

**Universidad Católica de Santa María**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Escuela Profesional de Ciencia Política y Gobierno**



**Impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los  
proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante  
el período 2001 - 2023**

Tesis presentada por la Bachiller:

**Niño de Guzman Tapia, Sandra Ximena**

**ORCID: 0000-0002-4992-3370**

para optar el Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno

Asesor (a):

**Mg. Medina Rivas Plata, Anthony Rolando**

**ORCID: 0000-0002-5118-5477**

Arequipa – Perú

2024

UCSM-ERP

# UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO

TITULACIÓN CON TESIS

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR

Arequipa, 08 de Abril del 2024

Dictamen: 011669-C-EPCyG-2024

Visto el borrador del expediente 011669, presentado por:

2019200432 - NIÑO DE GUZMAN TAPIA SANDRA XIMENA

Titulado:

IMPACTO DE LA CONVENCIÓN ÚNICA DE ESTUPEFACIENTES DE 1961 EN LOS PROYECTOS DE REESTRUCTURACIÓN DE LA EMPRESA NACIONAL DE LA COCA DURANTE EL PERÍODO 2001 - 2023

Nuestro dictamen es:

APROBADO

29517074 - ZEGARRA FLOREZ GERARDO  
DICTAMINADOR



29629289 - RIVERA FLORES VICTOR ALFONSO  
DICTAMINADOR



29597390 - ESQUIVEL OPORTO CARLOS ADOLFO  
DICTAMINADOR



# Impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante el período 2001 - 2023

## ORIGINALITY REPORT

4%

SIMILARITY INDEX

4%

INTERNET SOURCES

1%

PUBLICATIONS

2%

STUDENT PAPERS

## PRIMARY SOURCES

1

[cdn.www.gob.pe](https://cdn.www.gob.pe)

Internet Source

1%

2

[pt.scribd.com](https://pt.scribd.com)

Internet Source

1%

3

[happylibnet.com](https://happylibnet.com)

Internet Source

1%

4

[documentop.com](https://documentop.com)

Internet Source

1%

5

[repositorio.pucp.edu.pe](https://repositorio.pucp.edu.pe)

Internet Source

1%

Exclude quotes Off

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography Off

*Dedicatoria*

*A mi ciudad natal, Cusco, por permitirme conocer la realidad de esta problemática y por poder encontrar, en su lecho, aquellas anheladas respuestas.*



### *Agradecimientos*

*Agradezco a mis padres por creer en mí, en mi vocación y en esta profesión. Sin su apoyo constante y lealtad incondicional, literalmente, nunca lo habría logrado.*

*Agradezco a mis abuelos por compartir sus experiencias de vida pues significan grandes ejemplos para mi formación profesional.*

*Agradezco a mis hermanos por sacarme las más genuinas sonrisas en los momentos más complicados y desafiantes de toda mi trayectoria universitaria.*

*Agradezco a mis familiares y amigos por acompañarme en cada proyecto, travesía y locura que se me ocurrió emprender durante el pregrado.*

*Agradezco a los docentes de mi Escuela Profesional porque cultivaron en mí la convicción de (re)construir un mejor Perú.*



## RESUMEN

Los acuerdos internacionales desempeñan un rol fundamental al dar forma y orientar las políticas domésticas. Al establecer un marco normativo vinculante, influyen directamente en la toma de decisiones gubernamentales y, por ende, en la configuración de las instituciones, impactando así a múltiples actores a nivel nacional. En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo el determinar el impacto del régimen internacional de estupefacientes, con especial énfasis en la Convención Única de Estupefacientes de 1961 (en adelante Convención Única) promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los procesos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) desde el año 2001 hasta el 2023. En razón de lo cual, el presente estudio optó por la aplicación de la metodología cualitativa gracias a la utilidad y oportunidad encontradas en la revisión documental y en la entrevista, siendo esta última avalada mediante el juicio de expertos con especialización en metodología de la investigación, reestructuración de la ENACO y en el régimen internacional de estupefacientes. Finalmente, el estudio llega a la conclusión de que, a pesar de su fuerza vinculante para el Estado Peruano, las disposiciones de la Convención Única no tuvieron un impacto destacado en los esfuerzos de reestructuración de la ENACO durante el período mencionado. Esto se debió a que factores domésticos, tales como consideraciones políticas, administrativas y financieras, ejercieron una influencia más significativa en las demandas y resultados de dichos proyectos.

**Palabras clave:** Empresa Nacional de la Coca, Convención Única de Estupefacientes de 1961, procesos de reestructuración.

## ABSTRACT

International agreements play a fundamental role in shaping and guiding domestic policies. By establishing a binding normative framework, they directly influence governmental decision-making and, consequently, the configuration of institutions, impacting multiple actors at the national level. In this regard, the main objective of the present research is to explain the impact of the international narcotics regime, with particular emphasis on the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs (from now on referred to as the Single Convention) promoted by the United Nations (UN) on the restructuring projects of the National Coca Company (ENACO as an acronym in Spanish) from 2001 to 2023. Therefore, this study applied a qualitative methodology due to the utility and relevance found in documentary review and interviews, the latter being endorsed through expert judgment with specialization in research methodology, ENACO restructuring, and the international narcotics regime. Finally, the study concludes that, despite having binding force on the Peruvian State, the provisions of the Single Convention did not exert a significant impact on the restructuring projects of ENACO during the mentioned period. This is because domestic factors, such as political, administrative, and financial considerations, had a much stronger influence on the demands for restructuring and the outcomes of these projects.

**Key words:** National Coca Company, 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, restructuring projects.

## ÍNDICE

**DEDICATORIA**

**AGRADECIMIENTO**

**RESUMEN**

**ABSTRACT**

**INTRODUCCIÓN** .....

**CAPÍTULO I**

**1 PLANTEAMIENTO TEÓRICO** ..... 1

1.1 **Determinación del problema** ..... 1

1.2 **Enunciado del problema** ..... 4

1.3 **Descripción del problema** ..... 5

1.4 **Justificación**..... 5

**2 OBJETIVOS**..... 6

**3 MARCO TEÓRICO** ..... 6

3.1 **Conceptos Básicos**..... 6

3.1.1 **Neoliberalismo Institucional** ..... 6

3.1.2 **Régimen Internacional de Estupefacientes**..... 8

3.1.3 **Convención Única de Estupefacientes de 1961** ..... 15

3.1.4 **La regulación de la hoja de coca** ..... 18

3.1.5 **Guerra contra las Drogas** ..... 20

3.1.6 **El fenómeno del narcotráfico** ..... 23

3.1.7 **La naturaleza del ATPDEA y su rol en la lucha contra las drogas**..... 25

3.1.8 **La Empresa Nacional de la Coca (ENACO)**..... 26

3.1.9	Reformas en las instituciones y proyectos de reestructuración de la ENACO	29
3.2	Revisión de antecedentes investigativos	32
4	HIPÓTESIS	36
	<b>CAPÍTULO II: PLANTEAMIENTO OPERACIONAL</b>	<b>39</b>
1.	TÉCNICAS, INSTRUMENTOS Y MATERIALES DE VERIFICACIÓN	40
1.1	Técnicas	40
1.2	Instrumentos	42
1.3	Materiales de Verificación	42
2.	CAMPO DE VERIFICACIÓN	43
2.1	Ámbito	43
2.2	Unidades de estudio	43
2.3	Temporalidad	46
3.	ESTRATEGIAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	47
3.1	Organización	47
3.2	Recursos	47
	<b>CAPÍTULO III: RESULTADOS</b>	<b>48</b>
	DISCUSIÓN	78
	CONCLUSIONES	80
	RECOMENDACIONES	83
	REFEFRENCIAS	86
	ANEXOS	94

## INTRODUCCIÓN

El fenómeno del tráfico ilícito de drogas, visto como una amenaza no tradicional a la seguridad internacional, ha constituido un desafío global y de responsabilidad compartida que ha requerido la colaboración de los Estados para abordar sus implicancias. En atención a lo cual, el régimen internacional de estupefacientes, con especial énfasis en la Convención Única, ha marcado pautas significativas para la regulación y control de sustancias psicotrópicas a nivel mundial. La singularidad de esta norma internacional radica en la clasificación que hace de la hoja de coca al categorizarla dentro de la Lista I de estupefacientes en conjunto con los alcaloides extraídos como la cocaína y morfina.

A su vez, la Convención Única plantea medidas estrictas a ser puestas en práctica por los Estados para resolver el problema de la producción y el tráfico de los estupefacientes, entre ellas, la eliminación del masticado de coca en un plazo no mayor a 25 años, la autorización de su uso exclusivamente a fines médicos y científicos, la creación de instituciones oficiales que regulen sus procesos productivos y la presentación periódica de informes a un comité fiscalizador. De manera que, las disposiciones de esta Convención Única constituyen hechos de atención y relevancia pública en el Perú al tener la intención de ser aplicadas en un país con un arraigo cultural tradicional y uso ancestral medicinal de la hoja de coca y en un país con mayor producción ilegal de cocaína en todo el mundo.

Del mismo modo, este estudio se propone examinar detalladamente el impacto de dicha norma internacional en los procesos de reestructuración de la ENACO desde el año 2001 hasta el 2023. La decisión de la investigadora por tomar dicho año como el inicio de este corte histórico, se justifica debido al evento ocurrido el 11 de septiembre del 2001 ya que erigió la notable reconfiguración de las prioridades y estrategias de la seguridad internacional a nivel mundial, en específico, los adoptados por los países occidentales. Si bien, estos gobiernos enfatizaron más en la lucha contra el terrorismo, no dejaron de asociarla a la lucha contra las drogas al tener sospechas sobre el posible financiamiento de esta economía ilegal a las actividades terroristas, que viabilizaban la existencia de organizaciones extremistas no solamente en Medio Oriente por el caso de Al-Qaeda, sino también en América Latina por el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Colombia.

En el caso específico de Perú y de otras naciones de América Latina, este cambio en la percepción de la amenaza no tradicional, esto es, sin la preocupación exclusiva de conflictos bélicos interestatales, también influyó en la asignación de recursos y en la formulación de políticas. Algunos ejemplos radican en la integración en un escenario global antiterrorista de los programas de lucha contra las drogas facilitados por la cooperación internacional mediante programas de desarrollo alternativo en Perú y la intención de extrapolar del Plan Colombia.

Recapitulando, el año 2001 marcó un punto de inflexión a nivel nacional e internacional. A nivel nacional, debido al inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos durante el gobierno de Alejandro Toledo, el reemplazo de la Ley de Preferencias Arancelarias (APTA) por su siguiente versión más conocida como la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA por sus siglas en inglés) (Soberón, 2008). la cual fue el principal instrumento dirigido a los países andinos, entre ellos, el Perú, con miras de promover el desarrollo económico y estabilidad política mediante el acceso preferencial de distintos productos con aranceles reducido y hasta eliminados al mercado estadounidense a cambio de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y en la erradicación de drogas ilegales, aprobado retroactivamente el 4 de diciembre del 2001 (Congreso de la República, 2002). A nivel internacional, permutaron las prioridades de seguridad global, llevando a una convergencia de esfuerzos en la lucha contra las drogas y el terrorismo debido a la percepción de la interconexión entre ambos fenómenos.

En el mismo orden de ideas, se eligió al 2023 como fecha de cierre en este corte histórico con el motivo de capturar y analizar las dinámicas relevantes hasta el momento, proporcionando una perspectiva actualizada y completa sobre la situación relacionada al fenómeno abordado en el país. Este límite temporal refleja de manera precisa el contexto político nacional e internacional, así como sus estructuras y condiciones más actuales.

Por su parte, el primer capítulo de este trabajo de investigación se distribuirá en cuatro vertientes de análisis. Primero, se expondrá el planteamiento teórico, donde se describirán la determinación, descripción y enunciado del problema, al igual que su justificación. Segundo, se desplegará los objetivos tanto el general como específicos a manera de postulados. Tercero, se desarrollará detenidamente el marco teórico y los antecedentes investigativos hallados a nivel local, nacional e internacional. En último lugar, se establecerá la hipótesis, desagregada por el tipo de variable y su operacionalización.

De tal suerte que, en el segundo capítulo se trabajará el planteamiento operacional del estudio, es decir, la manera en la cual la investigación se llevará a cabo y podrá arribar a los resultados. En un primer momento, se elegirán las técnicas e instrumentos, propias del enfoque cualitativo, como la revisión bibliográfica y la entrevista, a la par que el material de verificación, el cual corresponderá al juicio de expertos en metodología de investigación, régimen internacional de estupefacientes y reestructuración de la ENACO. Brevemente, se presentará a la sección del ámbito de verificación, donde el espacio, las unidades de estudio y la temporalidad tendrán lugar. Cabe agregar en este capítulo, aquellas estrategias de recolección de datos que hicieron posible este trabajo de investigación, entre ellas, la organización y recursos empleados.

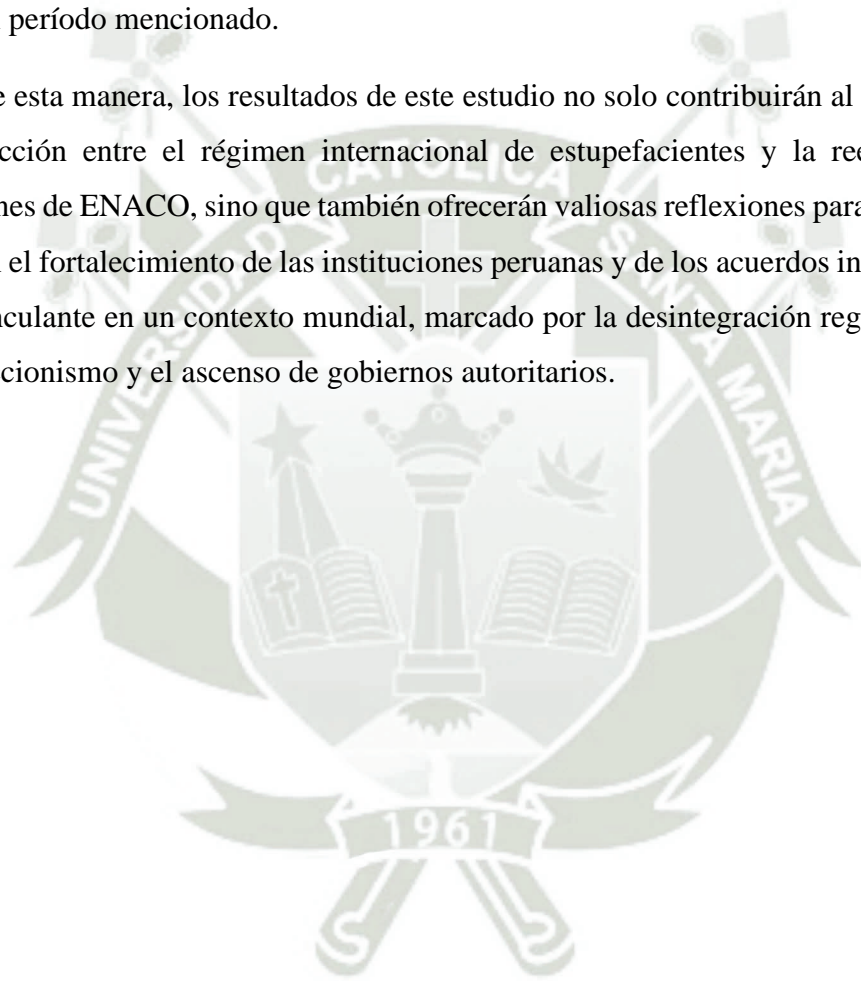
Por lo cual, el tercer capítulo referente a los resultados tendrá el propósito de poner a prueba la hipótesis sugerida y ejecutar los objetivos propuestos mediante la revisión bibliográfica de múltiples fuentes de información y análisis de entrevistas a especialistas y expertos en la temática a fin de sintetizar los resultados, fomentar la discusión, exponer las conclusiones y, por último, difundir las recomendaciones. Tomando en consideración al enfoque teórico del neoliberalismo institucional se describirán cuáles son las disposiciones vinculantes de la Convención Única para el Estado Peruano. Segundo, se identificará aquellos proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período mencionado. Tercero, se explicará el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO durante dicho período.

En última instancia, el fenómeno del narcotráfico representa una amenaza no tradicional a la seguridad internacional, exigiendo la colaboración de los Estados para abordar sus complejas implicancias. La Convención Única, con su singular clasificación de la hoja de coca en la Lista I de estupefacientes, ha establecido directrices cruciales para la regulación global de sustancias psicotrópicas. Las medidas estrictas propuestas por esta norma internacional para abordar la producción y el tráfico de estupefacientes han sido particularmente relevantes en el contexto peruano, país con un arraigo cultural y uso ancestral de la hoja de coca, así como producción ilegal de cocaína.

Este estudio se propone examinar el impacto de la Convención Única en los procesos de reestructuración de la ENACO desde el año 2001 hasta el 2023. La elección de 2001 como punto de partida se justifica por la reconfiguración de las prioridades internacionales después de los ataques del 11 de septiembre, que enfatizó la convergencia de esfuerzos en la lucha contra

las drogas y el terrorismo, al igual que la sustitución del ATPA por el ATPDEA y el próximo inicio de las negociaciones del TLC con Estados Unidos durante el gobierno de Alejandro Toledo. A su vez, el año 2023 marca el límite temporal pues busca capturar las dinámicas más actuales, reflejando el contexto político nacional e internacional. A través de un enfoque teórico basado en el neoliberalismo institucional, este estudio explorará las disposiciones vinculantes de la Convención Única para el Estado peruano, identificará proyectos de reestructuración de la ENACO y analizará el impacto de las disposiciones de la Convención en estos proyectos durante el período mencionado.

De esta manera, los resultados de este estudio no solo contribuirán al entendimiento de la intersección entre el régimen internacional de estupefacientes y la reestructuración de instituciones de ENACO, sino que también ofrecerán valiosas reflexiones para abordar desafíos futuros en el fortalecimiento de las instituciones peruanas y de los acuerdos internacionales con fuerza vinculante en un contexto mundial, marcado por la desintegración regional, el aumento del proteccionismo y el ascenso de gobiernos autoritarios.





## 1 PLANTEAMIENTO TEÓRICO

### 1.1 Determinación del problema

Las políticas públicas para combatir el tráfico ilícito de drogas se han delineado bajo directrices de política exterior. Sus fundamentos nacen a partir de la adhesión peruana a convenciones internacionales promovidas a iniciativa de los países occidentales desde mediados del siglo XX. Por ende, el debate de los lineamientos de estas políticas no tuvo un alcance público esperado como para ser discutidos en espacios propios de la gestión pública peruana. Como caso típico, a fines de la década de los setenta, ni los medios de comunicación peruanos ni la opinión pública prestaba especial interés en asuntos relacionados a las drogas, sino enfocaban su atención en la restauración democrática y en la crisis económica (Cotler, 1999, p. 141). Por el contrario, se resumió en negociaciones insulares y conveniencias geopolíticas que resultaron favorables para el interés nacional de ciertos países, especialmente, para los promotores de estas Convenciones, como producto del orden mundial de la época, es decir, la división bipolar de la Guerra Fría.

Tal como, se resalta en los procesos de descolonización después de la Segunda Guerra Mundial en África y Asia ya que evidenciaron el desinterés de las antiguas colonias europeas para oponerse al prohibicionismo estadounidense en territorios cuyos ingresos fiscales, por cuestiones de venta de opio y kif, eran sustanciales (Aureano, 2016). Así pues, la desaparición de estas instituciones resultó una manifestación del nuevo equilibrio de poder en Occidente, lo cual, a través del ejercicio del derecho internacional, favoreció significativamente la hegemonía estadounidense y, por ende, su política de “Guerra contra las Drogas” por parte de Richard Nixon al inicio de la década de los años setenta (Colson, 2019).

En aras de exportar este proyecto al resto del mundo, otras opiniones exponen que existen rasgos puritanos, proselitistas y hasta racistas hacía con las drogas de las minorías étnicas, así como la voluntad para establecer monopolios sobre las sustancias farmacéuticas (Musto, 1999). Esta normativa establece una diferencia más en función de la pertenencia al “Primer Mundo” y “Tercer Mundo”, en otras palabras, la legalidad de las drogas occidentales a propósito de su potencial médico y la prohibición de las drogas en el Tercer Mundo por su único fin tradicional e inutilidad práctica (Richard, 1995). De hecho, el tabaco y el alcohol, siendo considerados otras drogas psicoactivas no han sido sujetos de ningún control de régimen internacional comparable -al del opio- debido a la amplia aceptación que acompañaba su producción y distribución en los países occidentales y al mayor goce de influencia fiscal y respaldo

corporativo al menos desde inicios del siglo XX (Paoli y otros, 2012).

Por otro lado, a partir de la implementación de la “Guerra contra las Drogas”, se han presentado retos, dificultades y críticas a nivel global. En un contexto de bipolaridad sistémica internacional y, por consiguiente, de dependencia hacia Estados Unidos por la implementación de programas de ayuda financiera, estas convenciones internacionales vinculantes a terceros países, entre ellos, el Perú, se enfocaron en la criminalización del consumo, producción y distribución de las drogas, haciendo de este proceso productivo un fenómeno ilegal. La Guerra contra las Drogas también se integra en la tendencia más amplia de la internacionalización de los delitos y la aplicación de la ley, generando nuevas "pautas de jerarquía y dominio" que configuran un nuevo orden mundial (Gao, 2023).

Esta posición no traería resultados óptimos para el desarrollo e institucionalidad de dichos países. El paradigma prohibicionista contribuyó efectos sistemáticos como el incremento de la industria penitencia y su segregación racial en Estados Unidos, el mantenimiento de los ejércitos locales, la militarización de las instituciones estatales en América Latina y el olvido de la corrupción en las élites de Asia (Colson, 2019). En el plano institucional, esta posición evitó la búsqueda de autonomía del Estado peruano a la hora de legislar y ejecutar políticas sobre el abordaje de las drogas en nuestro territorio, incluso en aquellos gobiernos inicialmente promotores de un cambio en la materia (Torres, 2014).

Producto de esta influencia, las instituciones peruanas encargadas de combatir el tráfico ilícito de drogas adoptaron las normas del régimen internacional de estupefacientes en sus directrices para formular, implementar y evaluar las políticas públicas. Una de estas instituciones ha sido la ENACO, empresa nacional encargada de regular el mercado tradicional e industrial de la hoja de coca a partir de las disposiciones encontradas en el artículo 23 de la Convención Única con la finalidad de lograr los mejores resultados en la lucha contra el narcotráfico y limitar el mercado legal a los mínimos posibles mediante la implementación de cuantiosos requisitos y licencias para los productores y comerciantes de la hoja de coca.

Sin embargo, después de casi cincuenta años, diversos informes estadísticos, estudios académicos y pronunciamientos de los actores participantes en el mercado informal han dado cuenta de ciertas falencias que acompañan a ENACO pese al incremento de demanda en el consumo de hoja de coca para fines tradicionales e industriales de acuerdo al Sistema de Información de Lucha Contra las Drogas (SISCOD), portal estadístico de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). En palabras de Casas (2021), la ENACO

compra cada vez menos cantidad de hoja de coca, así como deja de comprarla de zonas con productores empadronados, base como muestra, entre el 2008 y el 2018, la ENACO registró compras en 7 de 11 zonas autorizadas. Por otro lado, su participación en el mercado industrial deja mucho que desear pues solamente alcanzó el 8% anual de las 81 toneladas posibles.”

Asimismo, otras limitaciones de ENACO se refieren a su carácter estatal, altamente burocrático, que opera como si fuera el único intermediario en un mercado con ganancias altas, así como a su política inflexible de compra y venta -en ciertas administraciones de esta empresa en la década de los 2000- al no tener en cuenta las variaciones del mercado como para fijar un precio fijo anual invariable. A esto se suman más problemáticas que debilitan la institucionalidad de ENACO como la relación hostil con los productores, la corrupción e ineficiencia y el manejo político de precios y compras (Durand, 2005).

