- BBC. (2016). Las cinco actividades del crimen organizado que recaudan más dinero en el mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160316_economia_crimen_organizado_mj.
- Crawford, J. (2009). Artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. *Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional*. https://legal.un.org/avl/pdf/ha/rsiwa/rsiwa_s.pdf.
- Diez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de derecho internacional público* (18.^a ed.). Tecnos.
- Espinoza, M., & otros. (2018). Breve análisis del delito de Tráfico de Drogas en la legislación peruana. *Ius et tribunalis*, 4, 89-217.

- García, J., Novak, F., Masías, C. & Namihás, S. (2011). *Lucha contra el Narcotráfico en el Perú: Una agenda para el próximo gobierno*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García Díaz, J., & Stöckli, G. (2014). *El rol de las instituciones del Estado en la lucha contra las Drogas en los países productores de hoja de Coca*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García Díaz, J., & Qwistgaard, H. (2021). *Análisis de los aportes del Estado peruano a la lucha contra las Drogas 2000-2020*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gootenberg, P. (2003). *Entre la Coca y la Cocaína: un siglo o más de las paradojas de la droga entre Estados Unidos y el Perú, 1860-1980*. Instituto de Estudios Peruano. Documento de trabajo, 131. Serie Historia, 25.
- Gutiérrez-Noriega, C. (1944). Datos históricos sobre la habituación a la coca en el Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 3(4), 341-353.
- Herdegen, M. (2019). *Derecho Internacional Público* (2.^a ed.). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- López, C. & Aguilar, J. (2012). La hoja de coca en el Imperio Inca. *Historia del Perú*. <https://historiaperuana.pe/periodo-autoctono/hoja-coca-imperio-inca>.
- Moreno, A. (2019). La obligación de negociar en el derecho internacional: un análisis a la luz de la clasificación de las obligaciones de comportamiento y de resultado. *Agenda Internacional*, 26(37), pp. 293-311.
- Novak, F., & García-Corrochano, L. (2016). *Derecho Internacional Público* (2.^a ed.). Tomos I y II. Thomson Reuters.
- Novak, F. (2010). Presentación 1: Las obligaciones internacionales del Perú en materia de lucha contra el narcotráfico. *Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Novak, F., García, J., Masías, C., & Namihás, S. (2011). *Lucha contra el narcotráfico en el Perú: Una estrategia para el gobierno 2011 – 2016*.

Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Novak, F. & Namihas, S. (2010). Presentación 3: El problema del narcotráfico en los Países Andinos, Centroamérica y México: su conexión con Europa. *Serie Amenazas a la Seguridad: El narcotráfico*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ONDCP. (2021). *UPDATED: ONDCP Releases Data on Coca Cultivation and Potential Cocaine Production in the Andean Region* | The White House. <https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2021/07/16/ondcp-releases-data-on-coca-cultivation-and-potential-cocaine-production-in-the-andean-region/>.

ONDCP. (2022). *ONDCP Releases Data on Coca Cultivation and Production in the Andean Region* | The White House. <https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2022/07/14/ondcp-releases-data-on-coca-cultivation-and-production-in-the-andean-region/>.

ONU. (s.f.). *Amenazas transnacionales*. La ONU y el Estado de derecho. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/>.

Pastor Ridruejo, J.A. (2011). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales* (15.ª ed.). Tecnos.

Red de Seguridad y de Defensa de América Latina (RESDAL). (s.f.). La narcoactividad como amenaza a la seguridad nacional. Los escenarios institucionales de la Defensa Nacional en Nicaragua. *RESDAL*. Recuperado de: <https://www.resdal.org/Archivo/esc-19.htm>.

Remiro Brotons, A., & otros. (2007). *Derecho Internacional*. Tirant Lo Blanch.

Rodríguez Carrión, A.J. (1998). *Lecciones de derecho internacional público*. Madrid(6ª ed.). Tecnos.

Ruda, J. J. & Novak, F. (2009). *El tráfico ilícito de drogas en el Perú: una aproximación internacional. Mapa del Narcotráfico en el Perú*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 13-42.

UNODC. (s.f.). Un siglo de fiscalización de drogas. https://www.unodc.org/documents/26june/26june08/100ydrugcontrol_S.pdf.

UNODC. (s.f.). Sobre UNODC.
<https://www.unodc.org/peruandecuador/es/nosotros/sobre-unodc.html>.
UNODC. (s.f.). Cultivo de coca disminuye en la región en 6 %, según la UNODC.
https://www.unodc.org/bolivia/es/press/pagina_siete_coca.html.

8.2. Instrumentos Internacionales

Convención Única sobre Estupefacientes, 1961.

Convención sobre Sustancias Sicotrópicas, 1971.

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

Proyecto AD/PER/02/G34 “Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en el Perú” (Revisión J).

Informe Mundial sobre las Drogas 2021 de la UNODC.

Informe Mundial sobre las Drogas 2022 de la UNODC.

Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2020.

Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2021.

Proyecto de la CDI sobre Responsabilidad de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos de 2001.

8.3. Normativa Nacional

Constitución Política del Perú, 1993.

Decreto Ley N° 22095, “Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas”, 1978.

Decreto Legislativo N° 635 y normas modificatorias, que aprueba el Código Penal, 1991.

Decreto Legislativo N° 824, “Ley de lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas”, 1996.

Ley N° 29459, “Ley de los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos sanitarios”, 2009.

Decreto Legislativo N° 1241, “que fortalece la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas”, 2015.

Decreto Supremo N° 044-2003-PCM, “Autorizan a DEVIDA el establecimiento de programas de reducción gradual y concertada de las plantaciones de coca”.

Decreto Supremo N° 014-2019- IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

8.4. Políticas Nacionales

La Política de Estado N° 27 del Acuerdo Nacional “Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas”.

La Política Nacional contra las Drogas al 2030, aprobada con el Decreto Supremo N° 192-2020-PCM.

La adopción de las Zonas Estratégicas de Intervención para la implementación de la Política Nacional contra las Drogas al 2030, aprobada por el Decreto supremo N° 086-2021-PCM.

La Política General de Gobierno peruano para el periodo 2021-2026 aprobada por Decreto Supremo N° 164-2021-PCM.

Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal, con Responsabilidad Social en el Perú, 2021, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0097-2021-IN.

Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal, con Responsabilidad Social en el Perú, 2020.

8.5. Reportes de DEVIDA

Reporte N° 02 (noviembre de 2020) Monitoreo de la Superficie Cultivada con Arbusto de Hoja de Coca en producción, Perú – 2019.

Reporte N° 03 (octubre de 2021) sobre Monitoreo de la Superficie Cultivada con Arbusto de Hoja de Coca en producción, Perú – 2020.

Informe sobre la situación del Tráfico Ilícito de Drogas 2021 – Perú.

8.6. Notas de prensa

Proyecto Especial CORAH. (2021). Perú superó meta anual de erradicación de cultivos ilegales de hoja de coca. <https://mail.corahperu.org/index.php/blog/>.

Proyecto Especial CORAH. (2020). Perú reinicia operaciones de erradicación de cultivos de hoja de coca. <https://mail.corahperu.org/index.php/blog/page/2/>.