La investigación de Manrique (2022) describe la institucionalidad de la empresa y su desempeño en el mercado tradicional como evidencias del fracaso del monopolio estatal de la hoja de coca en Perú, así como los desafíos de modernización de esta institución debido al débil vínculo con los agricultores cocaleros, a la contenciosa revalorización de la hoja de coca, y al rol del sector empresarial con los problemas monopólicos. El autor citado aclara que esta falta de flexibilidad se relaciona con el estricto marco regulatorio de la ENACO, ya que desincentiva la continuidad de aquellos que tienen una relación formal con la empresa y que, impide la incorporación de nuevos comerciantes, al contar con un registro de empadronamiento obsoleto constreñido por la Ley 22095 (Manrique, 2022).

De esta forma, se evidencia la tendencia negativa en la cantidad de comerciantes activos autorizados en los períodos del 2008-2020 a causa de la gran cantidad de condiciones y requisitos exigidos al comerciante para convertirse en “socio” de la empresa (Manrique, 2022). Algunos ejemplos de esta situación son: la adquisición y revalidación de licencias, suministro exclusivo a la empresa, imposibilidad de vender el producto fuera de la zona autorizada, etc., las cuales se pueden hallar impresas en el artículo 23 de la Convención Única.

De igual forma, existen otras posibles propuestas para fortalecer la ENACO y reducir el comercio informal y, por ende, el ilícito (Durand, 2005). Verbigracia, establece la necesidad del equilibrio entre la demanda legal y oferta legal, siempre y cuando el sistema de control funcione correctamente. Estas propuestas podrían ser logradas con la inclusión de los acopiadores como nuevos actores a ser autorizados en la cadena comercial en un registro

actualizado tanto de productores como de parcelas bajo una lógica de cumplimiento de los derechos y obligaciones propias de un empadronamiento.

Por otro lado, varios gremios cocaleros se suman a esta narrativa respecto a la institucionalidad de ENACO y hasta mencionan la “intromisión extranjera” en la política nacional. Inclusive en aquellas zonas donde no opera la erradicación forzada de cultivos, existe este discurso crítico pues dichos actores consideran que es una amenaza implementada por agentes de política internacional (Zevallos & Mujica, 2013). Esto demuestra tanto el impacto de la normativa internacional en los intereses de los gremios cocaleros como la necesidad de escuchar las observaciones críticas y propositivas respecto a la gestión de la hoja de coca en el Perú.

Ahora, si bien desde su creación en 1947, la ENACO ha tenido reformas institucionales respecto a su pertenencia en las instituciones estatales, en el presente siglo se han presentado distintas propuestas de reestructuración de esta empresa por diferentes actores involucrados para mejorar sus capacidades operativas y cumplir las metas deseadas.

En el año 2001, los agricultores del Alto Huallaga participaron en una Mesa de Diálogo con la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas del Ministerio del Interior, en representación del Gobierno tras la convocatoria de un paro. El pliego de demandas evidenció prioritariamente la necesidad de cesar las acciones de erradicación forzosa de cultivos, así como la de promulgar una ley de la hoja de coca diferente a la Ley de Represión de las Drogas.

Recientemente, en el 2022, el premier entonces Aníbal Torres visitó Cusco a fin de tener una reunión con la Federación Provincial de Campesinos de La Convención, Lares y Yanatile. El representante de la Federación, Rómulo Ramos, pidió la urgente reestructuración de ENACO y la adquisición de toda la producción de coca pues al comprar las arrobas de forma insuficiente, se ha generado sobreabastecimiento y pérdidas notorias en la venta. Además, el representante pidió que, debido a los actos de corrupción e ineficiencia de los funcionarios de ENACO, el Directorio de la empresa esté conformado por cusqueños y la sede central se traslade de Lima a Cusco.

## 1.2 Enunciado del problema

De esta forma, corresponde determinar cuál es el impacto de la normativa internacional, especialmente de la Convención Única, en las propuestas de reestructuración de la ENACO. A fin de mejorar sus capacidades operativas y reformular el ciclo de política pública, es válido

preguntar si esta empresa tendría que enfrentarse a fuertes limitaciones en el escenario de la política internacional por contravenir las disposiciones prohibicionistas enmarcadas en la Convención Única a la cual el Estado Peruano ha otorgado su ratificación, o si, por el contrario, la normativa internacional sería indiferente a la autonomía decisional de la ENACO en sus proyectos de reestructuración desde el 2001 hasta el 2023.

### 1.3 Descripción del problema

#### 1.3.1 Área del conocimiento

- Área general: Ciencias Jurídicas y Políticas
- Área específica: Ciencia Política y Gobierno
- Especialidad: Relaciones Internacionales

### 1.4 Justificación

En el Perú, el fenómeno de las drogas es calificado como una causa de la percepción de la inseguridad ciudadana gracias a una cultura de control y tendencia de populismo punitivo, alimentados por los medios de comunicación. Estos actores, en conjunto con la ciudadanía, influyen en la definición de la política criminal y penal, inclusive con demandas dirigidas al Estado para implementar medidas más represivas -penas muy altas y poco resocializadoras- y menores posibilidades de acceso a medidas de rehabilitación (Mangelinckx, 2017).

Las investigaciones en materia de drogas se resumen en recomendaciones de prevención del consumo de drogas en menores de edad desde un enfoque de seguridad ciudadana exclusivamente. Esto refleja la casi inexistente mirada crítica hacia los resultados ineficaces de las instituciones encargadas de combatir el tráfico ilícito de drogas. Entonces, al carecer de este contenido empírico y fidedigno, no se han realizado estudios propositivos del tema pese a la alarmante realidad sociopolítica actual.

De esta manera, el presente estudio considera que la justificación radica en la necesidad de analizar la influencia de los lineamientos internacionales, estipulados en normas con efectos vinculantes, en los cimientos de las políticas públicas y diseño de instituciones para combatir el tráfico ilícito de drogas en el Perú, el cual llama la atención por haber ocupado el segundo puesto de los países productores de cocaína en el mundo según el Centro de Investigación y de Pensamiento Insight Crime (Mistler-Ferguson, 2022), y por haber alcanzado un pico histórico de producción de cocaína (814 toneladas) en el 2020 de acuerdo con el portal de datos Statista (Pasquali, 2023).

## 2 OBJETIVOS

### 2.1 Objetivo general

Determinar el impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante el período 2001 - 2023.

### 2.2 Objetivos específicos

- Describir la Convención Única de Estupefacientes de 1961 y sus disposiciones vinculantes para el Estado Peruano.
- Identificar los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante el período 2001 – 2023.
- Explicar el impacto de las disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante el período 2001 – 2023.

## 3 MARCO TEÓRICO

### 3.1 Conceptos Básicos

#### 3.1.1 Neoliberalismo Institucional

El neoliberalismo institucional o también llamado institucionalismo neoliberal es una teoría de las relaciones internacionales, que hace referencia a cómo las acciones estatales dependen considerablemente de los acuerdos institucionales prevalecientes. Esta relación implica efectos manifestados en el flujo de información y oportunidades para negociar, la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y las expectativas prevalecientes acerca de la solidez y fiabilidad de los acuerdos internacionales (Keohane, 1993).

A su vez, el neoliberalismo institucional propone convertir la jungla anárquica en un espacio regulado por las instituciones mediante la promoción de intercambios pacíficos, reduciendo así las oportunidades para recurrir a los supuestos lícitos de una guerra, como la legítima defensa o seguridad colectiva (del Arenal & Sanahuja, 2017).

A diferencia del neorrealismo, los conceptos como el de la cooperación internacional, beneficios absolutos, prioridades económicas, intenciones y regímenes prevalecen más para la toma de decisiones de los Estados según el neoliberalismo institucional (Salomón, 2002). De hecho, esta teoría promueve el acuerdo de intereses comunes entre los participantes del sistema

internacional ya sea iniciando, manteniendo o incrementando lazos de cooperación de forma voluntaria o soberana, que, a su vez, generan obligaciones según la naturaleza de la institución formada (Prado, 2020).

Algunos autores como Robert Keohane, Oran Young, Berthold Rittberger y Marc Levy consideraron la necesidad de incluir enfoques behavioristas, racionalistas y cuantitativos al estudio y aplicación del neoliberalismo institucional a fin de medir el impacto de las organizaciones internacionales. Entonces, se utilizaron instrumentos de este tipo para comprobar el alcance en las dimensiones (económicas y militares), niveles de profundidad (comunidad, especificidad y autonomía) y corte temporal (corto, mediano y largo plazo) según del Arenal & Sanahuja (2017).

En este sentido, las corrientes mainstreams de las relaciones internacionales incorporaron elementos del modelo racional y económico para desarrollar diseños de investigación más rigurosos y para enunciar dichas teorías en un lenguaje más parsimonioso (Barbé, Soriano, 2015). Este proceso desencadenó en un debate de las teorías, ahora llamadas, neorrealismo y neoliberalismo institucional, en otras palabras, el conocido debate neo - neo. El esquema clásico de (Baldwin, 1993) identifica seis temas que logran diferencias las características del debate neo – neo, entre ellos:

“Existen seis temas alrededor de los cuales se desarrolló el debate entre ambas aproximaciones: 1) el papel de la anarquía en el sistema internacional; 2) los obstáculos de la cooperación internacional; 3) la importancia de la distribución de las ganancias derivadas de la cooperación, 4) la relevancia de las cuestiones de seguridad y de economía política; 5) el papel de las capacidades, intereses y percepciones en las relaciones interestatales; y 6) la importancia de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados”. (Barbé, 2007, págs. 256-259)

De igual manera, se entiende al neoliberalismo institucional como una teoría de regímenes funcionalista, es decir, que las preferencias del Estado se constituyen como factores funcionales a los cambios en el contexto geopolítico a partir de la información disponible (Moravcsik, 1997). Este enfoque funcional propicia el desarrollo jurídico y político de los procesos de cooperación e integración para transformar la realidad internacional (Friedman, 1958). Estos espacios tienen la característica de ser corresponsales, así como de contar con instrumentos internos en sus estructuras para lograr influir activa y positivamente en la gobernabilidad mundial (Hass, 1964).

El motivo de elección de esta teoría, a diferencia del ciclo de políticas públicas o el neorrealismo, radica, primero en la inclusión de las unidades clave del análisis pues no solamente concentra a los Estados como los principales actores, sino también a los actores transnacionales no estatales, individuos y actores domésticos (Barbé, 2007). Por eso, en este estudio se conocerá el papel del Estado peruano, el impacto la Convención Única, la capacidad de agencia de los líderes de opinión concedores de la temática, la organización de los gremios cocaleros, es decir, se hace una ejemplificación de la telaraña de actores propia de la teoría neoliberal institucionalista de las relaciones internacionales en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en Perú a partir del diseño institucional de la empresa pública encargada de su erradicación y comercio legal.

Segundo, utiliza conceptos centrales relevantes para el presente estudio como los regímenes, relaciones transnacionales, poder blando, derechos humanos, interdependencia compleja y, sobre todo, el concepto de seguridad multidimensional, es decir, aquel, el cual descarta la exclusividad del conflicto bélico interestatal como objeto de estudio de la seguridad tradicional (Novak F. N., 2014). Es decir, las preocupaciones principales del neoliberalismo institucional albergan mecanismos de cooperación interestatal en los problemas mundiales de corte económico, medioambientales comunes y sociales (Barbé, 2007).

Tercero, la estructura en la que se desenvuelven los actores como unidades de análisis clave es anárquica, no obstante, no es inviable la formación de comportamientos cooperativos basados en información, intereses e intenciones, a diferencia del neorrealismo, el cual propone la inevitabilidad del sistema de auto – ayuda en la estructura anárquica del sistema internacional bajo una mirada en las capacidades materiales de los Estados (Barbé, 2007). Más, allá, de los intereses particulares de los Estados promotores de la Convención Única, se incentiva la participación conjunta de las partes para llegar a acuerdos mediante las diversas instituciones que la componen.

### **3.1.2 Régimen Internacional de Estupefacientes**

#### **3.1.2.1 Recuento histórico de los Acuerdos en materia de drogas**

La regulación internacional de drogas tiene sus raíces en la Comisión sobre el Opio de Shanghái en 1909, convocada por Estados Unidos y doce países más para controlar el comercio mundial de esta misma sustancia. Este acontecimiento condujo a la celebración de la Convención Internacional del Opio de 1912, en la cual las partes acordaron restringir el uso de

narcóticos a fines médicos, limitando su fabricación y comercio, colaborando conjuntamente para hacer cumplir estas restricciones (Thoumi, 2009).

Así, bajo la nueva estructura multilateral desarrollada a raíz de la Primera Guerra Mundial hasta 1940, los tratados predominantemente acordaron regular el mercado lícito de las drogas y evaluar su disponibilidad para propósitos médicos (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012). Este período fundacional, transcurrido desde 1912 hasta 1931, se destacó por la elaboración de un marco regulatorio para comerciar los opiáceos y moderar el mercado sin perjuicio de criminalizar la producción siendo Francia, Portugal y los Países Bajos, los países benefactores de lucrar con estas sustancias y de abastecer a los mercados de Estados Unidos y del resto de Europa (Salgar, 2020).

Después de la Primera Guerra Mundial, la Liga de Naciones firmó el Acuerdo sobre la Manufactura, Comercio Interno y Uso del Opio de Ginebra en 1925, seguido por la Convención Internacional del Opio, firmada ocho días después, estableciendo así un sistema de control para el comercio internacional lícito de narcóticos. Al igual que su predecesor inmediato, este instrumento también enmarcó su tarea principalmente como un esfuerzo humanitario.

Más conocido como el Convenio de Ginebra, este acuerdo estableció un sistema estandarizado de certificación de importación-exportación diseñado para regular los movimientos de drogas entre las Partes. De esta forma, todos los signatarios tenían que compilar estadísticas sobre las transacciones de drogas que cruzaban sus fronteras y mantener registros de estas existencias. También aportó al aparato burocrático internacional a través de la creación de la Junta Central Permanente del Opio (PCOB) para supervisar el comercio internacional de drogas (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012).

Pronto, en 1931, se firmó la Convención para Limitar la Manufactura y Regular la Distribución de Drogas Narcóticas en la misma ciudad, estableciendo un sistema de reporte obligatorio y un organismo supervisor (Thoumi, 2009), denominado el Cuerpo Superior de Drogas, el cual calcularía los límites de la manufactura de cada país. En este mismo año, se destacó la presencia del comisionado del Buró Federal de Narcóticos, Harry Anslinger, en el escenario internacional, cuya posición prohibicionista sería relevante en las conversaciones multilaterales que posteriormente derivaron en la Convención Única (Bewley-Taylor D. R. y otros, 2016).

Posteriormente, en noviembre de 1931, se suscribió en Bangkok el Acuerdo para Controlar el Hábito de Fumar Opio en el Lejano Oriente. Al crear este sistema de control y, por lo tanto, delinear el comercio legal de drogas, inevitablemente se desarrolló el mercado ilegal. En respuesta, la comunidad internacional convocó una conferencia, nuevamente en Ginebra, para abordar el desarrollo de esta actividad prohibida. Es así que se buscaba fortalecer el marco legal transnacional existente mediante la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas de 1936, siendo la primera en solicitar castigos severos a los traficantes.

Esta Convención se caracterizó por su alta complejidad e intromisión a los espacios antes considerados soberanos, especialmente, el área legal. A raíz de ello, solo trece países la firmaron y ratificaron, manifestando la baja aceptación de la comunidad internacional. No obstante, a diferencia de las anteriores convenciones que trataban esencialmente asuntos relacionados a la regulación de actividades de drogas legítimas, la presente Convención de Tráfico de 1936 se diferenciaba pues presentaba a las actividades ilícitas como delitos internacionales sujetos a sanciones penales (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012).

A tal punto, el régimen se basaba en ciertos principios (McAllister, 2004). Primero, se pretendía reducir el mercado ilícito a través de la eliminación de la capacidad excedente. Segundo, los Estados mantenían el control sobre sus asuntos internos, asegurando que la burocracia internacional estuviera circunscrita. Tercero, el régimen se basaba predominantemente en el control indirecto pues la burocracia internacional no tenía las facultades para aprobar las transacciones por más que recibiera la información sobre las importaciones, exportaciones, reservas, etc., Cuarto, el régimen favorecía el libre comercio sobre limitaciones sustantivas a la fabricación y/o producción agrícola a raíz del fracaso de la institución de cuotas en estos procesos. Para cerrar, el control de drogas se guiaba por esquemas relacionados a las percepciones del potencial adictivo de una sustancia en relación con su utilidad medicinal. Como se detallará pronto, estas características se mantuvieron con la aprobación de la Convención Única (McAllister, 2004).

Después de la Segunda Guerra Mundial, el régimen se caracterizó por el papel de Estados Unidos en el impulso de medidas más drásticas en las regiones productoras tradicionales, particularmente en Asia, África y América Latina donde se producía coca, cannabis y adormidera (Salgar, 2020). Paralelamente, las funciones y el aparato de control de drogas de la Liga fueron transferidos a las recién formadas en la ONU.

Como parte de este proceso, en febrero de 1946, la primera sesión del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) estableció la Comisión de Estupefacientes (CND) como comisión funcional para reemplazar a la OAC de la Liga con la sección de Opio y Cuestiones Sociales de apoyo siendo reemplazada por la División de Estupefacientes (DND). En 1946, se estableció la Comisión de Estupefacientes (CE) mediante un protocolo firmado por el Consejo Económico y Social de la ONU. La CE, como órgano del sistema de control de drogas, es encargada de abordar a fondo todos los asuntos relacionados con este tema.

La reestructuración resultante también requirió enmiendas a las convenciones existentes, todas las cuales se concluyeron en 1947 en lo que se conoció como el Protocolo de Lake Success. Un año después, este primer instrumento de la ONU sobre el tema del control de drogas fue complementado por el Protocolo de París. Este extendió los controles existentes a nuevas drogas, predominantemente sintéticas, fuera del alcance de la Convención de 1931 (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012).

En 1948, se firmó un protocolo en París con el objetivo de modificar la Convención de 1931 al incluir un conjunto de drogas sintéticas que hasta antes habían sido excluidas. En junio de 1953, se firmó otro documento en Nueva York conocido como el Protocolo para Limitar y Regular el Cultivo de la Adormidera, y la Producción, Comercio Internacional y al Mayoreo, y el Uso del Opio. Este protocolo buscaba reducir la sobreproducción legal de opio mediante el control de las cantidades permitidas para cada Estado, así como autorizar la producción de opio para su exportación en siete países. Sin embargo, fue en 1961 cuando la Convención Única sobre Estupefacientes consolidó la normativa internacional y derogó la mayoría de las convenciones y acuerdos previos.

En 1953, después de mucho trabajo de Anslinger y diplomáticos estadounidenses, se restringió en gran medida la producción y exportación de opio con la aprobación del Protocolo del Opio de Nueva York; uno de cuyos aspectos clave fue la restricción del número de países productores de opio a siete. Sin embargo, estos esfuerzos para ampliar el alcance del sistema tuvieron lugar en paralelo con el trabajo para unir la cada vez más difícil y confusa variedad de convenciones que se habían desarrollado gradualmente desde 1912.

En 1971 surgió la Convención de Drogas Psicotrópicas a partir del incremento de la producción y consumo de las drogas sintéticas en Estados Unidos y Europa. Esta Convención no prestó atención exclusiva a la coca, perpetuando su estado prescrito en la Convención Única.

Posteriormente, en 1988 surgió la Convención en Contra del Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas debido al crecimiento del crimen organizado y a la mayor preocupación de varios gobiernos por la riqueza acumulada producto del intercambio ilegal de drogas. Así, adoptó un carácter más punitivo al tratar temáticas relacionadas a la extradición, determinación de jurisdicción, establecimiento de la confiscación, cooperación internacional para combatir las drogas y sanciones por ofensas criminales (Thoumi, 2004)

### **3.1.2.2 La posibilidad de cambio en el régimen internacional de drogas**

A pesar de que la maquinaria de control de las drogas se haya solidificado con perspectivas desfasadas y políticas fallidas, ha destacado por el éxito en la restricción de la experimentación de políticas en todo el mundo y el incentivo a la continuidad de enfoques contraproducentes (Collins, 2012). Aun así, un gran número de líderes internacionales ha empezado a convocar a su reforma públicamente, especialmente provenientes de América Latina debido al impacto del régimen prohibicionista. Para ilustrar, la intervención de Henrique Cardoso, ex presidente de Brasil, ante la Comisión Global de la Política de Drogas concluyó que la Guerra contra las Drogas había fallado con consecuencias devastadoras para los individuos y la sociedad. A esta intervención, se sumaron los pedidos de los presidentes de Colombia, México y Guatemala ante la Asamblea General de la ONU en setiembre del 2012 para revisar el régimen internacional de las drogas (Hobson, 2014).

El presidente colombiano Juan Manuel Santos sostuvo: “Justamente aquí hace 52 años, la Convención, que dio a luz a la Guerra contra las Drogas, fue aprobada. Hoy, debemos reconocer, que esa Guerra no ha sido ganada. Su homólogo guatemalteco afirmó: “La Guerra contra las Drogas no ha traído los resultados deseados... No podemos continuar haciendo lo mismo, esperando por resultados diferentes. En la misma línea, el presidente de Costa Rica y el canciller mexicano expresan un llamado a la re evaluación del régimen existente (Hobson, 2014, p. 537).

La noción de cambio en el régimen internacional de las drogas se presenta en dos sentidos en las mesas de discusión: hacer cambios ya sea en el régimen o del régimen (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012). En este contexto, ambos autores afirman que los cambios dentro del régimen representan un proceso de debilitamiento y desgaste normativo, mientras que los cambios del régimen implican una alteración relevante en el enfoque normativo. En el primer caso, se dilucida tanto la adopción de diversas intervenciones de reducción de daños relacionadas con el consumo

intravenoso de drogas como tendencias de políticas más progresistas como el cannabis para uso personal. En el segundo caso, se expone de modelos a las enmiendas o modificaciones formales del tratado, donde se expone el caso boliviano para levantar la prohibición internacional de masticar coca mediante la denuncia y la posterior adhesión con una reserva a la Convención Única.

Durante 1998 y 2008, los debates referentes a las drogas realizados en la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS por sus siglas en inglés) fueron objeto de debate y contestación entre las agencias de la ONU. Debido a las políticas de reducción de daños, zonas de pragmatismo en la Unión Europea y las disputas acerca del rol de la JIFE, el autor Bewley Taylor, quien acuñó al régimen vigente como el Régimen Global de la Prohibición de las Drogas, se encontraba bajo un proceso de debilitamiento y transformación, pero tampoco en decadencia inexorable. En este escenario, la estrategia tomada por los Estados ante la dificultad enorme de revisar los tratados fue optar por tomar un desvío de bajo grado respecto a las Convenciones en un contexto de “deserción suave” (MacGregor, 2013).

Por ello, se señalan los grandes retos que implican los procesos tanto de revisión como de denuncia de la Convención, a pesar de la viabilidad de su ejecución. Como caso típico, los gobiernos pragmáticos, que deciden optar por un enfoque menos represivo mediante la implementación de prácticas de reducción de daños, perspectivas más orientadas a la salud y a nuevas actitudes hacia con el cannabis y la coca, evitan desafiar al régimen de las drogas debido a las posibles sanciones económicas, recortes de ayuda financiera, así como daños a la reputación, es decir, no subestiman el rol de actor influyente propio de Estados Unidos en la toma de decisiones (MacGregor, 2013).

Como respuesta, durante esta década, la JIFE endureció sus postura acerca de las nuevas políticas de reducción de daño en ciertos países, creando una evidente disonancia entre el funcionamiento del Régimen Global de la Prohibición de las Drogas y la posición pro derechos humanos de la ONU (MacGregor, 2013).

Hoy en día, diversos gobiernos europeos han hecho caso omiso a las disposiciones de los Acuerdos en materia de drogas, inclusive ejecutando programas de salud con heroína dirigido a la población adicta. Un gran número de hacedores políticos están de acuerdo con la idea de actualizar el régimen internacional de drogas y acordar una Convención Única más flexible, aunque contemplan la complejidad de los procesos de reforma en cuestión de tratados internacionales, demanda de tiempo y las barreras políticas (Paoli y otros, 2012).

Por ello, bajo el marco de un análisis netamente racional, la propuesta de Paoli, Greenfield, & Reuter (2012) plantean valorar el actual régimen bajo el parámetro de costos y beneficios, incentivando a los investigadores a identificar a los potenciales ganadores y perdedores. Medir el costo social y sanitario producto de la contención del consumo de las drogas ilegales, la debilidad estatal y la distorsión del desarrollo socioeconómico en países productores y traficantes resulta vital en este análisis, lo cual reflejará su impacto a nivel global y no solamente en los países más acaudalados.

Por otro lado, una propuesta más discursiva es presentada por Hobson (2014), quien valora la importancia de actuar como “innovadores ideológicos” para redefinir el marco dicotómico y moralista del debate sobre las drogas, esto es, reconceptualizar a las drogas, entendidas a priori como “malvadas” y como una amenaza a la humanidad. A diferencia de estos actores, Hobson (2014) describe a los “apologistas” del régimen actual de drogas, quienes cooptan el lenguaje en pro de los derechos humanos y de la salud impregnados en la Convención Única para legitimar el estatus quo. Por ello, el autor propone utilizar este lenguaje como una herramienta retórica, capaz de prevalecer sobre otras afirmaciones y de tener el potencial suficiente para afrontar al marco de la amenaza y la malicia, característicos del debate actual.

En el mismo sentido, se propone diferenciar a la coca de otras sustancias adictivas como la cocaína y admiten la legitimidad de todos los usos de coca en las Convenciones para poder controlar mejor al mercado ilegal y desarrollar un mejor sistema de producción lícita (Thoumi, 2004). Por consiguiente, dicha propuesta requeriría el establecimiento de un sistema similar a la JIFE y el accionar de la ONU para estimar la magnitud de la demanda de hoja de coca con fines lícitos y del tamaño de estos cultivos. Esta intervención se ejecutaría con motivo de reducir las confrontaciones entre las comunidades cocaleras y sus gobiernos, facilitando el diálogo político en los países andinos y demostrando el interés y respeto de la ONU y de la comunidad internacional hacia con sus tradiciones y culturas.

Asimismo, otro intento de cambio al régimen internacional de drogas se dio a iniciativa de Bolivia a raíz de la reforma constitucional en el 2009 (Salgar, 2020). Esta propuesta de enmienda buscaba eliminar el artículo 49 de la Convención Única que estipula la eliminación de la masticación de la hoja de coca en un plazo de 25 años. Si bien esta propuesta recibió apoyo total de los países sudamericanos y España, Estados Unidos se opuso y logró el apoyo de 18 países en la objeción, entre ellos, muchos de Europa Occidental, del Medio Oriente y de Japón.

En este sentido, Bolivia optó por denunciar la Convención Única en el 2011 para presentar su candidatura y ser re admitida dos años después, pero con la diferencia de haber presentado esta vez una reserva sobre la producción y el masticado de coca.

### **3.1.3 Convención Única de Estupefacientes de 1961**

#### **3.1.3.1 El proceso de su redacción**

La redacción del tratado comenzó en 1948 cuando el apenas fundado Consejo Económico y Social (ECOSOC) aprobó una resolución redactada y patrocinada por Estados Unidos, a iniciativa de Anslinger. El objetivo de esta resolución era solicitar el reemplazo de los tratados surgidos desde la Convención de La Haya de 1912 (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012). En este sentido, la Convención Única tendría principalmente tres objetivos: primero, limitar la producción de materias primas; segundo, codificar las convenciones existentes en una sola y, por último, simplificar la maquinaria existente de control de drogas.

Entre 1950 y 1958, el documento pasó por tres etapas de redacción de borradores. El primer borrador fue promovido por Leon Steinig, quien resaltaba por ser un actor clave en la redacción de tratados sobre drogas desde 1931 hasta 1953. Sin embargo, este fue rechazado por los gobiernos de turno en 1955 debido a su relación estrecha con el esquema del Monopolio Internacional de Opio, el cual habría establecido una agencia internacional para actuar como mayorista mundial de opio.

El segundo borrador no fue un "documento útil" debido a sus "múltiples trayectorias" y "cláusulas conflictivas" (McAllister, 2004), es decir, su afinidad con el Protocolo del Opio de 1953 también a iniciativa Anslinger y su colega francés, Charles Vaille. Por último, el tercer borrador destacó la participación de un nuevo actor: Robert Curran, editor canadiense distinguido en la década de 1950 y 1960. Así, la redacción del tercer borrador se remontaría a 1957 como año de inicio y a 1958 como año de culminación, permitiendo la convocatoria de 73 Estados y diversas organizaciones internacionales en una Plenaria realizada en Nueva York en 1961 (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012).

Habiendo dado a conocer los perfiles de su autoría, la Convención Única mantuvo muchas de las características de los acuerdos previos. Asimismo, Gao (2023) afirma que la Convención Única fue una consolidación de varios tratados multilaterales de control de drogas y fue diseñada principalmente para ampliar el sistema de control existente y, de esta forma, incluir las materias primas de los estupefacientes en la legislación internacional.

Por ejemplo, reconoció al uso médico en su preámbulo y al enfoque indirecto pues colocó el factor obligatorio que vinculaban a las Partes en su ejecución. De igual forma, en el plano de control de la fabricación de drogas, se adoptó el sistema de licencias y fabricación utilizado ya en la Convención de 1931. Por lo tanto, las Partes aun son obligadas a presentar estimaciones de sus necesidades de drogas y devoluciones estadísticas sobre la producción, fabricación, uso, consumo, importación, exportación y existencias de drogas.

Además, en cuanto a las certificaciones, se incorporó el lineamiento de la Convención de Ginebra de 1925, siendo necesario que las Partes otorguen licencias a todos los fabricantes, comerciantes y distribuidores, lo cual se manifiesta en el artículo 23 de la Convención Única. Acerca de la burocracia internacional, la Convención Única mantuvo su naturaleza supervisora, pero cambió su estructura, esto es, decidió fusionar las instituciones fiscalizadoras en la actual JIFE, pero sin la facultad policial para hacer cumplir las disposiciones.

Por otro lado, si bien, resaltó las finalidades humanitarias presentes en los anteriores acuerdos para establecerse como intereses superiores a los propios de los Estados, la Convención Única fue el primer tratado en mencionar a la adicción como un mal serio para el individuo debido al uso no médico ni científico de las drogas (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012). De igual manera, la inclusión del artículo 4, el cual versa sobre el deber de las Partes para tomar acciones legislativas y administrativas respecto a la producción, manufactura, importación, exportación, etc., es vista en la Convención Única como una obligación general, cuya importancia radica en su diferenciación enfática como una obligación especial (Chatterjee, 1981).

La misma mención se realiza sobre el artículo 36, el cual versa acerca de los límites a la implementación de medidas penales para castigar las ofensas serias relativas a los procesos productivos mencionados en la Convención Única. Si bien su carácter estricto se distinguió en los borradores, la versión final decidió evitar conflictos con los diferentes sistemas legales de las Partes. Igualmente, pese a que la Convención de Tráfico de 1936 tuviera una alta influencia en términos de lenguaje, la naturaleza de las disposiciones optó por un enfoque moderado, logrando así la amplia aceptación de las Partes. No obstante, este artículo continúa siendo relevante ya que fue la primera vez que se incluyeron disposiciones penales, a pesar de su mayor moderación a comparación de las cláusulas de la Convención de Tráfico de 1936.

En esta misma línea, una ambigüedad que se traduce en mayor flexibilidad a las Partes para aplicar las disposiciones penales, se ha manifestado en la falta de precisión al momento de

definir “los fines médicos y científicos”. Esta ambigüedad proporciona un amplio margen de maniobra a beneficio de los Estados, al igual que deja claro la naturaleza no “autoejecutiva” de la Convención Única (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012).

Otro caso, se remonta al artículo 33 de la Convención Única pues considera que las Partes no permitirán la posesión de drogas excepto bajo autoridad legal, con miras a desalentar el uso no médico y no científico. Entonces, los gobiernos podrían interpretar esto de diferentes maneras y no estarían obligados a castigar la posesión no autorizada como un "delito grave" necesariamente, teniendo la opción de imponer sanciones administrativas, en tanto y en cuanto hagan sus mejores esfuerzos para prevenir esta posesión (Bewley-Taylor & Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, 2012).

Asimismo, esta flexibilidad podría entenderse desde cómo el debate de las drogas es enmarcado pues es válido recordar que los redactores fueron conscientes de sus aspectos tanto positivos como negativos (Hobson, 2014). Entonces, el equilibrio era entendido como un elemento vital en el régimen internacional de las drogas, remarcando la necesidad periódica de la Convención Única para estar abierta a revisión.

### **3.1.3.2 La organización de sus instituciones**

Esta Convención establece las directrices actuales de las políticas contra las drogas, limitando el consumo de opiáceos, cocaína, marihuana y drogas sintéticas a usos "médicos y de investigación científica", excluyendo cualquier posibilidad de uso recreativo, religioso o social de estas sustancias. En este sentido, la Convención clasifica las drogas en cuatro listas sujetas a diferentes niveles de control, de hecho, la hoja de coca se encuentra en la lista I.

Además, define los organismos de control en la ONU, confirmando a la CE como el organismo formulador de políticas y estableciendo la JIFE para supervisar la aplicación de la normativa internacional, mencionado anteriormente. Asimismo, la JIFE se constituye como un órgano independiente y cuasi judicial compuesto por trece miembros, a ser elegidos por el ECOSOC durante el período de cinco años. Su función radica en limitar el cultivo, producción, fabricación y uso de estupefacientes a la cantidad adecuada para fines médicos y científicos, al igual que impedir el cultivo, tráfico y uso ilícitos de estupefacientes.

Así, se adoptan medidas para fomentar la cooperación de los gobiernos con el JIFE y establecer un mecanismo de diálogo entre gobiernos. Sin embargo, el sistema de regulación internacional de drogas, cuyos orígenes preceden a la fundación de la ONU, no cuenta

necesariamente con un mecanismo de evaluación periódica, lo que contribuye a entender su naturaleza desactualizada y su resistencia a las reformas (Bewley-Taylor D. R. y otros, 2016).

A su vez, para respaldar las instituciones previamente mencionadas, se creó una Secretaría, que evolucionó con el tiempo y ahora es conocida como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (ONUDD). Actualmente, este organismo se encarga de gestionar fondos y proyectos de asistencia técnica a diversos países y de involucrarse en temas más amplios, como el crimen organizado, el terrorismo y el tráfico de seres humanos y de materiales radioactivos y biológicos.

### **3.1.4 La regulación de la hoja de coca**

#### **3.1.4.1 Situación constitucional de la hoja de coca en el Perú**

El Tribunal Constitucional (TC) reconoce que la planta de hoja de coca debe recibir un régimen de protección especial no solamente en función de las disposiciones del Derecho Internacional en razón de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de 1993, que de hecho, constituye fuente de derecho suave, sino también en base al artículo 44 de la Constitución de 1993, que indica que el Estado debe respetar las manifestaciones culturales de las personas o grupos, siempre y cuando impliquen expresiones de la libertad de creación, artística, científica y técnica.

En este sentido, el TC también rememora el inciso 8 del artículo 2 de la Constitución Peruana, el cual hace mención al acceso, desarrollo y fusión de la cultura y al respeto de la propiedad de los conocimientos colectivos de acuerdo con el artículo 88, 89 y 149 de la Constitución (Tribunal Constitucional, 2005). Así, la Carta Magna se antepone como Ley Superior, velando por la regulación de las normas pertenecientes al sistema jurídico nacional.

A propósito de un proceso de inconstitucionalidad entre el Gobierno peruano como parte demandante y los Gobiernos Regionales de Cusco y de Huánuco como partes demandadas acerca de la legalidad de las ordenanzas regionales referentes al patrimonio “regional” natural en el caso cusqueño y de seguridad alimentaria en el caso huanuqueño, el TC resolvió que estas competencias eran netamente de jurisdicción nacional con ánimo de preservar los principios de integración en el bloque de normas legales, la unidad estatal, cooperación, lealtad regional y jerarquía de las leyes, además de citar al artículo 21 de la Constitución el cual refiere que los bienes culturales son patrimonio cultural de la Nación (Tribunal Constitucional, 2005).

Pese a que en esta sentencia, el TC comparte la preocupación de las partes demandadas debido a la falta de iniciativas legislativas, resuelve que este tipo de declaración le corresponde a la Biblioteca Nacional, al entonces Instituto Nacional de Cultura (INC) o al Archivo General de la Nación, mas no a los gobiernos regionales sin perjuicio de reducir su competencia para promover la declaración de un bien como patrimonio cultural bajo los términos de “protección” y “conservación” en tanto y en cuanto se halle en su ámbito territorial.

Es por ello que, el TC aclara que la regionalización nace en el marco de un Estado unitario y descentralizado, mas no es sinónimo del establecimiento de un Estado federal. Sin embargo, exhorta al INC a empezar la tramitación administrativa y técnica de la declaración del uso tradicional en concordancia con la normativa internacional, así como también exhorta al Congreso de la República a incluir la planta de hoja de coca en el listado de cultivos reconocidos como Patrimonio Natural de la Nación por la Ley N°28477 (Tribunal Constitucional, 2005).

#### **3.1.4.2 Situación internacional de la hoja de coca**

La hoja de coca es considerada un sujeto de alto control a nivel internacional según versa el artículo 2 de la Convención Única respecto a su clasificación a la lista 1 en conjunto con el opio y cannabis, al igual que con los alcaloides extraídos como la cocaína y morfina. De esta forma, las Partes deben comprometerse a tomar medidas tanto legislativas como administrativas para limitar los procesos productivos de la hoja de coca a fines exclusivamente médicos y científicos. Consecuentemente, los usos religiosos, tradicionales e industriales de la hoja de coca manifestados en Bolivia, Perú, el norte de Argentina y de Chile, entre ellos, las sesiones divinas, ritos religiosos, interacciones sociales o la manufactura del té de coca, estarían implícitamente prohibidos según esta clasificación (Thoumi, 2004).

De hecho, esta clasificación fue realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) después de que el Consejo Económico y Social enviara comisiones a Perú y Bolivia para determinar los efectos de la coca en la población a través de un Informe del Comité de Expertos de la OMS, arribando a conclusiones carentes de evidencia científica y llenas de concepciones basadas en criterios de nacionalidad y raza, donde se determinó el perjuicio del masticado de hoja de coca a la naturaleza intelectual y moral del individuo, al rendimiento económico y el fomento de la desnutrición de acuerdo con dicho reporte (Salgar, 2020).

Respecto a la Convención Única, su rol fue determinante en tanto y en cuanto marcó una línea divisoria entre lo científico y no científico y anuló el valor epistemológico del uso

tradicional de la coca a pesar de la autorización temporal a la práctica del masticado de coca y a la flexibilidad para presentar reservas, obligando a los países a prohibir las prácticas ancestrales, tradicionales, religiosas y sociales por no definirse bajo los criterios de la ciencia y medicina occidental, fundados en concepciones ideológicas y morales -mas no científicas- (Salgar, 2020), ampliamente aceptados y respaldados por este instrumento normativo (Sanchez, 2015).

Además de otras restricciones y exigencias sobre el reporte estadístico de la oferta y demanda, la Convención Única refiere al mascado de coca como una práctica a ser abolida dentro de 25 años. Claramente, esta falta de cumplimiento se evidenció en las medidas de erradicación de cultivo ilícito de estas sustancias y de eliminación de su demanda plasmadas en la Convención de 1988, donde la coca es mencionada (Thoumi, 2004), y donde se menciona el término “lícito”, fortaleciendo así la capacidad de sanción penal a la producción, posesión y tráfico de las sustancias sujetas a control (Salgar, 2020).

En líneas generales, el régimen internacional de drogas no hace una diferenciación entre las plantas naturales y drogas sintéticas incluidas en la misma lista y sujetas a los mismos tratamientos. En palabras de Thoumi (2004), inclusive el intento de abolir el hábito de mascar coca es entendido claramente como una confrontación cultural y un obstáculo al debate político en un mundo diverso y en un contexto multicultural. Así, el reconocimiento de la legitimidad del masticado de coca, así como de otros usos en las Convenciones permitía el desarrollo de un mejor sistema de producción lícita y de control a los enlaces con el mercado ilegal.

### **3.1.5 Guerra contra las Drogas**

Poco después de la Convención Única, se dio paso a promover la Guerra contra las Drogas en 1971 como una campaña global con tinte riguroso y prohibicionista. Este enfoque se basó en la idea de que la amenaza de arresto y castigo actuaría como un elemento disuasivo para la oferta, la demanda y el consumo de drogas ilícitas. De igual manera, esta política también representaría una respuesta a las tendencias políticas revolucionarias de la década hedonista de los años 60, que convocaban nuevos debates relacionados a la autonomía corporal, entre ellos, el aborto, la eutanasia y la homosexualidad.

Así, los republicanos temían que estas tendencias fueran una amenaza fundamental para los valores familiares en Estados Unidos y en otras partes del mundo pues buscaban derribar barreras políticas y sacudir los fundamentos de la cristiandad estadounidense (Linton, 2015). De hecho, este concepto fue desarrollado en el marco de la política doméstica y exterior de los

Estados Unidos en pleno contexto geopolítico durante la Guerra Fría (Alekseevich & Konstantinovich, 2019)

A nivel exterior, Estados Unidos se fungía en plena inestabilidad social y política debido no solamente a la costosa e impopular guerra en Vietnam y al escaso avance contra el comunismo en el Sudeste Asiático, sino también a la creciente cultura de protesta dentro de las fronteras estadounidenses. De acuerdo con Alekseevich & Konstantinovich (2019), para las autoridades era cada vez más difícil ocupar las mentes de los ciudadanos americanos con la consigna de velar el orden ante la “amenaza roja”. Se había resaltado que el comunismo ya no era la mayor fuente de preocupación en los ciudadanos de a pie, más bien, otras temáticas llamaban su atención, entre ellas, los derechos civiles, la igualdad y la calidad de vida.

La Guerra contra las Drogas se ha caracterizado por constituir la base de políticas anti drogas inefectivas al menos por dos razones (Alekseevich & Konstantinovich, 2019). La primera razón radica tanto en la concentración de las autoridades en los eslabones menores de los grupos criminales cuando los verdaderos beneficiarios del narcotráfico permanecen intocables, como en la exclusiva atención a la oferta cuando la demanda es notoria por su rápido crecimiento. En varios contextos, los usuarios de estas Drogas han sido criminalizados y sufrido duras consecuencias en su calidad de vida (Paoli y otros, 2012).

La segunda razón es la finalidad que persiguió a nivel interno y exterior. Debido a la mayor atención de los ciudadanos estadounidenses al orden doméstico en pleno Detente de la Guerra Fría, a nivel interno, esta política derivó la atención de aquellos errores del gobierno de turno. Pronto, en el gobierno de Clinton, la guerra contra las drogas se seguiría fundando bajo la concepción del peligro para la democracia norteamericana, mas no solamente para la seguridad nacional en palabras del “zar de las drogas” (Salgar, 2020).

Posteriormente al Detente, Reagan utilizó la Guerra contra las Drogas como herramienta para consolidar la influencia norteamericana en América Latina y desplazar la amenaza soviética bajo la consigna de combatir a los ofertantes de drogas y reducir las cifras del crimen e intercambio. En este sentido, Estados Unidos tomó el impulso para fortalecer su autoridad judicial y militar en otras naciones, convirtiéndose hasta en un “gobierno de facto”, bajo el lema de seguridad nacional (Linton, 2015).

Resultado de esto, los Estados receptores de las iniciativas estadounidenses para combatir las drogas tuvieron consecuencias institucionales y políticas adversas a los lineamientos democráticos. A saber, el caso boliviano explica que las consecuencias de esta

“intervención extranjera” fueron la militarización de la política criminal, el retorno a la era pre - democrática con prácticas represivas dirigidas especialmente a activistas indígenas, la sobrepoblación en las cárceles, así como el incremento de violencia e inseguridad.

La suma de estas consecuencias trajo consigo instituciones débiles y cada vez menos percibidas por la sociedad como menos democrática (Stippel & Serrano-Moreno, 2020). Es así que la consolidación del régimen internacional de las drogas en los años sesenta, setenta y ochenta, motivado por la Guerra contra las Drogas, no impidió la expansión de mercados masivos, la amplia distribución en las redes y tampoco la sustitución del opio con la heroína y drogas inyectivas (Paoli y otros, 2012).

De acuerdo con Antonio Mario Costa, ex jefe de la ONUDC, el régimen prohibicionista ha tenido serias consecuencias, entre ellas, la corrupción, el daño ambiental, estigma y maltrato de los usuarios de droga, el aumento del crimen transnacional y de la violencia (Costa, 2008). Inclusive, la Comisión Shafer, designada por el propio Richard Nixon en 1972, tuvo la misión de evaluar los resultados de la política de drogas en el territorio estadounidense. Pese a las conclusiones de este informe contrarias a las convicciones de la Guerra contra las Drogas, la Casa Blanca hizo caso omiso y re emprendió esta política con tintes militares, acompañado de paranoia religiosa y miedo a la penuria social (Linton, 2015).

Una vez terminada la Guerra Fría, la Guerra contra las Drogas modeló las agendas bilaterales de otros países con Washington. Así, siempre y cuando se cumplieran estrictamente las condiciones planteadas por Estados Unidos, se haría entrega de ayuda financiera y la ejecución de programas asistenciales. Entonces, los países que estuvieran en contra de estos lineamientos, correrían el riesgo de ser sancionados por el gobierno estadounidense (Alekseevich & Konstantinovich, 2019).

Este hecho puede ser comprobado cuando se estableció el Fondo de la ONU para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC, por sus siglas en inglés) en 1971 con un aporte inicial de 2 millones de dólares provenientes de los Estados Unidos. Esta oficina antecesora del Programa de Control de Drogas de la ONU (ONUDCP) y de la ONUDC, gradualmente se convirtió en un mecanismo aceptado para la distribución y coordinación de la ayuda occidental a los países en vías de desarrollo. Dependiendo principalmente de las donaciones de otros países prósperos, esta oficina, así como sus sucesoras dedicaron la mayor parte de sus recursos a iniciativas como la sustitución de cultivos, la aplicación de la ley y la asistencia técnica a las agencias nacionales encargadas del control de drogas (Paoli y otros, 2012).

Algunos ejemplos de presiones tanto financieras, militares como institucionales se pueden ilustrar durante los gobiernos bolivianos de Paz Zamora en 1992 y de Gonzalo Sánchez de Lozada entre 1993 y 1997 (Salgar, 2020). El primer caso describe cómo Estados Unidos evitó que el gobierno boliviano presente una propuesta de enmienda a la Convención Única tras condicionar la posibilidad de prestar su asistencia militar y financiera. El segundo caso retrata las condiciones de Estados Unidos impuestas a Bolivia, en relación a las metas no cumplidas para luchar contra el narcotráfico. Algunas de las cláusulas adoptadas fueron la creación de un tratado de extradición, de un plan de erradicación y eliminación de más de 1700 hectáreas en el Chapare.

### **3.1.6 El fenómeno del narcotráfico**

Se entiende por narcotráfico a la forma de organización de carácter transnacional cuya finalidad radica en la producción, venta y distribución de drogas a través de la conquista del territorio social, económico, político y cultural (Emmerich, 2015) y de alta preocupación por la amenaza para preservar la seguridad nacional y democrática de los Estados. Esta actividad está relacionada con otras dinámicas de la delincuencia organizada tales como el secuestro, la trata de personas, el tráfico de armas, la extorsión, etc., insertándose en estructuras sociales y políticas mediante el uso de los esquemas democráticos y de internacionalización (Martínez, 2020).

También entendida como una actividad transnacional de crimen organizado, el narcotráfico se caracteriza por cinco atributos. La primera característica es la generación de ganancias extraordinarias en razón de su capacidad para generar redes de corrupción entre actores de la sociedad, entre ellos, la iglesia y los negocios, y el gobierno a través de mecanismos de violencia e intimidación. La segunda característica versa sobre la compleja organización que implican sus operaciones. La tercera característica es el gran alcance de su reproducción en diferentes escalas. La cuarta característica es su capacidad para crear desafíos al gobierno en el plano político y social, además del económico. La quinta característica es el encuentro de estos atributos como medio para debilitar las instituciones del Estado (Ramírez & Guillén, 2010).

A su vez, se identifican cuatro componentes que permiten describir mejor al narcotráfico (Ramírez & Guillén, 2010). Estos son la producción y distribución de drogas en un país, donde se detalla la represión fallida de los estupefacientes debido a la creciente rentabilidad de este negocio, a su mayor reproducción y al fortalecimiento de los grupos dedicados. El tráfico internacional de drogas es el segundo componente a escala transnacional en el marco de la

teoría de la dependencia, debido en función del flujo directo de estupefacientes con origen en los países andinos y con destino al mercado estadounidense y europeo, en las consecuencias de una política antinarcoóticos de un determinado país en otro y el estado de tránsito y distribución de drogas que adoptan diferentes países. Un ejemplo de ello se manifiesta en el debilitamiento de los carteles de Cali y Medellín en Colombia, producto de la guerra contra las drogas en la región andina, pero el fortalecimiento de los grupos criminales en México.

Por consiguiente, el consumo de drogas es el tercer componente, que va en relación a la afectación de amplios grupos sociales, con una cifra de 180 millones de personas que consumen drogas a nivel mundial de acuerdo con estimaciones de la ONU. Por ello, el enfoque de salud pública para abordar el tráfico ilícito de drogas es elemental. El cuarto componente se refiere a las políticas de combate a las drogas, teniendo tanto factores determinantes para su aplicación de carácter doméstico, ya sea el impacto económico en países con economías débiles o los intereses políticos de los grupos benefactores del narcotráfico, como de carácter externo, como la presión política de Estados Unidos.

Respecto al sistema económico, el narcotráfico está inserto dentro del modelo capitalista, característico de la acumulación del capital y de la competencia (Etxezarreta y otros, 2001) además con la colaboración de personas y de empresas de pequeño y mediano tamaño. En este sentido, García de Teresa (2011) argumenta que la división del trabajo del siglo XX, en otras palabras, el cultivo de la materia prima en países del tercer mundo y la comercialización en países industrializados, es también un atributo del narcotráfico.

Por otro lado, un argumento más crítico sobre el concepto del narcotráfico se refiere al diferente grado de amenaza que representa en un determinado Estado, así como a las diferentes manifestaciones del fenómeno (Chabat, 1994). En otras palabras, lo que el narcotráfico significa un problema de alta intensidad para otro Estado puede demandar menor relevancia en su agenda pública; de igual forma, si para Estados Unidos, el narcotráfico puede presentarse como el tráfico de drogas dentro de sus fronteras, para México podría representar el impacto de las políticas antinarcoóticos en su sociedad. En este sentido, la amenaza del narcotráfico se halla en el proceso de producción en el caso de Perú y Bolivia, en el proceso de consumo en Estados Unidos, al igual que en el proceso de tráfico y políticas antinarcoóticos en el caso de Colombia y México (Ramírez & Guillén, 2010).

### 3.1.7 La naturaleza del ATPDEA y su rol en la lucha contra las drogas.

El ATPDEA es un régimen comercial basado en la excepción del pago de aranceles otorgado por Estados Unidos de forma unilateral a los países de la Región Andina: Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, a fin de fomentar sus exportaciones en el mercado estadounidense, generar fuentes de trabajo alejadas del narcotráfico, luchar contra el tráfico de drogas y promover la sustitución de cultivos ilícitos de coca (Food and Agriculture Organization, 2018).

El proyecto ATPDEA, que buscaba ampliar el ATPA y sus beneficios, fue presentada en la Cámara de Representantes por los representantes Bill Thomas y Phillip Crane y aprobada el 16 de noviembre del 2001 en el pleno de esta Cámara y fue aprobado el 1 de agosto del 2001 por el Senado (Abad Merchán, 2010). Gracias al cabildeo e incidencia promovido por los Estados Miembros de la Comunidad Andina (CAN) a través de reiterados viajes a Estados Unidos y entrevistas con los líderes de los Ministerios de Comercio y de las Cancillerías, se logró este resultado óptimo para las partes beneficiarias (Barreiro, 2002).

Este mecanismo fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos de forma retroactiva el 4 de diciembre del 2001, que se traduciría en la devolución de los aranceles pagados -hasta el 6 de agosto del 2002- por los productos peruanos a los importadores por las Aduanas de los Estados Unidos (Congreso de la República, 2002) beneficiados desde 1991, año en el cual se firmó el ATPA. Firmada por el presidente George Bush el 6 de agosto del 2002, el ATPDEA disiparía la incertidumbre de diversos actores a raíz de la falta de renovación del ATPA en el 2001, proclamando nuevamente al Perú como un país elegible el 31 de octubre del 2002 (Mansilla Núñez, 2005).

A diferencia del APTA, el ATPDEA extiende los beneficios a nuevos productos, aunque con limitaciones de cuotas a las prendas de vestir siempre y cuando estén elaboradas con materias andina y sin limitaciones de cuota a aquellas prendas de vestir elaboradas con maquila, al atún empaquetado en bolsas de aluminio y a finos tejidos de alpaca, llama y vicuña sin limitaciones de cuotas.

A su vez, el ATPDEA no libera de aranceles a los textiles y confecciones con excepción de las prendas de vestir mencionadas previamente, a bebidas alcohólicas como el aguardiente de caña y el rol, al atún en conservas y al azúcar, concentrados líquidos y productos azucarados (Mansilla Núñez, 2005).

Cabe resaltar que tanto el ATPA como el ATPDEA pertenecen al derecho interno de los Estados Unidos, es decir, son normas jurídicas unilaterales, que si bien implican una

justificación, se catalogan como concesiones especiales. Esta característica impide a los países beneficiarios, miembros de la CAN, la potestad para solicitar mayores beneficios o menores exigencias, así como tampoco les permite ejercer influencia para modificar sus estipulaciones o el derecho para efectuar reclamos ante el escenario en el cual los productos exportados no cumplan con las condiciones del ATPDEA (Sotomayor Vértiz, 2005). Acerca de la relación del ATPDEA con la lucha contra las drogas, se puede asegurar, en líneas generales, que este Acuerdo tiene el objetivo de mitigar los altos costos económicos y sociales asumidos por los Estados beneficiarios bajo el principio de responsabilidad compartida y el fortalecimiento de la economía legítima (Castrillón, 2007).

Entre el 2003 y el 2006, los resultados en cuanto a la reducción de los niveles de cultivo de droga son óptimos para el sector comercial y el de seguridad. En el período mencionado se registraron tanto el alza de las exportaciones de los Estados beneficiarios al mercado estadounidense en 13 500 millones de dólares en el 2006, así como el cultivo máximo de 157 mil hectáreas en promedio de acuerdo con estadísticas proporcionadas por la CEPAL, por el Informe Mundial de las Drogas en el 2006 y por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos (Durán Lima, 2007).

### **3.1.8 La Empresa Nacional de la Coca (ENACO)**

A pesar del artículo 61 de la Constitución de 1993, que establece que ninguna ley puede autorizar monopolios, ENACO es definido por el TC como un monopolio preconstitucional, encargado de cumplir con una labor administrativa en la lucha contra las drogas. A su vez, en esta sentencia, el TC reconoce el informe sobre las principales debilidades de ENACO propuesto por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), el cual identifica: la escasa voluntad de los actores políticos para controlar las dinámicas informales, el vacío estatal en espacios geográficos determinados, el débil capital humano por la falta para lograr cambios, las costosas operaciones para ampliar las compras, la corrupción y la inexistencia de una política referente a los precios (Tribunal Constitucional, 2005).

Ahora bien, incluso antes de la fundación del Estanco de la Coca en 1949 bajo el gobierno de Odría con el Decreto Ley N°11046 (Decreto Ley 11045, 1949), desde las décadas de 1920 y 1930, los intentos nacionalistas de consolidar un monopolio con fines industriales de la hoja de coca y cocaína fueron opacados por la influencia del gobierno y sector privado estadounidense (Gootenberg, 2004). En un contexto post Segunda Guerra Mundial, el carácter punitivo de las drogas calzaba aún más en el diseño de políticas y creación de instituciones,

concibiendo al Estanco de la Coca como una empresa con funciones reguladoras sobre sus diferentes procesos productivos, como el sembrío, el consumo y la distribución.

Sin embargo, desde sus inicios como institución, se vio en una encrucijada respecto a los fines que debería seguir ya que, por un lado, buscaba regular el mercado y por otro, prohibir el mercado ilícito producto de la transformación de la hoja de coca en cocaína (Manrique, 2022). Posteriormente, la influencia de la ONU se reflejó en la condena social de la hoja de coca a partir de sus recomendaciones para limitar su cultivo a fines de los años cincuenta. Luego, la suscripción a la Convención Única no hizo más que reforzar la lucha del Estado peruano en contra de la producción de la coca.

En este sentido, el Decreto Supremo 254 estableció la identificación de zonas de cultivo ilícitas a lo largo del territorio nacional sumando una superficie de 16 mil hectáreas, las cuales eran controladas por el Estanco, que, a su vez, expedía licencias para la venta mayorista y minorista (Decreto Supremo 254, 1964). Esto se reforzaría con el marco normativo de comercialización, actualmente vigente, establecido en el Decreto Ley 22095 durante el gobierno militar del General Francisco Morales Bermúdez en 1978 (Decreto Ley 22095, 1978), cuyo espíritu era esencialmente eliminar de forma gradual los cultivos de coca en todo el Perú ya que prohibía brindar asistencia técnica o crediticia a los predios cultivados, encargar al Ministerio de Agricultura la tarea de implementar programas de desarrollo alternativo y no delimitar las zonas lícitas de cultivo (Glave & Rosemberg, 2005). Además, este decreto no solamente se caracterizaba por ser exhaustivo y polifacético, sino también por contar con instituciones multi - sectoriales, de la alta esfera política, encargadas de su implementación (Cotler, 1999, pp 140-141), el cual, a su vez, surgió a raíz de la mayor demanda ilegal de cocaína durante la década de los setenta (Thoumi, 2004).

Esta ley en cuestión reemplazaría al Estanco de la coca, y otorgaría exclusivamente a ENACO el control de los distintos procesos productivos de la cadena de valor de la coca, inclusive disponiendo de 90 días como plazo máximo para el empadronamiento de los productores a cargo de esta empresa y del Ministerio de Agricultura. De esta forma, quienes no hubieran sido registrados en el padrón de productores, serían susceptibles de enfrentar procesos penales de entre 2 y 15 años de acuerdo con dicha ley (Manrique, 2022).

Dicho censo fue considerado como una medida provisional con el objetivo de establecer derechos transitorios para cultivar coca mientras que, paralelamente, ENACO desarrollaba el monopolio de la producción y del mercado. Además, el censo permitía a los cultivadores a

continuar sus actividades hasta que ENACO asumiera el rol asignado en el artículo 33 del Decreto Ley 22095 (Decreto Ley 22095, 1978), lo cual nunca ocurrió pues los productores siguieron cultivando y vendiendo la hoja de coca a ENACO (Thoumi, 2004).

Por otro lado, al solamente registrar a los productores y no así a los terrenos autorizados, el censo tuvo serios cuestionamientos por las confusiones y contradicciones que generaba (Thoumi, 2004). Primero, si el derecho adquirido a cultivar coca no era legalmente transferible a través de la venta o la herencia, el autor se pregunta cuál sería el escenario en caso la persona registrada falleciera o si la persona mantendría el derecho a cultivar la coca por más que decidiera alquilar o comprar los terrenos. Segundo, la Ley 22 436 promulgada en el 2002 modifica el Decreto Ley 22095 haciendo referencia al papel de ENACO en la industrialización y marketing de la hoja de coca producida en los terrenos registrados cuando inicialmente lo fueron (Decreto Ley 22095, 1978).

La ENACO surgió como una empresa pública del sector de agricultura, sin embargo, el Decreto Supremo 008 de 1982 (Decreto Supremo 008, 1982) la enmarcó como una empresa estatal de derecho privado, y en este sentido, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley 24948 de 1988, es menester para toda empresa pública el rendir cuentas al régimen tributario común, así como de sus actividades económicas al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) (Ley 22948, 1988), además de no ser más beneficiaria de subsidios del gobierno y de autofinanciarse (Thoumi, 2004).

A su vez, esta última ley se ratifica y reemplaza mediante el Decreto Legislativo 1031 del 2008, cuyo artículo segundo dicta a ENACO la elaboración de normativas internas sobre los procedimientos a llevarse a cabo en el marco de la cadena de comercialización lícita de la hoja de coca (Decreto Legislativo 1031, 2008). Aun así, ENACO ha tenido desafíos financieros e institucionales. En líneas de Thoumi (2004):

“De hecho, los costos operativos de ENACO son financiados por un gran diferencial entre los precios de compra y venta de la hoja de coca de ENACO. El mandato de ENACO requiere comprar y vender coca en muchas regiones y ubicaciones, a pesar de los bajos niveles de transacciones en varias de ellas. Además, ENACO está obligada a tener una contabilidad detallada de las compras pequeñas y del almacenamiento de las existencias de coca. Todas estas actividades requieren una burocracia costosa, lo que obliga a ENACO a tener un gran precio diferencial entre sus compras y ventas”. (Thoumi, 2004, p. 305)

Aparte de emitir registros de compra y venta tanto para el proceso de entrega de cosecha a los transportistas como para el guardado de la cosecha en los almacenes de los establecimientos de ENACO, el artículo 703 hasta el 705 del Manual de Organización y Funciones (MOF) de esta empresa, se señala dos tipos de comercialización: interna y externa. El primer tipo encarga a la Gerencia de Comercio Tradicional a comercializar la hoja de coca a través de sus unidades operativas, agencias y sucursales ubicadas a nivel nacional, mientras que el segundo tipo encomienda a la Gerencia de Comercio Industrial la gestión e industrialización de la hoja de coca y sus derivados.

Además, esta tipología se define a partir de la diferencia entre el uso tradicional y el uso industrial de la hoja de coca. Mientras que el primero se refiere a su uso ritual prehispánico cuyas manifestaciones se reflejan en festividades culturales, el segundo se refiere a su valor agregado debido a la transformación industrial y procesamiento manufacturero, muestra de, con mercancía alimentaria o farmacéutica (DEVIDA, 2020).

La ENACO se enmarca como una institución compuesta por una Gerencia General y tres gerencias temáticas. Dos de ellas son órganos de asesoría y corresponden a la Gerencia de Administración y Finanzas, así como a la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto e Informática. La Gerencia de Comercio Tradicional es un órgano de línea al contar con las sucursales, agencias y unidades operativas repartidas en Juliaca, Trujillo, Cusco, Quillabamba, Ayacucho, Quebrada y Huancayo. A su vez, cuenta con cuatro oficinas, tres de las cuales son órganos de asesoría y corresponden a la Oficina de Recursos Humanos, de Asesoría Jurídica y de Control Selectivo, mientras que la última oficina está dedicada al Comercio Industrial y se constituye como un órgano de línea.

### **3.1.9 Reformas en las instituciones y proyectos de reestructuración de la ENACO**

En la segunda mitad de los años 90 en Perú, se implementaron cambios administrativos en las instituciones públicas fundamentales, que pusieron su atención en su creación o su reestructuración para así lograr el mejor funcionamiento de la economía de mercado social en condición de por ejemplo, organismos reguladores y entidades de protección al consumidor. En este sentido, el tiempo de promulgación de las leyes y políticas con objetivo de creación y reestructuración de las institución se remonta al 2001, año en el que también se buscó acercar la toma de decisiones al ciudadano y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos (Ugarte y otros, 2021).

**Tabla 1**

*Principales reformas públicas administrativas desde el año 2001 hasta el 2007*

<b>Año de promulgación</b>	<b>Número de Ley</b>	<b>Título de Ley</b>	<b>Regla de gestión interna</b>
2001	Ley N.° 27444	Ley de Procedimiento Administrativo General	Simplificación Administrativa
	Ley N.° 27806	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Trasparencia y Acceso a la Información
2002	Ley N.° 27658	Ley Marco de Modernización de la Gestión	Estructura, Organización y Coordinación
	Ley N.° 27783	Ley Bases de Descentralización	
2003	Ley N.° 27867	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales	Descentralización Política y Administrativa
	Ley N.° 27972	Ley Orgánica de Municipalidades	
2004	Ley N.° 28411	Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	Presupuesto por Resultados
	Ley N.° 28175	Ley Marco del Empleo Público	Servicio Civil
2005	Ley N.° 28522	Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	Planeamiento Estratégico
2007	Ley N.° 29158	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Estructura, organización y coordinación

Fuente: Elaboración propia a partir de la línea de tiempo construida por Ugarte y otros (2021)

Por ello, se toma en cuenta las principales reformas y sus años de promulgación. Se toma el ejemplo del año 2001, en el cual se aprobó la Ley del Procedimiento Administrativo General a miras a evitar trasladar los sobrecostos administrativos a las personas naturales y jurídicas gracias al establecimiento de la simplificación administrativa (Ley 27444, 2001). Además, en los siguientes años se llevaron a cabo reformas en la gestión interna, abordando aspectos como el planeamiento estratégico, el presupuesto basado en resultados, la gestión del servicio civil y la implementación de servicios gubernamentales digitales. En este sentido, el tiempo de promulgación de las leyes y políticas con objetivo de creación y reestructuración de las institución se remonta al 2001, año en el que también se buscó acercar la toma de decisiones al ciudadano y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos (Ugarte y otros, 2021).

En el caso de ENACO, se han manifestado distintas propuestas y procesos de reestructuración desde diferentes sectores, como el de agricultura, el empresarial y hasta el estatal ante los problemas de esta actividad monopólica, que terminan traducéndose en quejas, denuncias y descontentos por parte de los actores involucrados. Un caso referente al sector empresarial que retrata esta realidad es la denuncia legal interpuesta ante la Comisión Libre del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) por las empresas industriales ASA Alimentos S.A y Comercial Holguón e Hijos, quienes denuncian las malas prácticas de ENACO (Manrique, 2022).

Ante el conflicto social entre ENACO y la Federación Provincial de Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares (FEPCACYL) acontecido en junio del 2018 en las provincias de La Convención, Calca y Paucartambo pertenecientes al departamento del CUSCO y registrado por la Defensoría del Pueblo, se observa una vez más el reclamo de una demanda histórica por parte del gremio cocalero: el incremento de la hoja de coca y la reorganización de la ENACO.

Ante la falta de diálogo, se convoca una Mesa Técnica para la atención de la problemática de la comercialización de la coca en Cusco el 28 de junio del mismo año, donde se acuerda principalmente la reestructuración de la ENACO a partir de la instalación de otra Mesa Técnica para discutir expresamente esta petición en un SubGrupo de Trabajo avalado por una Resolución Miniserial N°282 del año 2021 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (Defensoría del Pueblo, 2022)

En el 2012, el Premier Oscar Valdés, anunció ante los medios de comunicación la reestructuración de la ENACO con el objetivo de aumentar los precios para todos los tipos de hoja de coca vendida por los agricultores de Yanatile, La Convención y Kosñipata, aumentando

diez soles a la coca de primera calidad, siendo 90 soles en total de pago por parte de ENACO al coccalero; diez soles a la coca de segunda calidad, siendo 85 soles en total de pago y cinco soles de aumento para la coca de tercera calidad. De igual forma, otro de los acuerdos de esta reunión llevada a cabo en las instalaciones del Gobierno Regional, también fue la inclusión de un representante de los productores de coca en el Directorio de ENACO, cuyo nombramiento sería formalizado por FONAFE.

En la misma línea, el proyecto de ley N°3834 del 2022 que declara a la reestructuración y reconfiguración de ENACO como necesidad pública y de interés nacional es registrado por el actual congresista, representante del departamento del Cusco, Guido Bellido, quien hace ejercicio de su iniciativa legislativa según el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

En noviembre del 2022, con el fin de mejorar tanto la administración y dirección de la ENACO se propone esta ley con énfasis en el beneficio de los productores coccaleros y se encargan las acciones necesarias al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) para solucionar el sobre almacenamiento de más de un millón de kilos de coca hasta el noviembre del 2022, que se hallan distribuidas en la sede de Cusco y en el resto de locales de ENACO en todo el Perú, pues son calificadas como “no comercializables en el canal tradicional”.

En febrero del 2023, la congresista Katy Ugarte Mamani, representante del departamento del Cusco, presentó el Proyecto de Ley N°2086 ante el Congreso de la República, que planteaba declarar de interés nacional y de necesidad pública la reestructuración de ENACO ante la falta de liquidez y de operatividad de la ENACO, que afectaría las economías de miles de hogares cusqueños dedicados a la producción legal de la hoja de coca. A su vez, la congresista expuso las finalidades de dicha reestructuración: empadronar a los productores de hoja de coca, determinar la totalidad de fundos con producción de cultivos de hoja de coca y controlar el acopio, secado y transporte para evitar su deriva a fines ilícitos (Ugarte Mamani, 2021).

### **3.2 Revisión de antecedentes investigativos**

#### **3.2.1 A nivel local**

En una investigación etnográfica realizada en el departamento de Cusco, se han identificado cuáles son las trayectorias de comercialización informal de la hoja de coca mediante entrevistas a transportistas, comerciantes, funcionarios de ENACO, vendedores y consumidores en la ciudad del Cusco, Calca, Sicuani y Urcos. Se planteaba conocer cuál es la

organización de la cadena de comercialización informal de la hoja de coca con fines tradicionales (Barrio de Mendoza & Rodríguez, 2016).

En este sentido, ambos autores rescatan que tanto los transportistas como comerciantes informales son identificados de dos formas. La primera concepción es de aquellos como gestores de emprendimientos, cuya labor sería exportar pequeñas cantidades semanales de hoja de coca a fin de conseguir estratégicamente mejores réditos económicos gracias a la venta de frutas y verduras. La segunda concepción es de aquellos como medianos emprendedores especializados en el acopio y transporte de volúmenes mayores de hoja de coca.

De estas dos formas, estos actores participan en una serie de rutas y conexiones en función del origen, coordinación y consumo mediante un circuito de caminos con diferentes niveles de riesgo de decomiso por parte de ENACO. Esto implica un riesgo para los contrabandistas, lo cual les motiva a idear estrategias de coordinación y evasión extendidas por la región para así establecer puntos focales de distribución de la hoja de coca hacia los lugares de consumo de forma más segura (Barrio de Mendoza & Rodríguez, 2016).

Un segundo hallazgo es que el valor de la hoja de coca se establece en dos tipos de entornos comerciales. Por un lado, aquellos donde la alianza entre los participantes, especialmente entre los contrabandistas y productores, estructura un acuerdo coherente e intercambios de dones o “cariños”, y raramente en función del valor. Por otro lado, se identifican entornos de mercado donde los vínculos son estrictamente monetarios de acuerdo a las características de la hoja de coca, especialmente en ventas minoristas y aquellas de trato más asimétrico con ENACO.

El estudio presenta un tercer hallazgo sobre las dinámicas de formalidad e informalidad en el mercado tradicional dadas a partir de las prácticas de control establecidas por ENACO. Gracias a la emisión de licencias y precios, la producción y venta acondicionan un espacio formal y legible, aunque también propicie un escenario para la reproducción de la informalidad. A su vez, respecto a los decomisos y espacios de control, se evidencia que los arreglos institucionales entre funcionarios y contrabandistas se dan a partir de un esquema economicista-moral, donde las ideas de “supervivencia”, “esfuerzo” y “equilibrio”, entendidas a nivel local, difumina la línea divisoria entre lo formal e informal.

Finalmente, ambos autores realizan un breve compilado de preguntas para promover el estudio en esta materia. Así, la primera pregunta versa sobre la influencia de las políticas generales de lucha contra las drogas en el papel institucional asignado a ENACO, de tal forma

que la constriñe en sus funciones, o dicho coloquialmente en Quebrada, la “ata de manos”. Esta interrogante tiene una relevante pertinencia para el desarrollo de este proyecto de tesis, y de hecho su respuesta es percibida como un enunciado clave para los autores respectivos.

### 3.2.2 A nivel nacional

Un estudio que analiza el impacto de la política exterior norteamericana en la implementación del paradigma prohibicionista de las drogas es realizado por Julio Cotler en 1999. La investigación resalta la articulación entre los agentes internacionales y los problemas domésticos, destacando la categoría *inter-méstica* del problema, con diferentes grados de intensidad y autonomía tanto a gobiernos como sociedades en el curso de la globalización (Cotler, 1999). Así, este libro busca establecer las interacciones de este enlace y sus ramificaciones políticas para entender los efectos de la mundialización en el Perú y construir nación en un país con amplias limitaciones de integración.

El libro pone de relieve que la posición dominante de Estados Unidos después de la guerra tuvo efectos en la capacidad de su gobierno para influir en las decisiones y agenda de la ONU asuntos respecto a las drogas. En este sentido, tras evaluar las propiedades de la hoja de coca, un informe publicado en 1950, recomendó su erradicación pues fomentaba la "toxicomanía" entre la población indígena.

Este dictamen sobre su naturaleza fue integrado en la Convención Única, ratificado en 1964, lo cual fue asumido por el gobierno peruano sin objeción alguna. Aparte de prohibir su producción, esta recomendación, que fue aceptada por los gobiernos posteriores sin realizar algún tipo de cuestionamiento en relación a sus fundamentos científicos, proponía adoptar una política de desarrollo y transformación agraria, con el fin de eliminar la amenaza revolucionaria en Perú.

Además, cuando el Estado peruano suscribió la Convención Única, se comprometió a monopolizar el comercio de la hoja de coca para restringir su consumo a través de la ENACO y cobrar impuestos por las ventas, al igual que aceptar la colaboración estadounidense para combatir las redes clandestinas de traficantes de cocaína que conectaban a Lima con La Habana y con los puertos sureños de Estados Unidos, reduciendo significativamente su comercio (Cotler, 1999, pp 83-84).

No obstante, en pleno auge de la producción y del tráfico ilícito de las drogas durante la década de los ochenta, el Perú y otros países productores de narcóticos se vieron presionados

por el gobierno estadounidense a evidenciar mayores esfuerzos pues habían sido condicionados con la cooperación militar y económica que recibían hasta el momento (Cotler, 1999, p.142-143)

### 3.2.3 A nivel internacional

Es necesario destacar el estudio realizado por Stippel y Serrano – Moreno (2020) acerca de la diplomacia de la coca como nuevo paradigma adoptado por el gobierno de Evo Morales para criticar al derecho internacional sobre drogas y construir nuevas alternativas frente al paradigma tradicional de la Convención Única, que no hizo más que debilitar a las instituciones bolivianas y crear una ventana de oportunidad para que los movimientos sociales pudieran defender la hoja de coca en áreas rurales.

La diplomacia de la coca, empleada por el gobierno de Evo Morales, fue una estrategia exitosa gracias al discurso de “alter globalización” y a la presentación de la hoja de coca como símbolo cultural contra hegemónico. Este estudio de corte cualitativo y descriptivo, demuestra el alcance de la movilización del poder blando a través de la denuncia a la Convención Única y su próxima adhesión con reservas para permitir el chacchado a nivel nacional, incluso cuando Estados Unidos estuviera en contra de esta moción.

Asimismo, esta estrategia permitió a Bolivia no aislarse del régimen internacional de lucha contra las drogas, mas tampoco atenerse a lineamientos que perjudicarían su visión como país protector de la herencia cultural de la hoja de coca y sus relaciones de alianza con los gremios cocaleros. Es así que, el nuevo paradigma tendría la denominación de “coca sí, cocaína no”, el cual fue enmarcado como un proceso de nacionalización de la política en contra del tráfico de drogas, acompañado de la formación de administración gubernamental especializada en la protección de la herencia cultural de la hoja de coca y la prevención del consumo de drogas (Stippel & Serrano-Moreno, 2020).

Sobre el artículo, los autores describen el escenario previo al nuevo paradigma sobre la hoja de coca adoptado por el gobierno boliviano, el cual se remontó al Acuerdo Chapare entre el gobierno de Carlos Mesa y los sindicatos de los productores cocaleros, liderados por Evo Morales en 2004. Los resultados del Acuerdo fueron la autorización de cultivos de 1600 metros cuadrados de coca por productor dentro de las seis federaciones rurales de la región, así como el permiso de 18 mercados primarios de almacenamiento y venta de coca para fines de comercialización a nivel nacional, incluso sin haber consultado esta decisión a la Embajada de los Estados Unidos.

A nivel social, los resultados trajeron estabilidad y paz después de años de confrontación, militarización de la zona, heridas y muertes de grandes segmentos de la población (Transnational Institute, 2006). A nivel político, la elección de Evo Morales con casi un 54% de apoyo electoral fue el reflejo de su negociación en el Acuerdo en calidad de líder cocalero.

En este sentido, la política exterior boliviana respecto a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas también tendría que cambiar de dirección. A pesar de que la ONUDC invitó al gobierno boliviano a permanecer firme en sus compromisos asumidos en los acuerdos internacionales, haciendo referencia expresamente a la prohibición de la hoja de coca encontrada en la Lista 1 de la Convención Única, el Senado de Bolivia denunció el retiro de la Convención en el 2011.

Sin embargo, no sin antes indicar que el Estado boliviano contaba con la intención de adherirse nuevamente al año siguiente, pero con una reserva que permitiera al pueblo boliviano el consumo tradicional de la hoja de coca (Stippel & Serrano-Moreno, 2020). Entonces, si bien se autorizó el chacchado de la hoja de coca en el territorio boliviano, se impuso la condición de abolir esta tradición dentro de los 25 años desde la entrada en vigor de la Convención Única, es decir, en 1989, pese a que la Constitución del 2009 reconoce a la hoja de coca como parte de la cultura boliviana.

#### **4 HIPÓTESIS**

Dado que las disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 tienen efecto vinculante para el Estado Peruano, es probable que representen un obstáculo en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca.

##### **4.1 Variables**

###### **4.1.1 Variable independiente**

Las disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961

###### **4.1.2 Variable dependiente**

Proyectos de reestructuración de ENACO durante el período 2001 – 2023

### 4.1.3 Operacionalización de variables

**Tabla 2**

*Variable 1: Disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961*

Variable	Dimensiones	Indicadores	Técnica
Disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961	Sistema de fiscalización (artículo 23)	Desempeño de un solo organismo público	Revisión del padrón
		Cantidad de licencias otorgadas a los cultivadores	único de la Empresa Nacional de la Coca y de reportes oficiales y análisis de entrevistas a gremios cocaleros.
	Sistema de erradicación (artículo 27)	Superficie terrestre de las parcelas autorizadas para el cultivo	Número de cosechas entregadas a la Empresa Nacional de la Coca
		Número de hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas.	Recojo de información de las bases de datos oficiales
	Sistema de información a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (artículo 19 y 20)	Número de hectáreas destinadas al cultivo de hoja de coca (apartado e) Ubicación geográfica de los cultivos de hoja de coca (apartado g)	Análisis de los reportes entregados por el Estado Peruano

**Tabla 3**

*Variable 2: Proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca*

<b>Variable</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Técnica</b>
Proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca	Administrativa	Efectividad de la fuerza laboral	Testimonios de ex funcionarios de ENACO
		Solicitudes de reempadronamiento	Análisis de los pliegos de reclamos
	Política	Participación de actores internacionales en la implementación de programas	Testimonios de gremios cocaleros, funcionarios y ex funcionarios de ENACO
		Incorporación de actores en la toma de decisiones	Análisis de las Mesas de Trabajo y demandas ciudadanas
Financiera	Resultados comerciales adversos	Cifras y proyecciones estadísticas del acopio, compra y venta de la hoja de coca	



## **CAPÍTULO II: PLANTEAMIENTO OPERACIONAL**

## 1. TÉCNICAS, INSTRUMENTOS Y MATERIALES DE VERIFICACIÓN

### 1.1 Técnicas

El presente estudio cualitativo utilizará a la entrevista personal como principal técnica para recopilar datos debido a la complejidad que supone solamente observar el fenómeno, sin perjuicio de excluir a la técnica de la revisión documental del estudio. De esta manera, la entrevista otorga la posibilidad al participante de proveer información de corte histórico y amplias respuestas desde su perspectiva y lenguaje, al igual que permite el control del entrevistador respecto a la inclusión o exclusión de las temáticas a tratar (Baptista y otros, 2010). Con el uso de un sistema semiestructurado de preguntas y respuestas se construirá conjuntamente los significados de un fenómeno y se establecerá comunicación entre el entrevistado y la entrevistadora (Janesick, 1998) para así introducir preguntas libremente a fin de aclarar la terminología mencionada y recopilar mayor información.

En este sentido, este estudio rescata los aportes de las dos tipologías de entrevistas señaladas en la literatura de recopilación de datos en el método cualitativo. La primera tipología propuesta por Grinnell, Unrau, & Williams (2009) es aplicada a entrevistas generales, es decir, de los métodos tanto cualitativos como cuantitativos y plantea cuatro clases de preguntas a ser abordadas. Primero, para tratar el tema de interés se parten de planteamientos globales con preguntas generales, en este caso, la opinión del experto acerca del régimen internacional de estupefacientes y la Convención Única. Segundo, se explorará más acerca del fenómeno a través de preguntas que proporcionen ejemplos de eventos, categorías y sucesos.

En este caso, se desea saber cuáles son las propuestas que se presentan frecuentemente para reestructurar la ENACO. Tercero, a fin de solicitar nuevos conceptos, se realizan preguntas que aborden la estructura de la temática, en este sentido, se pregunta acerca de cuáles son los motivos principales de reestructuración y qué actores son los principales aliados y opositores de estos proyectos. Cuarto, se realizan preguntas de contraste para contrastar similitudes y diferencias respecto a la capacidad de intervención en las propuestas de reestructuración mediante la comparación entre el impacto de los agentes domésticos e internacionales.

Asimismo, a fin de lograr una entrevista cuidadosa, espontánea y dialógica, se utiliza la tipología de Mertens (2010) sugiere clasificar las preguntas en seis tipos, de las cuales se aplican cuatro, entre ellas, de opinión, es decir, cuando se pregunta al entrevistado cuál es su opinión sobre la Convención Única; de expresión cuando se consulta sobre su sentir acerca de la presión generada por los diferentes actores al momento de tomar decisiones; y por último, de

conocimientos, en el momento que se pregunta acerca de la manera en que las disposiciones de la Convención Única vinculan al Estado Peruano. Cabe resaltar que, se tienen en cuenta las recomendaciones de Baptista, Hernández-Sampieri, & Fernández (2010) sobre no pasar de forma abrupta de un tema a otro para no perder al entrevistado, no usar calificativos al momento de detallar las preguntas ni preguntar tendencionalmente para evitar inducir respuestas.

Además, se hace uso de la revisión documental como una técnica para entender el fenómeno en cuestión, sus antecedentes, su funcionamiento cotidiano y sus situaciones través de las narraciones de las organizaciones, personas, grupos y comunidades encontradas en documentos escritos, archivos, registros, periódicos, etc., (Baptista y otros, 2010). Adicionalmente, este “mundo de conocimiento” veraz y confiable se caracteriza por explorar fuentes primarias, es decir, las evidencias originales y datos de primera mano, entre ellas, las tesis, monografías y disertaciones.

Las fuentes secundarias sería aquel conjunto de información proporcionada por otros investigadores y el reprocesamiento de la información de primera mano como las reseñas, comentarios de artículos y resúmenes (Dankhe, 1986). Siendo los más conocidos aquellos libros y artículos académicos de revistas científicas, sus hallazgos son consultados, organizados y especificados según su relevancia a partir de la búsqueda bibliográfica desde lo general hasta lo particular (Guzmán, 2021).

Así también, esta técnica puede entenderse como la exploración exhaustiva de textos y documentos acerca de un fenómeno en concreto cuya finalidad radica en tanto seleccionar como extraer la información sobre las variables en términos de integración, profundizando así los conocimientos adquiridos (Useche y otros, 2019). Además de ello, Guzman (2021) propone cinco etapas para efectuar la revisión documental. Como primera etapa se recurre a la búsqueda y organización de los documentos con la ayuda de bases de datos y bibliotecas digitales, al igual que físicas. Como segunda etapa, se procede a clasificar la información escogida. Posteriormente, se prioriza el contenido relevante para abordar la problemática de acuerdo a los objetivos de la investigación.

Después, se da lectura pormenorizada sobre el material seleccionado, recogiendo notas, ideas principales, convergencias, patrones, etc., y por último, se realiza una comparación de los hallazgos y se efectúa una lectura cruzada a fin de realizar un resumen general del contenido. En este sentido, esta investigación recurrió a la biblioteca digital de la Universidad Católica de Santa María para consultar artículos académicos en prestigiosas bases de datos digitales

multidisciplinarias como Elsevier Scopus, Google Academics y Springer Link, así como bases de datos especializadas como Web of Science.

De igual forma, se han consultado libros físicos adquiridos por esta casa de estudios, columnas de periódicos nacionales y reportajes de medios de comunicación internacionales. En la segunda etapa, se clasificó la información por temáticas, entre ellas, la literatura existente respecto al neoliberalismo institucional, al régimen internacional de drogas y a la estructura organizacional de ENACO para así seleccionar el contenido más relevante de acuerdo a los objetivos propuestos. En la cuarta etapa, se tuvo el tiempo necesario, esto es, entre tres y cuatro meses, para leer el material recopilado sin perjuicio de consultar nuevas fuentes de información, destacando ciertos comentarios, discursos, datos estadísticos y contenido histórico. Como quinta y última etapa, se sintetizó la información más significativa en distintos esquemas de estudio como cuadros sinópticos y mapas mentales a fin de facilitar la comprensión de hallazgos y entendimiento de la problemática.

## **1.2 Instrumentos**

Es por esto que se ha optado por realizar una guía de entrevista con miras a establecer un diseño que recabe la información concreta y evite la desviación del tema a aspectos superfluos (Useche y otros, 2019). Por lo tanto, se ha delimitado concretamente el fenómeno a indagar y se han ordenado lógicamente las preguntas tomando en cuenta la selección de los objetivos y el criterio de comenzar a preguntar desde lo más general hasta lo más particular.

## **1.3 Materiales de Verificación**

De modo que, la técnica de cálculo para validar el contenido de los instrumentos es el juicio de expertos, aplicado a especialistas en metodología de la investigación, relaciones internacionales, procesos de reestructuración de ENACO y régimen de estupefacientes a nivel internacional. Véase el anexo II.

**Tabla 4**

*Datos de expertos*

<b>Nombres y Apellidos</b>	<b>Grado</b>	<b>Especialidad</b>	<b>Afiliación</b>	<b>Correo electrónico</b>
Alexandra Alegria Sifuentes	Magister	Metodología de la Investigación	London School of Economics (Reino Unido)	alexandra.alegria 12@gmail.com
Francisco Thoumi	Doctor	Régimen internacional de estupefacientes	Universidad de los Andes (Colombia)	fthoumi@gmail. com
Anjhi Daniela Loaiza Velarde	Candidata a Magister	Exfuncionaria en el área de Logística	ENACO	anjhi.loaiza@gm ail.com
Obed Vargas Salas	Doctor en Derecho	Metodología de la Investigación	Universidad Católica de Santa María	ovargas@ucsm.e du.pe

## 2. CAMPO DE VERIFICACIÓN

### 2.1 Ámbito

El estudio se realizó en Arequipa, Perú.

### 2.2 Unidades de estudio

#### 2.2.1 Población

La población de estudio de la presente investigación toma en consideración a altos funcionarios y exfuncionarios de instituciones públicas encargadas del análisis y gestión de la hoja de coca en el Perú, como ENACO y DEVIDA. Adicionalmente, se incluye la participación de líderes de opinión pertenecientes a círculos de investigación, medios de comunicación,

instituciones privadas y organizaciones no gubernamentales, al igual que a dirigentes comunitarios afiliados a gremios y federaciones cocaleras reconocidas a nivel nacional.

### 2.2.2 Muestra

La muestra es no probabilística pues la generalización de los resultados no es prioridad para la investigadora, es decir, en este estudio no se pretende tomar casos estadísticamente representativos para adelantar conclusiones. En este sentido, se realiza una cuidadosa selección de casos con características determinadas y de sumo interés para la investigadora debido a la gran riqueza que aportan al momento de recolectar y analizar los datos (Baptista y otros, 2010).

**Tabla 5**

*Características de la población a entrevistar*

Sector de trabajo	Institución	Requisitos
Público	ENACO	Ejercicio en puestos técnicos y de toma de decisión.
	DEVIDA	
Privado	Medios de comunicación	Exposiciones y análisis en tráfico ilícito de drogas, convenciones internacionales, negociaciones.
	Centros de pensamiento	
	Consultorías	
Academia	Universidades	Publicaciones en tráfico ilícito de drogas, convenciones internacionales, negociaciones
	Talleres de investigación	
Comunitario	Gremios cocaleros	Ejercicio en puestos de liderazgo

Esta investigación ha optado por el tipo de muestra de expertos ya que se desea conocer las perspectivas de personas con amplia experiencia en la temática para contar con hallazgos más precisos y realistas. Así, usuales en las investigaciones cualitativas y exploratorias, la muestra de expertos facilitará contar con una hipótesis y diseño de entrevista más exactos pues

admitirá la necesidad de adicionar las opiniones de personas ampliamente conocedores del fenómeno a abordar (González, 2017).

**Tabla 6**

*Listado de personas entrevistadas y su afiliación a la institución versadas en la materia*

<b>Nombre del entrevistado</b>	<b>Tipo de institución</b>	<b>Institución</b>	<b>Cargo en la institución</b>
José Luis López	Institución pública	ENACO	Gerente general
Hillary Villalobos	Institución pública	ENACO	Ex funcionaria de Logística
Carmen Masías	Institución pública	DEVIDA	Ex directora
Alberto Hart	Organización No Gubernamental	CEDRO	Funcionario
Rómulo Ramos	Gremio cocalero	FEPCACYL	Ex Secretario General
Manuel Bernales	Medio de comunicación	RCR Digital	Entrevistador
Oscar Schiappa - Pietra	Institución privada	Agro Andino	Director
Hernán Manrique	Comunidad académica	Pontificia Universidad Católica del Perú	Investigador

Además, la muestra comparte características con la muestra en cadena o por redes, más conocido como el proceso de bola de nieve, donde las personas expertas contactadas sugirieron a la investigadora la inclusión de otros participantes clave con similar experiencia a fin de ampliar la recolección de información y proporcionar más datos relevantes al estudio.

Asimismo, se encontraron casos relacionados al objeto de la investigación para que así, estos lleven al siguiente, estos al próximo y así sucesivamente hasta lograr completar la información necesaria, justamente para no omitir a los participantes clave, que pueden hallarse

en el anonimato o en la clandestinidad por su condición de vulnerabilidad social (Quintana & Montgomery, 2006)

**Tabla 7**

*Número de entrevistados según tipo e institución de afiliación*

<b>Tipo de entrevistado</b>	<b>Institución</b>	<b>Número de entrevistados</b>
Líderes y dirigentes sociales	Gremios y federaciones cocaleras	1
Funcionarios y exfuncionarios públicos	ENACO, DEVIDA	3
Académicos e investigadores	Universidades, centros de pensamiento y consultorías	4
Líderes de opinión	Redes sociales y medios de comunicación	2

### 2.3 Temporalidad

La temporalidad del estudio se refleja desde el año 2001 hasta el presente. El ataque terrorista del 11 de setiembre del 2001 en Nueva York marca un hito en la comprensión de las relaciones internacionales, en la concepción de la seguridad internacional y su proyección en el diseño de las políticas exteriores, así como en la relación de regímenes y poderes hegemónicos con diversas regiones, en este caso, América Latina. Tras el fatídico evento, el gobierno de George W. Bush incorporó el sistema premio – castigo a los Estados aliados y opositores del proyecto antiterrorista, incentivando a los gobiernos a optar por un alineamiento incondicional (González M. , 2003).

De hecho, el funcionario encargado de la guerra contra las drogas, John P. Walters, afirmó que se debe asociar la lucha antinarcóticos a la guerra antiterrorista pues tanto el terror como la violencia se relacionan con el narcotráfico. Así, Walters consideró que Perú y Bolivia, en calidad de receptores de asistencia estadounidense, deberían seguir el ejemplo colombiano, haciendo referencia al gobierno de Uribe, para contrarrestar el narcotráfico, incluso cuando no existen precedentes (González M. , 2003).

### 3. ESTRATEGIAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

#### 3.1 Organización

- Solicitud de documentación dirigida a la Sección de Transparencia de DEVIDA mediante el mecanismo de Acceso a la Información Pública según la Ley N°27806
- Petición de entrevistas virtuales, mediante las plataformas de Meet y Zoom, dirigidas a funcionarios y exfuncionarios de ENACO y DEVIDA, así como académicos, líderes de gremios cocaleros y de opinión versados en la problemática
- Revisión bibliográfica exhaustiva digital y física en distintos medios de información, comunicación y de investigación

#### 3.2 Recursos

##### 3.2.1 Recursos Humanos

- Investigadora: Sandra Ximena Niño de Guzman Tapia
- Asesor: Anthony Rolando Medina Rivas Plata

##### 3.2.2 Recursos Materiales

- Tecnológicos: Laptop, audífonos, plataformas de videollamada.
- Bibliográficos: Periódicos, libros, revistas
- Mobiliarios: Útiles de escritorio.

##### 3.2.3 Recursos Financieros

Esta investigación fue autofinanciada en su totalidad.



## ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN

### Primer análisis

Una de las innovaciones que propuso la Convención Única respecto a los tratados sobre drogas firmados en anteriores años fue la inclusión de la hoja de coca, la paja de adormidera y el cannabis a los controles existentes que se realizaban de la producción del opio. Por ende, estos controles obligaban a los Estados que quisieran mantener la producción de estos cultivos a crear organismos oficiales, siempre y cuando se cubrieran las necesidades médicas y científicas (Thoumi, 2021).

Esta disposición se plasma en el artículo 23 de la Convención Única, el cual se refiere al sistema de fiscalización de estupefacientes sujeto a las Partes, el cual describe la exclusividad del desempeño administrativo que deberá regir en un solo organismo público según el inciso 3 de este artículo. Estas agencias tenían ciertas obligaciones, entre ellas, la designación de las zonas permitidas para el cultivo, el otorgamiento de permisos a productores mediante licencias y el monopolio de la importación, exportación y comercio de la sustancia.

Por esta razón, se entrevistó al actual Gerente General de ENACO, José Luis López Guzmán, quien describió la naturaleza tanto económica como social de la empresa, la cual, ejecuta sus operaciones a nivel nacional e internacional.

“ENACO es una empresa que está bajo el ámbito del FONAFE y es una sociedad anónima dentro del ámbito del FONAFE. El objetivo también es tener una rentabilidad, pero también existe la parte social que tiene que ver ENACO {...} La exportación que hacemos a Estados Unidos y Reino Unido datan de aproximadamente 25 años, o sea, no es reciente. Ya es un comercio que se tiene de hace muchos años {...} Actualmente, nosotros en esta gestión, estamos tratando de dinamizar las exportaciones, buscando oportunidades de la hoja de coca no solamente de la cocaína base, sino también de los derivados, licores, etc., Estamos buscando más clientes.” (Entrevista concedida a esta investigación por José Luis López Guzmán)

Adicionalmente, la Convención Única propuso un tiempo de transición de 25 años para abolir la práctica de masticar la hoja de coca. Sobre esta disposición, cabe agregar una perspectiva crítica respecto a la Convención Única y la efectividad de sus disposiciones para el Estado Peruano.

El investigador y candidato a Magister, Hernán Manrique López, realiza una crítica hacia la Convención Única debido a la falta de comprensión por parte de los autores de este texto normativo internacional sobre las complejidades que acarrearán la problemática mundial de las drogas. Se destaca que la prohibición específica de la hoja de coca dentro de la Convención Única, con la exigencia de su erradicación en un plazo de 25 años, no se ha cumplido. Adicionalmente, el experto en la materia señala que esta situación ha contribuido a fortalecer un marco legal y político global que influye en las políticas adoptadas por países productores de drogas, no solo en la región andina, sino también en otros lugares donde se producen sustancias listadas como estupefacientes en dicha Convención.

“Para mí, siendo sincero, la Convención Única parte de la ignorancia por parte de los hacedores de política de los países del Norte Global con respecto a las problemáticas. La prohibición específica de la hoja de coca, dentro de la misma Convención Única dice que se debe erradicar en el plazo de 25 años y obviamente eso no ha ocurrido y 25 años después, es decir, en 1986 tenías un boom enorme de la coca y de la cocaína por todos los países andinos porque precisamente esta Convención y la Convención del 72, lo que hace es reforzar un marco jurídico y político institucional a nivel global, que luego adoptan los países no solamente andinos, sino también otros que producen las drogas que están listadas en la Convención. (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

En consecuencia, el inciso a del párrafo 1 del artículo 36 de la Convención Única indica que el Estado Peruano, así como los otros Estados firmantes, está obligado a tomar las medidas necesarias para los distintos procesos productivos que implique la comercialización de estupefacientes, y que cualquier operación en contra de las disposiciones será considerada como infracción y hasta delito grave, a ser castigado con la privación de las libertades (ONU, 2013, págs. 37-38). Por otro lado, si bien no se incluye en esta categoría a la posesión de drogas para consumo personal, el Comentario a la Convención propone a la Parte a no considerar este uso como delito grave si así el Estado no lo considera conveniente (ONU, 1961, pág. 428).

Así, se entrevistó al investigador y candidato a Magister, Hernán Manrique López para conocer qué etapa institucional y política en América Latina, y particularmente en el Perú, influyó la concepción del modelo empresarial de ENACO.

“Digamos que ENACO parte de las ideas desarrollistas de los años 60s y 70s en los cuales, los gobernantes decían que no debíamos dejar que los demás controlen nuestros

recursos, sino que nosotros lo hagamos. Esto se aplicó en la pesca, en la minería, en el petróleo y en todas las esferas de la economía que uno pudiera pensar. Bueno, que al final se tuvieron que privatizar.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

Las motivaciones para crear una empresa oficial y única que gestione el mercado legal, tanto en su vertiente tradicional e industrial, de la hoja de coca nace a partir del reconocimiento de la diferenciación de su uso ilegal y de la valoración de sus usos lícitos por parte de las instituciones peruanas, pues según la Convención Única, es un estupefaciente. De modo que, la gestión estatal de la hoja de coca constituye un reto para los tomadores de decisión de diferentes sectores (público, privado, comunitario, internacional, etc.) caracterizando a la empresa como un actor particular y complejo.

“ENACO es una empresa sui generis, no es cualquier empresa como Coca Cola o una empresa de arroz. El producto que se comercia no es un producto cualquiera, sino uno muy delicado, se podría decir. {...} Hablar de la coca en nuestro país es un tema muy complejo por dos razones. Primero está el uso ilícito que se le da a la coca y todos los problemas que trae de por sí y el otro es el uso lícito de la coca que va a un tema industrial y uno tradicional, que es el famoso chacchado, que tiene un uso histórico y cultural en nuestro país. En ese sentido, se crea la Empresa Nacional de la Coca para regular para que este uso legal, industrial y tradicional pueda darse a través de esta empresa.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hillary Rubí Villalobos Cáceres).

En otro orden de ideas, el director de proyectos de la ONG CEDRO y, además, ex asesor diplomático en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), Alberto Hart, realiza una interpretación purista de la Convención Única, partiendo del supuesto prohibicionista del cultivo de la hoja de coca a partir de su inclusión en el anexo I de estupefacientes, lo cual implicaría la ilegalidad de la mera existencia de ENACO a nivel internacional, pero legal a nivel nacional debido al respaldo y regulación estatal por parte del Estado Peruano. En palabras de Hart:

“Si nosotros queremos ser puristas con el tema de ENACO, ENACO sería una entidad ilegal porque el cultivo de la hoja de coca está absolutamente prohibido según la Convención, que está por encima de la Constitución porque no violenta ningún artículo de la Constitución. La Constitución no tiene un artículo que diga que la hoja de coca es

una planta legal. No hay tal cosa. Hay una literatura en la Constitución muy ligera, pero que no llega a decir nada, pero se puso en la Constitución de 1993 para calmar a ciertos sectores, pero no tiene nada... ningún efecto legal {...} Ese es el mar de fondo del funcionamiento de ENACO. Entonces, poniéndonos en el espíritu positivo de la Asamblea y de la Comisión, ENACO podría funcionar, entre comillas. ENACO es una entidad del Estado Peruano, está regulada por el Estado Peruano, tiene sus estatutos, su directorio, su planta directiva y su planta técnica.” (Entrevista concedida a esta investigación por Alberto Hart)

Respecto a lo mencionado en líneas arriba, se evidencia una contradicción significativa entre las leyes nacionales y las normativas internacionales, lo que ha generado controversias en la Comisión de Estupefacientes. Tanto Bolivia como Perú son países con una larga tradición en el consumo tradicional de hoja de coca, por ello, han rechazado su criminalización y han solicitado una revisión de los tratados, abriendo así una ventana de oportunidad que aún no ha sido aprovechada (Transnational Institute, 2003).

Por otra parte, el artículo 27 de la Convención Única dispone sobre el sistema de erradicación sujeto a las Partes, el mismo que vela por los cultivos en estado silvestre e ilícitos arrancados de raíz. A pesar de que Perú y Bolivia lograron incluir un párrafo en la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988, que demandaba que las acciones de erradicación respetaran los derechos humanos y reconocieran la legitimidad de los usos tradicionales, como parte de la llamada "Diplomacia de la Coca" entre 1988 y 1996, esto no fue suficiente para revisar las exigencias de la Convención Única (Chulver & Sanez, 2020).

En este sentido, en la tabla 8 se puede observar la cantidad de hectáreas erradicadas en 2021 y 2022, registrando a nivel nacional un aumento de poco más de 15 mil hectáreas erradicadas. Sin embargo, esta cifra también se debe a nuevos procesos de erradicación llevados a cabo en Cusco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco y San Martín con respecto a 2021, donde no se registraron salvo en los departamentos de Huánuco, Puno y Ucayali.

El investigador Hernán Manrique López expresa su preocupación ante los procesos de erradicación, que no han demostrado resultados efectivos en la lucha contra el narcotráfico. Por el contrario, la erradicación ha incentivado el desplazamiento de la producción de la hoja de coca a otros territorios dentro de un país o hacia los países fronterizos, así como ha fomentado mayor precariedad económica en las comunidades vulnerables.

“La erradicación no funciona evidentemente, simplemente sucede un desplazamiento, por eso hablo de efecto globo. No genera grandes pérdidas por el narcotráfico porque hay un montón de dinero allí obviamente y no cuesta mucho invertir en nuevas áreas de cultivo. Simplemente afecta a los más pobres, es una manera de castigar a los más, más pobres.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

**Tabla 8**

*Número de hectáreas de los cultivos erradicados por departamento*

<b>Por departamento</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Cusco	-	-
Huánuco	991	5,671
Junín	-	1,202
Loreto	-	-
Madre De Dios	-	-
Pasco	-	-
Puno	1,523	3,759
San Martín	-	3,183
Ucayali	3,260	7,812

Fuente: Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH)

Haciendo alusión al comentario del investigador Manrique, se puede comprobar la existencia de evidencia empírica de corte cualitativa y aplicaciones del método SUR (regresiones aparentemente no relacionadas) que no descartan el efecto globo o la relocalización de cultivos en la región Andina, precisamente en Bolivia, Colombia y Perú durante entre 1990 y 2009 (Raffo López y otros, 2016). Además, en el caso de Perú y Colombia se evidencia la migración de la hoja de coca del territorio peruano al territorio colombiano durante la segunda mitad de la década de los años noventa debido a la política de interdicción aérea desarrollada en Perú según Novak & Namihad (2011).

A su vez, es necesario recalcar la opinión del dirigente cocalero Rómulo Ramos tras presenciar las consecuencias y resultados de los proyectos de erradicación forzosa. Así pues, la ONUDC, en calidad de organismo encargado de gestionar fondos y proyectos de asistencia técnica, convocó la participación del dirigente Ramos, en representación de la FEPCACYL y otras delegaciones de Colombia y Bolivia en un encuentro cocalero realizado en la ciudad de

Medellín en Colombia justamente, en septiembre del 2023, a fin de conocer más sobre sus experiencias y opiniones acerca de la inclusión del cannabis y la hoja de coca en la categoría de estupefacientes. Según Ramos, las delegaciones en conjunto se pronunciaron acerca de la ineficacia de los métodos de erradicación forzosa de las hectáreas con cultivo de hoja de coca debido a los resultados adversos contra la humanidad, el ambiente y hasta inclusive con los otros productos de desarrollo alternativo, que traen consigo.

“Nosotros hemos hecho llegar unos documentos, tanto Bolivia, Colombia y Perú, sobre esta erradicación que están haciendo en diferentes regiones de estos 3 estos países. La erradicación forzosa no ha dado resultados, más al contrario ha venido asesinando personas. Ha pasado acá en el VRAEM. Parte del VRAEM es La Convención (provincia del Cusco). Nosotros también hemos visitado el VRAEM y hemos visto que por esta erradicación están afectando cultivos de yuca y cacao y otros productos alternativos. Han traído unos hongos, que no han dado resultados en erradicar la coca, más bien se ha impregnado fuerte en el cultivo del cacao e igual en la yuca.” (Entrevista concedida a esta investigación por Rómulo Ramos Miranda).

Esto puede relacionarse con los comentarios del investigador Hernán López Manrique en cuanto a la falta de estudio de las características del espacio ambiental, en el cual se pretende implementar programas de desarrollo alternativo, los cuales, usualmente vienen acompañados de los programas de erradicación, promoviendo el condicionamiento de ambos procesos.

“Es decir, no se hace estudios de suelo, tienes que saber el suelo en el que está la coca ahorita, por ejemplo, cómo se encuentra sus indicadores físicos y químicos, cómo se encuentra en cuanto a la textura del suelo, al PH del suelo, a la compactación del suelo, entre otras cosas. Si tu arrancas la hoja de coca de ahí y la quieres reemplazar por otros cultivos industrial como el cacao o el café, simplemente no va a rendir. De repente, crece la planta, pero la planta no va a poder dar frutos. De eso existe mucha evidencia cualitativa que puede narrar eso. La erradicación, definitivamente, no funciona. El desarrollo alternativo ayuda, pero tiene que ser pensado de forma más holística y no ser condicionado a la erradicación.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

Asimismo, la JIFE, en su papel de supervisor del control de drogas, realizaba informes en relación a la evolución de los mercados ilícitos a nivel global y se limitaba a comentar sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados para prohibir los usos no

médicos de los estupefacientes, controlar el desvío del mercado legal del opio y de otras sustancias a mercados ilegales, al igual que para eliminar el masticado de coca antes del 12 de diciembre de 1989 (Thoumi, 2021).

Respecto a ello, se destaca la falta de actualización de la información comercial de ENACO, que no permitiría tomar decisiones de manera efectiva y, por ende, transmitir información a la JIFE de manera periódica acerca de su avance en la abolición de la hoja de coca. En el informe de la JIFE de 1970, se reitera al Estado Peruano y al Estado Boliviano asumir este compromiso.

“A falta de informes oficiales de las autoridades nacionales competentes, la Junta no puede juzgar qué progresos, si los hubiere se han realizado para aplicar los Acuerdos formales celebrados con el Comité Central Permanente del Opio durante las misiones a Bolivia en 1964 y 1966 {...} Los primeros pasos en esta dirección también son urgentemente necesarios desde el punto de vista internacional, debido a la persistente salida de cocaína bruta hacia canales ilícitos”. (JIFE, 1970).

Esta realidad se refleja inclusive en el año 2022 pues la ex supervisora de presupuesto de Cusco, Hillary Villalobos, pudo advertir sobre la obsolescencia del sistema de información en su período de gestión (2022). En sus palabras:

“Recuerdo que ENACO no tenía un sistema de costos. Nosotros cuando entramos queríamos saber cuánto nos cuesta producir o en este caso comercializar una arroba de hoja de coca, pero no se tenía esa información o cuánto nos cuesta producir un té, pero tampoco teníamos esa información. En general, el sistema de información de ENACO era obsoleto, se había quedado en el tiempo. Se requería una reforma integral.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hillary Rubí Villalobos Cáceres).

Es válido añadir la falta de agencia de ENACO para poder desempeñar un papel relevante a nivel internacional, lo cual reduciría sus capacidades para analizar, cumplir y adaptar las disposiciones de la Convención Única en función de sus objetivos e intereses tras la presentación de informes internacionales. Según el director Schiappa-Pietra, ENACO es un actor con escasa capacidad para influenciar o incidir en la producción global de la coca.

“ENACO hoy es una empresa y antes que empresa, es un actor absolutamente intrascendente y mínimo en términos de su incidencia en la producción global o industrialización y transformación de los volúmenes de coca que el país produce.

Definitivamente, ENACO debe estar muy por debajo del 1%, digamos, de todo el acopio, comercialización e industrialización de coca producida en el país. Entonces, es un actor intrascendente absolutamente y eso reduce su significación en términos del cumplimiento del Estado Peruano con lo impuesto en la Convención de 1961.”  
(Entrevista concedida a esta investigación por Oscar Schiappa-Pietra)

Además, esto puede confirmarse con la recomendación de la JIFE dirigida a los Gobiernos del Perú y Bolivia en su informe del 2023 para reanudar los estudios de monitoreo de los territorios afectados por cultivos ilícitos tras dar a conocer el mayor crecimiento del tráfico de drogas en nuevas estructuras económicas y sociales, así como por la menor cantidad de cultivos erradicados en el 2021. Estos informes son elaborados y validados por la ONUDC, los cuales permitirán monitorear de forma comparativa el avance en la lucha contra las drogas en los países andinos y comprometer el apoyo de estos gobiernos peruano y boliviano a esta causa (JIFE, 2023).

En la tabla 9, se puede apreciar el aumento de la cantidad de hectáreas de cultivos de la hoja de coca en el 2022 respecto a las cifras del 2021 en distintos departamentos del Perú, exceptuando el caso de Ayacucho y La Libertad pese a que dichas reducciones no representen cantidades significativas pues no suman ni 200 hectáreas de forma acumulada. Así, el aumento se refleja a nivel nacional con una totalidad aproximada de 15 mil nuevas hectáreas en 2022 con respecto al 2021.

**Tabla 9**

*Superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción según departamento (hectáreas)*

<b>Departamento</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Amazonas	1,564	1,642
Ayacucho	18,590	18,469
Cajamarca	406	432
Cusco	13,642	16,009
Huánuco	3,221	3,887
Junín	6,701	8,063
La Libertad	1,193	1,128
Loreto	10,348	13,844
Madre De Dios	315	1,013
Pasco	1,835	2,117

Puno	10,670	11,347
San Martín	2,046	2,524
Ucayali	10,151	14,531
NACIONAL	80,681	95,008

Fuente: 2012-2017 (UNODC); 2018-2022 (DEVIDA)

En este sentido, en la tabla 10, se identifican las superficies de cultivo de hoja de coca en el 2021 y 2022 según la zona, el distrito y la provincia del departamento del Cusco. La siguiente tabla demuestra el aumento de nuevos espacios geográficos con producción actual del arbusto de coca como son los casos de los distritos de Vilcabamba e Inkawasi en la zona del VRAEM ubicados en la provincia de La Convención, donde se registran 52 hectáreas nuevas de cultivo en el 2022. De igual forma, se registraron ocho ubicaciones geográficas con reducciones de cultivo, especialmente en los distritos de Yanatile, Echarate y Quellouno ubicados en la zona de La Convención – Lares con un total de 354 hectáreas reducidas.

**Tabla 10**

*Ubicación geográfica de los cultivos de arbusto hoja de coca en producción monitoreados en Cusco (hectáreas)*

Provincia	Distrito	Zona	Superficie Monitoreada De Coca (2021)	Superficie Monitoreada De Coca (2022)
Calca	Yanatile	La Convención-Lares	1,081	964
La Convencion	Santa Ana	La Convención-Lares	669	661
La Convencion	Echarate	La Convención-Lares	751	623
La Convencion	Huayopata	La Convención-Lares	187	202
La Convencion	Maranura	La Convención-Lares	475	483
La Convencion	Ocobamba	La Convención-Lares	394	320
La Convencion	Quellouno	La Convención-Lares	793	683
La Convencion	Kimbiri	VRAEM	1,356	1,891
La Convencion	Santa Teresa	La Convención-Lares	374	396
La Convencion	Vilcabamba	La Convención-Lares	40	37
La Convencion	Vilcabamba	VRAEM		26
La Convencion	Pichari	VRAEM	1,453	1,742
La Convencion	Inkawasi	VRAEM		26
La Convencion	Villa Virgen	VRAEM	158	259

La Convencion	Villa Kintiarina	VRAEM	397	772
La Convencion	Kumpirushiato	La Convención-Lares	77	32
La Convencion	Cielo Punco	VRAEM	558	805
La Convencion	Manitea	VRAEM	911	1,231
La Convencion	Union Ashaninka	VRAEM	1,983	2,424
Paucartambo	Kosñipata	Kosñipata	1,668	2,051
Quispicanchi	Camanti	Camanti	252	230
Quispicanchi	Camanti	San Gabán	66	152

Fuente: DEVIDA (2018-2022)

Por el contrario, se observan 14 ubicaciones geográficas con aumentos de hectáreas de cultivo de coca, especialmente en la zona del VRAEM en La Convención y de Kosñipata en Paucartambo, donde se identifican una suma mayor a 2500 hectáreas nuevas de cultivo. Por ejemplo, en el distrito de Kimbiri en la zona del VRAEM se identifica la mayor cantidad de nuevos cultivos, llegando hasta 535 hectáreas de hoja de coca. A este registro, le sigue el distrito de la Unión Ashaninka en el VRAEM con un aumento de 441 hectáreas; para luego seguir el distrito de Kosñipata con 384 hectáreas.

### Segundo análisis

Una crítica que se hace reiteradamente sobre el funcionamiento de ENACO es el carácter burocrático que ostenta al constituirse como un monopolio estatal de la hoja de coca en el Perú. Su naturaleza implicaría aspectos negativos no desconocidos para los actores involucrados, entre ellos, procesos lentos y engorrosos que atrasarían la toma de decisiones y la prestación de los servicios públicos, problemas de nepotismo en la contratación pública, la rigidez en los procedimientos administrativos que impedirían materializar cambios en circunstancias que los ameriten. En palabras de la ex Supervisora de Presupuesto, Hillary Villalobos:

“Otra limitante es que, como te indicaba, ENACO, al ser una empresa pública se basa igual en las normas del sistema público, o sea los sistemas administrativos del Estado y en ese sentido, es difícil... Por ejemplo, quieres hacer un proyecto y tienes que pasar por la ley del Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones. Entonces, tienes que hacer el perfil, el expediente y recién ejecutar el proyecto... quieres hacer una compra y tienes que pasar por el Sistema Nacional de Contrataciones. Esa

combinación hace que justamente sea ineficiente la empresa (Entrevista concedida a esta investigación por Hillary Rubí Villalobos Cáceres).

Como resultado de esta problemática, se puede manifestar la falta de adaptación y actualización de la normativa y políticas de la empresa en función de las nuevas tendencias del mercado y perspectivas de los actores implicados, desalentando la innovación empresarial y pérdida de competitividad. De acuerdo con la ex Supervisora de Presupuesto, Hillary Villalobos:

“Normativamente todos los productores legales deberían vender sí o sí toda su producción a ENACO, pero en la práctica no sucede esto porque ENACO maneja precios por debajo del mercado y esto se debe porque ENACO no funciona como una empresa, sino más funciona como un gobierno local, se podría decir. Su normativa de por sí, está caducada, no es dinámica, no actúa como una empresa. Por decir, el día de hoy necesitas tomar una decisión de subir o bajar los precios en base a la competencia, pero en ENACO eso no pasa. Tiene que pasar todo un trámite administrativo y recién puedes ver si subes o no, tienes que negociar todavía con los productores, es un montón de trámites.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hillary Rubí Villalobos Cáceres)

Sobre esta cuestión es justo mencionar que no solamente ENACO, como una de las empresas monopólicas del Estado, no cumple sus propósitos institucionales. En realidad, se trata del aparato empresarial de corte estatal que no administra óptimamente sus recursos para cumplir sus objetivos, tal como se creyó en la década de los años 60s y 70s en el boom de la escuela desarrollista. Según el investigador Hernán Manrique López, este fenómeno no tiene únicamente a ENACO como ejemplo

“No existe ninguna empresa pública peruana, que tenga un monopolio y que lo administre bien, sea de petróleo, pescado, la energía o la minería. {...} Bueno, al final se tuvieron que privatizar. Uno puede estar en acuerdo o en desacuerdo sobre los factores que motivaron esto, pero es que no funcionaban y estábamos en un contexto de crisis económica.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

Como entonces representante de la FEPCACYL, Rómulo Ramos, quien pudo estar presente en las mesas técnicas convocadas por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para conocer los motivos de la reestructuración, pudo resaltar la necesidad de la meritocracia y

el concurso público en los procesos de selección de las autoridades de ENACO debido a su escasa formación profesional y experiencia en el sector, tanto de los gerentes generales como de los gerentes de línea, al igual que de los miembros del Directorio. En sus palabras:

“Desde el Estado Peruano, desde la Presidencia del Consejo de Ministros, nunca se han tomado a los gerentes de línea mediante un concurso, siempre ha sido a dedo. Y déjame decirte, no es por menospreciar el trabajo de uno, pero no es posible. Nosotros siempre hemos pedido que un gerente comercial sea por lo menos un economista, un contador o un gerente de línea con los requisitos que te estoy diciendo. Pero los últimos gerentes que han pasado han sido y trabajado en frigoríficos, han vendido pollos... donde ni siquiera en sus sueños han visto una planta de hoja de coca. Se han sorprendido: “¿esto es coca?”. Hemos tenido gerentes y presidentes del Directorio que nunca han visto la hoja de coca. Lamentablemente, solo han visto sus bolsillos, sus intereses, mas no el interés del hermano cocalero.” (Entrevista concedida a esta investigación por Rómulo Ramos Miranda)

En consecuencia, en las mesas técnicas convocadas por la PCM llevadas a cabo en el 2021, los miembros de la FEPCACYL han solicitado la reestructuración de ENACO destacando no solamente la falta de gestión y eficiencia del personal laboral de esta empresa, inclusive pidiendo su retiro voluntario a fin de compensar a los trabajadores con una indemnización, sino también los continuos cambios de funcionarios en los cargos públicos de liderazgo y toma de decisiones. En palabras de Ramos:

“Los 2 años que he estado, por lo menos he conocido al menos 10 gerentes generales, o sea rotaban y rotaban cuando nosotros llegábamos a buenas conclusiones. El presidente del directorio, igual (rotaba) {...}. Lamentablemente, desde esa perspectiva hemos pedido que la reestructuración de ENACO parta desde eso, que los gerentes de línea entren a un concurso público y así puedan tal vez resarcir o mejorar a la empresa de ENACO.” (Entrevista concedida a esta investigación por Rómulo Ramos Miranda)

Sobre la falta de meritocracia en la gestión de los recursos humanos, la ex Supervisora de Presupuesto de ENACO en Cusco, Hillary Villalobos, da a conocer el problema del acaparamiento de las personas nombradas por encargos políticos en la mayoría de los puestos laborales, especialmente de aquellos funcionarios con más de 60 años, quienes tampoco han podido integrarse a las nuevas transformaciones digitales que ameritaban los intentos de reestructuración de la ENACO.

“Lo otro es que la empresa ha sufrido una suerte de... acopamiento de puestos de forma histórica, pero de tal forma que, a la fecha, la mayor parte de las personas, por decir, desde que se ha creado la fecha, se han ido nombrando. Primero, desde que se va creando y va habiendo las reformas, ENACO funciona como una municipalidad, entonces los cargos, poco a poco son copados por encargos políticos. Y al haber sido estos copados de esta forma, estas personas se han ido nombrando en el tiempo, muchas veces, sin ningún mérito exactamente, pero ya están nombrados. Lo malo de la empresa ENACO es que, al día de hoy, bueno, no ha habido ningún cambio y me imagino que al día de hoy sigue igual. Casi más del 95% del personal es nombrado. Muchos de ellos superaban los 60 años, entonces entenderemos que ha habido un cambio, como la transformación digital y otros factores que han hecho que muchas de esas personas se hayan desactualizado en el tiempo.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hillary Rubí Villalobos Cáceres)

Acerca de esta problemática, los medios de comunicación también han dado cobertura a los reclamos de los gremios cocaleros por las elecciones en la designación del presidente y director de ENACO en abril del 2022. Si bien estos reclamos no versan sobre el problema de los nombramientos, como la ex supervisora Hillary Villalobos aclaraba en líneas arriba, sí han existido múltiples cuestionamientos respecto a la designación por parte del FONAFE y a la presentación de propuestas por parte de la PCM debido a la falta de experiencia y conocimiento en el manejo empresarial de ENACO (Perú 21, 2022).

En la misma línea, el actual Gerente General de ENACO, José Luis López Guzmán, ha reconocido los problemas económicos que envuelven a la empresa y que demandan su reestructuración, por ejemplo, mediante rescates financieros para lograr su rentabilidad y correcto funcionamiento. Para lograr este objetivo, se ha propuesto convocar mesas técnicas donde se invoque la participación de las principales instituciones organismos involucradas en la gestión estatal de la hoja de coca para determinar qué medidas se adoptarán para reestructurar a la ENACO.

“Actualmente, venimos de una pérdida de casi 5 años, ha habido planes de reestructuración, de rescates financieros, pero ahora último no se concretaron. Actualmente estamos con el Directorio de ENACO pidiendo una mesa técnica, donde intervengan los entes rectores que son FONAFE, PCM y el MEF, para ver cuál va a ser el futuro de ENACO, la proyección de ENACO y qué medidas vamos a tomar para

reestructurar la empresa.” (Entrevista concedida a esta investigación por José Luis López Guzmán)

Como diría el analista Manuel Bernal en una entrevista concedida a esta investigación: “lo que se captura siempre es una pequeña parte y... se usa básicamente para fines de propaganda de cada gobierno”. Otro punto es la deficiente gestión estatal de la hoja de coca, asumida por ENACO, es ampliamente conocida en otros sectores, inclusive de corte no gubernamental. El director de proyectos de CEDRO, Alberto Hart, describe la falta de capacidad de ENACO para dominar el mercado peruano, lo que impide ver las ganancias financieras que igualmente supone una empresa estatal de derecho privado. En sus palabras:

“ENACO es una empresa que, valga la comparación, con las distancias enormes que existen, en cuanto a su gestión, es igual que Petro Perú: no funciona. Es una empresa que no da ningún tipo de réditos. Un viejo amigo ex gerente de ENACO dijo que todo era pérdida y que había que estarle pidiendo al Estado para mantener la planilla, fundamentalmente. Tampoco cumple el objetivo que tiene porque no tiene la capacidad de comprar toda la coca “legal” que se produce.” (Entrevista concedida a esta investigación por Alberto Hart)

En distintos documentos y testimonios, se señala la sobre oferta de la hoja de coca y, por ende, su sobre almacenamiento y su deterioro constante, acompañado de los bajos precios que ofrece ENACO a los productores cocaleros respecto a los precios mayores que pueden ofrecer el narcotráfico y el mercado informal, así como la mejor calidad de hoja de coca que ofrecerían los productores a estos últimos actores. En palabras de la ex Supervisora de Planeamiento de ENACO, Hillary Villalobos:

“Hay un estudio que se realizó por DEVIDA, un informe para el año 2020. En ese informe se nos mostraba que la demanda del mercado tradicional e industrial era 10 964 toneladas métricas de hoja de coca, pero sin embargo la oferta de nuestros productores legales, en teoría era 28 500 toneladas métricas. Ahí, por ejemplo, haciendo números, hay un aproximado de 17 000 toneladas métricas de hoja de coca legal que habría de sobre oferta. Pero en la práctica, ENACO hasta el año 2019 solo compraba 1400 toneladas métricas de hoja de coca.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hillary Rubí Villalobos Cáceres).

Pese a las 12 000 hectáreas permitidas por derecho consuetudinario, según el diplomático Alberto Hart, ENACO no tiene la capacidad ni para comprar ni para exportar la

suficiente producción de los cultivos de hoja de coca, inclusive cuando hay demanda internacional destinada al mercado farmacéutico, a miras de desarticular las dinámicas del mercado ilegal. De acuerdo con Hart:

“De 12000 hectáreas, en su máximo histórico, solo comercializó 2500, y eso porque mandó excepcionalmente como 600 toneladas a Estados Unidos para la industria farmacéutica. {...} Mi percepción es que ENACO es una entidad que simplemente no funciona porque nunca en la historia de su vida ha tenido la capacidad de comprar la producción de las 12 mil y el precio que le paga ENACO al cocalero es la mitad de lo que le paga al narco.” (Entrevista concedida a esta investigación por Alberto Hart)

Por añadidura, el dirigente Rómulo Ramos explica sobre la pérdida del mercado anteriormente dominado por ENACO debido al mal estado en que se encuentra la hoja de coca al momento de venderla y por sus mayores precios de venta.

“Otro problema con la ENACO, a los productores legales nos compra ENACO la hoja primera a 120 soles, la hoja segunda o la coca INCA a 100 soles y la coca tercera, que es para industrialización nos compran a 70 soles. Pero en estas temporadas, cuando es temporada de lluvia justamente, esas 3 clasificaciones se vuelven a la hoja industrial, todo compran por precio industrial. A nosotros nos compran con 70 hasta 100 soles. La hoja primera hasta ahorita ya no hay para ellos, a pesar de que un productor se esmera para llevar hoja verde. Y ellos ya también cuando llegan a los consumidores ya hasta cuadruplican la arroba de coca y la venden en 380 y hasta 400 en algunos sectores, pero ya es una coca abombada, ya no está fresca. Ellos deberían llevar una hoja fresca al consumidor. El consumidor también quiere algo fresco y ese ha sido el peor error que ha tenido ENACO en llevar costos muy altos al consumidor y eso también hace que la coca que viene ilegalmente o que viene del contrabando, llevan a estas zonas de los consumidores a precios bajos con tal vez, una hoja fresca. Y obviamente, el consumidor va a preferir eso: una hoja fresca y a precio bajo. ENACO está perdiendo mercado no solamente en la región de Cusco, sino ha perdido el mercado de Huancayo, el mercado de Puno donde diferentes sectores están llevando hoja de coca.”

A su vez, se detallan trece proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023 acontecidos por iniciativa estatal, comunitaria, así como compartida, proviniendo tanto del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como por iniciativa comunitaria, es decir, por la petición de las federaciones y gremios cocaleros. Además de la

autoría del proyecto, se trata de dar explicación al contexto y el contenido del proyecto, teniendo muchas similitudes en varios de ellos.

En la tabla 11, se detallan los proyectos de reestructuración de la ENACO acontecidos desde el 2001 hasta el 2010 para efectos de analizar comparativamente dos décadas sucesivas. En esta primera década, se observa, en primera instancia, la presencia de los agricultores del Alto Huallaga en la toma de decisiones para asegurar una representación más equitativa y acorde a sus intereses. La iniciativa comunitaria observa y solicita, por primera vez en la historia, la implementación de ciertas reformas de ENACO de forma informal, es decir, durante un paro convocado en noviembre del 2000, el mismo que sirvió como puente para entablar una mesa de diálogo con los actores estatales.

Por consiguiente, en febrero del 2002, el Poder Ejecutivo busca reorganizar la estructura administrativa de ENACO bajo el Sector de Agricultura para una gestión más alineada con las políticas agrícolas, enfocando exclusivamente el quehacer de ENACO a la gestión agrícola. Sin embargo, un año después, la parlamentaria Susana Higuchi promueve la adscripción de ENACO de nuevo a la PCM, enfatizando el carácter más holístico de la ENACO debido a su relación estrecha con la Ley 22095, así como por la falta de vinculación de CONTRADROGAS (anterior DEVIDA) al Ministerio de Agricultura en la toma de decisiones. Para finalmente adscribir la ENACO a la PCM, la congresista expuso:

“Que, ENACO S.A. desarrolla diversas actividades que superan el ámbito específico de un Sector, ya que cubre áreas de salud, comercio, industria, producción agraria y prevención, motivo por el cual debiera ser parte de un Sector global y general, además de estratégico en la gestión del Estado.” (Higuchi, 2003)

A su vez, en el 2005 se detalla el proyecto de ley presentado por la congresista Emma Vargas de Benavides, quien busca crear el CONCOCA, el cual haría veces de órgano encargado de la adquisición de la hoja de coca solamente a los productores empadronados, promoviendo el enfoque prohibicionista y el decomiso de la producción clandestina por la fuerza pública. La cuestión más llamativa de CONCOCA es su facultad para impulsar la micro, pequeña empresa y cooperativa de producción de la hoja de coca.

Por último, en septiembre del 2006, más de treinta líderes cocaleros de distintas organizaciones se reúnen con las autoridades estatales, estando presentes el entonces primer ministro, Jorge del Castillo, así como la exdirigente cocalera y congresista, Nancy Obregón. Con la finalidad de tener políticas que favorezcan los intereses de los cocaleros, las peticiones

se centran en el cese de las erradicaciones, en el retiro de las ONGs de las zonas cocaleras y la reorganización de las instituciones estatales en la lucha contra las drogas.

**Tabla 11**

*Proyectos de reestructuración de la ENACO del 2001 al 2010*

Fecha	Iniciativa	Contexto	Contenido del proyecto
24/05/2001	<b>Comunitaria.</b> Agricultores del Alto Huallaga	Mesa de diálogo entre los agricultores y el Gobierno después de un paro convocado en noviembre pasado	Pedido para cambios en la conformación de miembros en el Directorio y en la sede principal de ENACO.
22/02/2002	<b>Ejecutiva</b>	Presentación del proyecto ante el Congreso	Propuesta de adscripción de ENACO al Sector de Agricultura
6/10/2003	<b>Legislativa.</b> Susana Higuchi	Presentación del proyecto ante el Congreso	Propuesta de adscripción de la ENACO a la Presidencia del Consejo de Ministros.
2/6/2005	<b>Legislativa</b> Emma Vargas de Benavides	Presentación del proyecto ante el Congreso	Creación del Consejo Nacional de la Coca - CONCOCA- sobre la base de la ENACO
3/9/2006	<b>Comunitaria</b> más de 30 líderes cocaleros	Reunión entre los productores y autoridades estatales, (primer ministro Jorge del Castillo, ex dirigente y congresista Nancy Obregón)	Pedido de no erradicación de cultivo, retiro de ONGs de zonas cocaleras y reorganización de instituciones estatales en la lucha contra las drogas

En la tabla 12, se evalúa la siguiente década hasta el 2023 a efectos comparativos con la década anterior. En el año 2012, el premier entonces Oscar Valdés anuncia la reestructuración de ENACO para impulsar una regulación diferenciada de la coca y fomentar el uso tradicional e industrial.

“El presidente del Consejo de Ministros, Oscar Valdés, anunció hoy la reestructuración de la ENACO. Asimismo, informó sobre el mejoramiento del precio de la hoja de coca que proveen los agricultores de los Valles cusqueños de La Convención, Kosñipata y Yanatile.” (RPP Noticias, 2012)

A raíz del conflicto social entre los productores de Yanatile, La Convención y Kosñipata, registrado por la Defensoría del Pueblo en junio del 2018 (Defensoría del Pueblo, 2022), la PCM y la FEPCACYL comparten espacios en una nueva Mesa Técnica convocada de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 282 del 2021 de la PCM. Por ello, se establece un subgrupo de trabajo para abordar la reestructuración de ENACO y fortalecer su institucionalidad.

En 2019, se propone la actualización del empadronamiento de los productores de coca por iniciativa legislativa de múltiples parlamentarios, entre ellos, Alberto Eugenio, Richard Arce Cáceres, Indira Isabel Huilca Flores, Oracio Ángel Pacori Mamani, Horacio Zeballos Patrón y Katia Lucía Gilvonio Condezo. Dos años después, tras la convocatoria a un paro en Quillabamba, se establece un consejo para proponer mejoras en la comercialización de la coca y en la institucionalidad de ENACO a partir de la creación del Consejo Supervisor de la Comercialización de la Hoja de Coca con Resolución N°072-2021-PCM para formular una propuesta de reestructuración.

Cabe agregar, la ampliación del plazo de vigencia de este Grupo de Trabajo, por iniciativa ministerial a cargo de la entonces presidenta del Consejo de Ministros, Mirtha Vásquez. En la resolución N°072-2021-PCM se establecía, en primer lugar, una vigencia hasta el 14 de octubre del 2021, sin embargo, por presión del Viceministerio de Gobernanza Territorial, se propone la modificación del artículo 10 para ampliar la vigencia al 14 de noviembre del 2021 (El Peruano, 2021).

A partir del año 2022, se empieza a declarar como interés nacional y de interés público a la reestructuración de ENACO para asegurar su eficacia y cumplimiento de sus metas. Así, la congresista Katy Ugarte Mamani expone las problemáticas que rodean a ENACO para presentar este proyecto, cuyo estado procesal aún se encuentra en la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas desde el 25 mayo del 2022.

En abril de 2022, la FEPCACYL expresó su preocupación por los anuncios del entonces presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, sobre la inclusión de nuevos productores en el padrón de ENACO en el VRAEM, lo que podría generar potenciales situaciones de conflicto social, en palabras de Torres. Por si no fuera poco, a este reclamo, se sumó la advertencia de Rubén Vargas, expresidente de ENACO, sobre la ilegalidad de la apertura del padrón de productores y la legalización de toda la coca “por su relación con el narcotráfico” (Diario del Cusco, 2022).

Tal como era de esperarse, un mes después, la FEPCACYL anuncia un paro indefinido en La Convención y el premier Aníbal Torres se presenta en Cusco para tener una reunión con el gremio cocalero. En esta oportunidad, se plantea la designación de dos representantes para integrar el Consejo Directivo de ENACO, uno de parte del Gobierno Regional del Cusco y otro de parte de los productores cocaleros para asegurar una representación equitativa y abordar las preocupaciones de los productores.

“Los productores responsabilizan a los directivos del fracaso de ENACO. Aseguran que la corrupción e ineficiencia están enquistadas en la empresa. Por eso, piden su reestructuración. Para (Rómulo) Ramos, el primer paso debe ser que el directorio esté conformado por cusqueños y que la sede principal funcione en la ciudad imperial y no en Lima.” (La República, 2022)

En octubre del 2022, nuevamente se busca declarar de interés nacional y público la reestructuración de ENACO y fortalecer económicamente a los productores de coca empadronados, tal como versa en el proyecto de ley presentado ante el Congreso de la República por la parlamentaria Ruth Luque. Cabe resaltar, la falta de avance a las siguientes instancias de debate pues, como en el caso del proyecto de la parlamentaria Katy Ugarte Mamani, aún se encuentra en la Comisión Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.

Por último, en diciembre del 2022, el parlamentario Guido Bellido presenta un proyecto de ley que propone la declaración de interés nacional y de interés público a la reestructuración de ENACO debido al sobre almacenamiento (1.565.483,00 kilos) de Hojas de Coca No Comercializable en el canal tradicional, distribuidos en los almacenes de la Sede Cusco, sucursales y agencias a nivel nacional a raíz de la mala gestión vista en los últimos años. La situación sobre su estado procesal no es distinta al de los otros proyectos. Como antesala a la presentación de esta iniciativa legislativa, el congresista Bellido anunció la reestructuración de la ENACO, expresando que esta entidad "no cumple su función" y aparentemente no adquiere hoja de coca de los productores (Cabrera, 2021).

**Tabla 12**

*Proyectos de reestructuración de la ENACO del 2011 al 2023*

<b>Fecha</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Contexto</b>	<b>Contenido del proyecto</b>
4/5/2012	<b>Ejecutiva. -</b> Premier Oscar Valdés	Decisión ejecutiva	Promoción de la discusión y promulgación de una ley de coca diferenciada. Además, el cese de la erradicación forzosa de cultivos
28/6/2018	<b>Compartida</b> FEPCACYL y PCM	Mesa Técnica convocada por el conflicto social	Instalación del subgrupo de trabajo para discutir la reestructuración de ENACO en la Mesa Técnica
9/8/2019	<b>Legislativa</b> Huilca Flores Indira	Presentación del proyecto ante el Congreso	Propuesta de actualización del empadronamiento para consumo tradicional o moderno, y otros fines
17/03/2021	FEPCACYL y PCM	Reuniones multisectoriales después del paro convocado	Creación del Consejo Supervisor para formular una propuesta de reestructuración y la mejora institucional de ENACO.
24/05/2022	<b>Legislativa</b> Katy Ugarte Mamani	Presentación del proyecto ante el Congreso	Propuesta de declaración de interés nacional y necesidad pública a la reestructuración de ENACO.
28/06/2022	<b>Comunitaria.</b> FEPCACYL	Reunión con el premier Aníbal Torres tras el anuncio del paro	Designación de dos representantes para integrar el Consejo Directivo, uno del Gobierno Regional del Cusco y otro de los productores.
6/10/2022	<b>Legislativa</b> Ruth Luque	Presentación del proyecto ante el Congreso	Propuesta de declaración de interés nacional y de interés público y el fortalecimiento económico
22/12/2022	<b>Legislativa</b> Guido Bellido	Presentación del proyecto ante el Congreso	Propuesta de declaración de interés nacional y de interés público a la reestructuración de ENACO

Finalmente, es necesario mencionar el comentario del director Schiappa-Pietra de acuerdo a la importancia de un análisis holístico que busque incluir a todas las instituciones dedicadas a la lucha contra el narcotráfico para observar resultados, es decir, reconocer la necesidad de una política pública multisectorial.

“No creo que sea tanto un problema solamente de ENACO. ENACO puede ser más o menos ineficiente, pero lo que hay que entender es que ENACO es simplemente un engranaje más y no el engranaje principal dentro de lo que tiene que ser una política pública de lucha contra las drogas, que no existe o que está mal implementada o fuertemente afectada por los altísimos niveles de corrupción. Entonces, no creo que el tema de ENACO, en síntesis, pueda ser visto aisladamente, sino tiene que ser parte de una reformulación de la política pública.” (Entrevista concedida a esta investigación por Oscar Schiappa-Pietra)

### Tercer análisis

En este sentido, se busca explicar cuál es el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO. Para ello, se pregunta a los entrevistados acerca de la participación de los actores internacionales inicialmente promotores y garantes de la Convención Única en las políticas de las instituciones domésticas encargadas de gestionar, analizar y evaluar la comercialización legal de la hoja de coca en el Perú, en este caso, en aquellos proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023.

Respecto a la naturaleza monopólica de ENACO, si bien la Convención Única establece esta exclusividad, tampoco existe un mecanismo de sanción que prohíba al Estado Peruano autorizar la creación de más de una empresa estatal, o en todo caso, adoptar políticas de privatización del acopio, comercialización y exportación de la hoja de coca para tener mejores resultados.

En virtud de ello, se pudo conocer, de primera fuente, las opiniones de Rómulo Ramos Miranda, dirigente cocalero y ex Secretario General de la Federación Provincial de Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares (FEPCACYL) sobre el monopolio que ostenta ENACO en el Perú. El representante dio a conocer que la falta de decisión política, mas no la vinculación a normas internacionales, fue la principal motivación para no para crear otra empresa dedicada a la comercialización legal de la hoja de coca a miras de competir con ENACO y tener mejores resultados.

“Hemos presentado un proyecto de ley justamente al Congreso, donde estamos pidiendo la reestructuración de ENACO y paralelamente, se cree otra empresa como ENACO para que haga la competencia, pero lamentablemente no se ha dado” (Entrevista concedida a esta investigación por Rómulo Ramos Miranda).

En atención a lo cual, la petición de liquidar la empresa y proceder con la creación de una nueva, pero de corte más empresarial y menos burocrático no es nueva en los procesos de reestructuración de la ENACO ni constituye una alarma para la comunidad internacional. La ex Supervisora de Presupuesto, Hillary Rubí Villalobos Cáceres, de la ENACO con sede en Cusco durante el 2022 compartió un análisis del diagnóstico de la empresa realizado en su gestión, donde se encontraron más debilidades que fortalezas.

Uno de los problemas encontrados fue la obsolescencia de la ENACO aunado a los problemas financieros y de recursos humanos. Una de las soluciones encontradas fue la liquidación y creación de otra empresa, que, si bien fue escuchada por FONAFE en su momento, fue rezagada por los problemas políticos en diciembre del 2022, en otras palabras, por asuntos meramente domésticos. En palabras de Hillary Rubí Villalobos Cáceres:

“Cuando hicimos un pequeño diagnóstico, prácticamente tenía más debilidades, era una empresa prácticamente obsoleta, que se había quedado en el tiempo y que requería una reestructuración profunda y que en un momento sería mejor llegar a liquidarlo y abrir otra empresa, con un nuevo enfoque más empresarial. Sin embargo, no se llegó a ese nivel porque sí se planteó de otra forma a los de la PCM la problemática de la empresa, pero no avanzó porque en su momento estaba el presidente Pedro Castillo y pasando un mes y ya pasaron los problemas políticos. Sin embargo, en algún momento, sí vinieron los de FONAFE para escuchar cuál era nuestro planteamiento y escuchar qué necesitábamos para hacer que ENACO pueda subvencionar sus gastos en un corto plazo.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hillary Rubí Villalobos Cáceres).

Si bien es cierto, se identifican las notorias falencias institucionales de ENACO a través de distintos ejercicios de diagnóstico institucional y de valoración empresarial, no se observan cambios que puedan fomentar mejores prácticas en la gestión estatal de la hoja de coca. En palabras del investigador Hernán Manrique López, existiría una inercia institucional que impediría visibilizar estas propuestas de cambio.

“Nos adherimos a las Convenciones de Naciones Unidas, tenemos que mantener a ENACO, aunque no funcione. Hay una burocracia. No hay voluntad política de

erradicarlo porque no podemos hacerlo... Entonces, se mantiene. Puedes mantener cosas que no funcionan ni funcionarán, pero bueno, lo mantienes porque ya hay una inercia institucional y hay una burocracia que trabaja ahí. Es difícil cambiar las cosas, a veces.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

De otra manera, tal como estipula la Convención Única, el organismo oficial de la gestión de la hoja de coca debe expedir licencias a los productores para realizar, de forma lícita y autorizada, sus actividades de cultivo y venta del total de su producción, con la condición general de que el masticado de coca se erradicase dentro de 25 años después de ser promulgada la Convención Única.

Aun así, el sector cocalero ha hecho múltiples solicitudes de reempadronamiento a través de diferentes proyectos a miras de ejercer la actividad de forma legal y actualizar los datos de los nuevos productores. Sin embargo, su falta de viabilidad no ha sido en razón de la vinculación que emanan las disposiciones de la Convención Única, sino en razón de decisiones técnicas de ENACO según Rómulo Ramos Miranda.

“Nosotros hemos pedido que haya un re empadronamiento porque nos han dado unos carnets que se llaman cédulas, que están desde el 78, ya las personas que han sido empadronadas en esa fecha ya no existen. Justamente con esa cédula la están entregando los nietos y hasta los bisnietos. A eso nosotros hemos pedido, pero ellos dicen que no puede ser porque vamos a tener más empadronados y no vamos a poder, porque se va a incrementar mayor cantidad de coca y no vamos a poder comprarles al resto”. (Entrevista concedida a esta investigación por Rómulo Ramos Miranda)

Esto ha sido confirmado por Hillary Villalobos, quien describe la falta de acopio del total de la producción de hoja de coca a clasificarse como permitida y a la posible incineración del producto como efectos adversos de un re empadronamiento.

“Desde mi punto de vista, al final el re empadronamiento no es factible porque el mercado legal requiere demanda aproximadamente, según DEVIDA, 2 964 toneladas métricas para el uso tradicional o industrial. Sin embargo, no tengo el dato exacto, pero recuerdo que, para ese año, en general, a nivel nacional se producía más de 100 mil toneladas métricas de hoja de coca y de esas 100 mil toneladas métricas de hoja de coca, nuestros productores legales teóricamente producían 28 mil toneladas métricas y la demanda es solo 10 mil toneladas métricas. ¿Qué pasaría si se re empadronaría? Primero, no habría mercado donde ofrecerlo y entonces el Estado tendría que incurrir

en un grande costo al empadronar de nuevo a todos los productores de hoja de coca para acaparar toda esta oferta y tendríamos que ver si el Estado tiene la capacidad para ver si conviene o no conviene. Hablando porcentualmente, de las producciones legales, que son 28 toneladas métricas, si nosotros solo tenemos un mercado de 10 mil, un poquito más de la tercera parte de esta oferta legal, tenemos para destinarlo al mercado. Si ENACO acapararía de forma estricta, tendríamos que quemarlo o incinerarlo.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hillary Rubí Villalobos Cáceres).

Como siguiente punto, es necesario recalcar el bajo dominio del mercado peruano por parte de ENACO en relación al acopio, venta y distribución de la hoja de coca, no en razón de limitaciones internacionales, sino por la falta de articulación y coordinación entre las entidades estatales encargadas del comercio tanto de ENACO como de otras instituciones nacionales. El ex Secretario General de la FEPCACYL recuerda cómo una empresa privada buscaba importar hoja de coca. Sin embargo, al no encontrar un Estado que centralice sus etapas productivas ni en Colombia ni en Bolivia, acude a ENACO para hacer la respectiva gestión; sin embargo, los resultados no son óptimos.

“Una empresa primero llega a Colombia. No ha encontrado justamente una empresa que pueda exportar coca a otros países. Se dirigieron a Bolivia y tampoco la encontraron. De Bolivia los han mandado a Cusco. Justamente vino una empresa con más de 10 personas, quienes ya han hecho seguimiento, han hecho las investigaciones {...} pero lamentablemente por la incapacidad de estos gerentes de línea y por la falta de apoyo de ningún ministerio en buscar estos, no se ha dado. {...} Cuando hay pedidos de otros países, a veces ENACO tienen que buscar contacto con la empresa privada que va a pedir... no hay apoyo de Relaciones Exteriores” (Entrevista concedida a esta investigación por Rómulo Ramos Miranda).

“Hay gente en Perú que quiere exportar hoja de coca. Pero, ¿cómo se hace? Por ejemplo, yo vivo en Europa y me gustaría ser parte de la gente que exporta hoja de coca porque es una maravilla, etc., pero la pregunta es cómo hago esto sin meterme en problemas. Si tú hablas con comerciantes, no lo saben bien. Si vas al aeropuerto y compras hoja de coca, estas incluso de ENACO que vienen en una buena presentación. Si esto lo llevas y no te lo encuentran pues muy bien, no hay problema, pero es difícil poder negociar a nivel internacional. Eso debería ser uno de los primeros asuntos que se deberían abordar

porque hay bastante gente que quisiera exportar un producto de buena calidad o sino simplemente industrializarlo” (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

El distinguido investigador en materia de convenciones internacionales de drogas, Francisco Thoumi ha confirmado este enunciado teniendo en cuenta el propósito y accionar de la ONU cuyo sistema de fiscalización al cumplimiento de sus disposiciones se limita al reconocimiento público de malas prácticas estatales a nivel internacional a pesar de la naturaleza vinculante de sus convenios.

“La Convención teóricamente es vinculante y para que no sea vinculante, Perú debe denunciar y luego volver a entrar con reservas. En realidad, el sistema de Naciones Unidas, y el sistema de drogas es un perro que ladra, pero que no muerde. Es decir, no tiene ninguna capacidad de hacer cumplir las Convenciones. La estrategia que han seguido es nombrar y avergonzar, es eso, no es más que eso.” (Entrevista concedida a esta investigación por Francisco Thoumi)

De hecho, el investigador Thoumi, quien previamente formaba parte de la JIFE, revela que mientras esta institución de supervisión era de gran importancia en el Sistema de la ONU en 1961, en la actualidad, el Sistema es más complejo y la JIFE ha pasado a ser un órgano subsidiario y de pequeño tamaño dentro de la ONU, además de ser poco reconocido en Nueva York. Anteriormente, era responsabilidad del Secretario General de la ONU designar al secretario de la JIFE, pero en la actualidad, esta responsabilidad recae en el Director General de la oficina de la ONU en Viena (Thoumi, 2021).

Esta falta de intervención se puede traducir en el comentario de Oscar Schiappa-Pietra, el director de AgroAndino y además magister en Derecho Internacional y Comparado por la Universidad George Washington:

“La ONU tampoco tiene facultades de sanción. La sanción que podrían aplicar es una sanción moral cuando producen los informes sobre la situación de las drogas en el mundo y ahí se señala si ha crecido o ha disminuido el cultivo de coca en el Perú o señalan cualquier otro elemento que tenga que ver con la disponibilidad de drogas ilícitas en el Perú. Básicamente, ese es el único rol que tienen”. (Entrevista concedida a esta investigación por Oscar Schiappa-Pietra)

Ahora bien, el actual Gerente General de la ENACO, José Luis López Guzmán comenta que, desde el inicio de su gestión, no ha interactuado con actores internacionales y tampoco ha recibido restricciones de su parte. A su vez, el director e internacionalista Oscar Schiappa-Pietra analiza el corte general característico de las disposiciones de la Convención Única. Según el experto, dicha falta de especificación avalaría la adopción de prácticas más flexibles y, por ende, contribuiría a la disminución de la fuerza vinculante natural de la Convención Única.

“La Convención del 61 señala un marco general y quiero subrayar el término general para el desarrollo de las políticas públicas del Perú y de todos los países miembros de la Convención, buena parte de la comunidad internacional. Sin embargo, justamente esa generalidad del instrumento no tiene implicancias muy específicas, por ejemplo, acerca de la gestión de ENACO. Yo me atrevería pensar que, en realidad, hay otros factores completamente ajenos a la Convención de Estupefacientes del 61 que determinan un poco lo que ha sido el curso de acción de ENACO.” (Entrevista concedida a esta investigación por Oscar Schiappa-Pietra)

Por otro lado, es necesario reconocer el menor nivel de vinculación de la Convención Única en comparación con la ejercida en los tiempos de su aprobación y ratificación. De acuerdo con el investigador Hernán Manrique López, el poder de los Estados y su influencia en el diseño de las reglas del juego en el orden internacional son factores que determinarán más concretamente la fuerza vinculante de estos dispositivos internacionales.

“La Convención, tan vinculante ya no es. Depende en realidad de la fuerza de los Estados porque ahora, específicamente, con el caso de la marihuana, vemos que muchos Estados le dicen “no” a la Convención. Lamentablemente, en el caso de Colombia, Perú y Bolivia, no son estados digamos, lo suficientemente fuertes para hacerle frente a lo que dicen las Naciones Unidas.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

Además de eso, según el ex Secretario General, Rómulo Ramos, desde su organización cocalera se han hecho llegar las quejas sobre la política de drogas del impacto de los procesos de erradicación, pues a parte de no lograr los resultados esperados, logran afectar el ecosistema y a las poblaciones indígenas. No obstante, no han recibido una respuesta sobre la necesidad de la continuidad de los procesos de erradicación por parte de esta organización internacional.

“Nosotros hemos hecho llegar que la política de drogas de las Naciones Unidas no ha dado resultados, por la forma en que han erradicado tanto en Colombia, allá en Bolivia

y en el mismo Perú porque nos hemos juntado dirigentes de Aguaytilla, de Amazonas, donde más allá de erradicar la coca, están expandiendo mayormente, están talando nuestras reservas para la hoja de coca, y muchas comunidades nativas han hecho llegar sus quejas. Ese aporte hemos hecho, ellos no deberían trabajar de esa forma”. (Entrevista concedida a esta investigación por Rómulo Ramos Miranda)

Además, se analizó la participación de Estados Unidos como posible vocero y defensor de las disposiciones de la Convención Única, al ser uno de los principales Estados promotores de este acuerdo. Debido a los asuntos geopolíticos actuales de alcance regional e internacional que demandan una mayor atención de los principales actores internacionales, se propone una postura impasible de parte de Estados Unidos respecto a los proyectos de reestructuración de la ENACO.

“El tema de drogas sigue ocupando un lugar importante en la relación bilateral con los Estados Unidos, pero no es muy eficaz en términos de sus resultados. En general, con tantos problemas que hay a nivel internacional, la capacidad de Estados Unidos de involucrarse más activamente en Latinoamérica es bien limitada y, de hecho, en el caso de Perú. {...} Obviamente con tantísimos problemas en todas partes del mundo, la atención de Estados Unidos está bastante más enfocada hacia otras regiones y dentro del propio contexto latinoamericano hacia otros países como Venezuela, que sí es una fuente de problemas, o México con Centroamérica, que son fuentes de tráfico de migrantes y de drogas, etc., que están mucho más cerca de la frontera con Estados Unidos.” (Entrevista concedida a esta investigación por Oscar Schiappa-Pietra)

A propósito de las posibles movilizaciones convocadas debido a la falta de compra de hoja de coca y a la crisis financiera de ENACO, los productores solicitaron su evaluación y reestructuración integral respecto a su modelo de comercialización (PCM, 2021). Así, en la siguiente tabla se puede observar la falta de participación de los actores relacionados a esferas internacionales en las reuniones del Consejo Supervisor del 2021.

**Tabla 13**

*Principales actores involucrados en las Reuniones del Consejo Supervisor de la Comercialización de la Hoja de Coca del año 2021*

<b>Nombre</b>	<b>Organización</b>	<b>Cargo</b>
Sergio Sota Villena	Federación Provincial de Campesinos de La Convención Yanatile - Lares	Secretario General
Jesús Bernal Allpacca	Federación Distrital de Campesinos de Yanatile FEDICAY	Secretario General
Fausto Amao Sulca	Federación Distrital de Campesinos del Valle de Kosñipata FEDCAVAK	Secretario General
Jean Paul Benavente García	Gobierno Regional Cusco	Gobernador General
Hernán de La Torre Dueña	Municipalidad Provincial de La Convención	Alcalde
Adriel Carrillo Cajigas	Municipalidad Provincial de Calca	Alcalde
Alex Curi León	Mancomunidad Municipal Amazónica de La Convención	Presidente/alcalde distrital de Quellouno
Rubén Vargas Céspedes	ENACO	Presidente del Directorio

Fuente: Informe Willaqniki N°2 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021)

Sin embargo, el investigador Hernán Manrique López también ha hecho mención a las acciones de actores internacionales preocupados por la continuidad de los programas destinados a combatir el narcotráfico en las instituciones de países terceros, cuyas autoridades se vinculan

con estos lineamientos para obtener fondos de la cooperación internacional e implementar programas de desarrollo.

“En muchas ocasiones, en realidad, también los gobernantes y los políticos de estos países, lo que buscan, es poder recibir fondos por parte de los Estados Unidos o de la Unión Europea para poder implementar programas de desarrollo, que a veces, están condicionados a mantener la política de erradicación. Obviamente hay diferencias en el caso de Estados Unidos y de la Unión Europea. La Unión Europea produce políticas, por decirlo de alguna manera, más democráticas con respecto a la hoja de coca, igualmente las Naciones Unidas, por más que todavía tiene estas Convenciones. (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

Por ello, el investigador Manrique ahonda más sobre la estratificación que realiza el Congreso de Estados Unidos respecto a los países que cumplen o no en la lucha contra las drogas, y se señala que, en caso de no obtener certificación por haber cumplido los objetivos estadounidenses, la ayuda financiera se ve reducida.

Pero en el caso de Estados Unidos, nos preguntamos por qué no podemos rebatir la Convención del 61 o derogar la Ley 22095 en Perú porque obviamente responde a intereses de política y de acuerdos comerciales de Estados Unidos. Sabes que el Congreso de los Estados Unidos tiene una estratificación de los países que están cumpliendo o no los objetivos estadounidenses de política de control de drogas, y bueno, si no te certifican, se te corta un poco la ayuda.” (Entrevista concedida a esta investigación por Hernán Manrique López)

## DISCUSIÓN

Se observa que, durante el período de 2001 a 2023, las disposiciones de la Convención Única no ejercieron un impacto significativo en los proyectos de reestructuración de la ENACO. Esto se debe a que otros factores de naturaleza doméstica, como consideraciones políticas, administrativas y financieras, tuvieron una influencia mucho más sólida en las demandas de reestructuración y en los resultados de estos proyectos. Los factores administrativos, como la capacidad de gestión interna de la empresa, la eficacia de las políticas implementadas y la gestión de los recursos humanos también influyeron en la forma en que se llevaron a cabo los proyectos de reestructuración y en su eventual resultado.

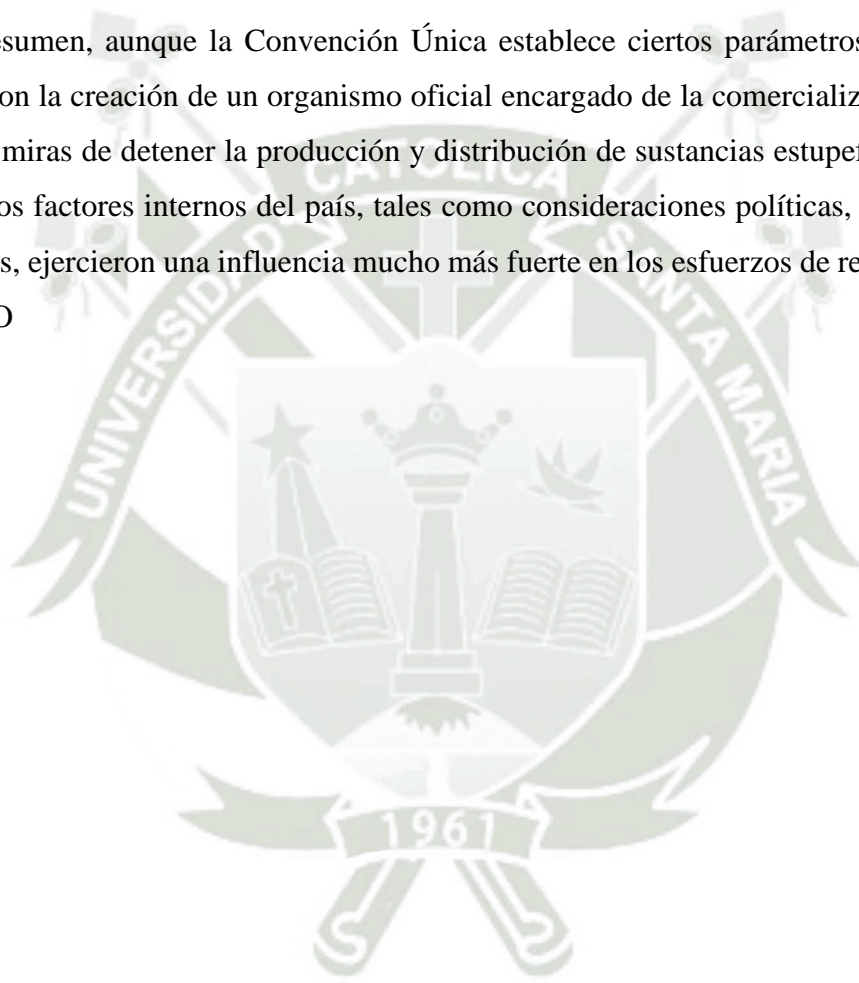
Al conocer los intereses contrapuestos y la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas, se ha identificado una suerte de inercia burocrática en ENACO, que le impide tomar decisiones unilateralmente que puedan cambiar el curso de sus acciones. Son las instancias domésticas, como la PCM y DEVIDA las primeras en ser consultadas para evaluar la factibilidad de las medidas de reestructuración, que no tratan sino de evaluar el retiro voluntario de funcionarios públicos, incluir más representación local en el Directorio y contar con un perfil más adecuado para los puestos de Gerencia.

A su vez, las limitaciones financieras, incluidas las deudas contraídas y la disponibilidad de recursos, representaron un desafío constante para la ENACO, lo que a menudo promovió el interés de los actores en la reestructuración. Por ello, se propusieron medidas más relacionadas a la exoneración de préstamos del FONAFE, a la promoción industrial de la hoja de coca para lograr mayores réditos en el mercado nacional, así como a la facilitación en las regulaciones para la inserción en el mercado internacional.

Si bien las consideraciones políticas dentro del país como la agenda prohibicionista de las instituciones encargadas de la gestión de la hoja de coca, ya sea en el proceso de regulación (ENACO) o de erradicación (DEVIDA, MININTER) se inspiran en la política pública norteamericana de Guerra contra las Drogas, las propuestas de reforma no han encontrado necesariamente impedimentos por parte de actores internacionales. En realidad, ha existido un considerable margen de acción manifestado en la presentación de los proyectos de ley de corte declarativos con una visión claramente reformista y crítica de la gestión prohibicionista de dichas instituciones, así como en la conformación de mesas directivas de discusión y proposición de políticas con la ausencia de las instituciones internacionales en calidad de actores participantes.

Sin embargo, esto no desmerita la necesidad de reinterpretar las convenciones internacionales en materia de drogas para lograr espacios de concertación más participativos, abiertos y basados en la evidencia empírica y científica. En el contexto mundial actual, marcado por la desintegración regional, el aumento del proteccionismo y el ascenso de gobiernos autoritarios, es imperativo revivir los principios del neoliberalismo institucional para forjar acuerdos vinculantes que conduzcan a soluciones efectivas en respuesta a las amenazas a la seguridad internacional, como lo retrata el tráfico ilícito de drogas.

En resumen, aunque la Convención Única establece ciertos parámetros y directrices en relación con la creación de un organismo oficial encargado de la comercialización del arbusto de coca a miras de detener la producción y distribución de sustancias estupefacientes como la cocaína, los factores internos del país, tales como consideraciones políticas, administrativas y financieras, ejercieron una influencia mucho más fuerte en los esfuerzos de reestructuración de la ENACO



## CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio, se ha buscado responder a la pregunta de investigación planteada en la introducción, la cual buscaba determinar el impacto de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de ENACO desde el 2001 hasta el 2023. La hipótesis sustentaba que, dado el efecto vinculante de las disposiciones de la Convención Única para el Estado Peruano, es probable que representen un obstáculo en los proyectos de reestructuración de ENACO durante este período de tiempo. Este impacto se produce en razón de los principios del neoliberalismo institucional, el cual sostiene la importancia de los acuerdos internacionales para modelar las conductas de los Estados, guiar la toma de decisiones a nivel doméstico y, por ende, obstaculizar los intentos de reestructuración de la empresa, que irían en contraposición a dichas disposiciones.

En este sentido, los objetivos de esta investigación consistieron en primero, describir la Convención Única de Estupefacientes de 1961 y sus disposiciones vinculantes para el Estado Peruano; segundo, identificar los proyectos de reestructuración de Empresa Nacional de la Coca durante el período 2001 – 2023; y tercero, explicar el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023.

Primero, como resultado de esta investigación, se determinó que, existen disposiciones en cuanto a la creación de un organismo oficial para gestionar la hoja de coca, catalogada como un estupefaciente, a la emisión de licencias a los productores para cultivar la hoja de coca y venderla exclusivamente a ENACO en su totalidad, presentar informes a la JIFE sobre el avance en la abolición de la práctica del masticado de coca y sobre los usos médicos de su práctica. Asimismo, debido a la falta de presentación de una denuncia a la Convención Única y, por ende, el reingreso con reservas, como sucedió en el caso boliviano, las disposiciones son vinculantes para el Estado Peruano. Si bien existe cierta tolerancia respecto al legado histórico, tradicional y religioso del masticado de coca mediante la creación de un organismo oficial que emite licencias tanto para este uso como para el uso industrial, de igual forma, se planteó la erradicación de esta costumbre en un plazo no mayor a 25 años.

Por consiguiente, esta última disposición delineó la visión prohibicionista de las instituciones peruanas encargadas de combatir el tráfico ilícito de drogas. Los autores Jelsma, Boister y otros (2018) están de acuerdo sobre cómo el sistema ha conseguido establecer una fuerte expectativa de prohibición en relación con la forma en que sus miembros tratan el

consumo no médico ni científico de las sustancias reguladas por los tratados de control de drogas de la ONU. Cabe resaltar que, estas disposiciones se dan en el marco de acuerdos no necesariamente participativos, abiertos y basados en evidencia empírica y científica. Según Torres (2014), las dinámicas de influencia en el sistema global de políticas sobre drogas han resultado en que las naciones más influyentes, como Estados Unidos en este caso, influyan en la modulación de las normas y directrices, por lo que el Estado Peruano, como un actor periférico, acepta las reglas del actual régimen al verse limitado de recursos y capacidades para reducir las implicancias del narcotráfico. Si bien se permitía el uso científico y médico de la hoja de coca, no se tomaron en cuenta aquellas prácticas no occidentales aceptadas por la medicina moderna (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011).

Segundo, se han identificado trece proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023, motivados por la incapacidad en la gestión administrativa, la inefectividad en los resultados comerciales y la falta de articulación institucional. En la primera década de los 2000, se registran cinco proyectos, los cuales están relacionados al ámbito político. El primer proyecto se remonta a una mesa de diálogo llevada a cabo el 24 de mayo del 2001, la cual es tomada en cuenta gracias a la iniciativa de los agricultores después de haber convocado un paro en noviembre del 2000. En este espacio se solicitó la reconfiguración de miembros en el Directorio y el cambio de la sede principal de ENACO. Los siguientes proyectos presentados en el 2002 y el 2003 versaron sobre la adscripción de ENACO a diferentes ministerios (Agricultura y PCM) propuestos a iniciativa ejecutiva y legislativa, respectivamente. En el año 2005, el proyecto buscó la creación de un Consejo Nacional por sobre la base de ENACO y también fue presentado en el Congreso de la República. Por último, en el 2006, más de 30 líderes comunitarios solicitaron una reunión con la presencia del entonces primer ministro y congresistas para dar cuenta de sus demandas, entre ellas, el cese de la erradicación de cultivos, el retiro de las ONGs de las zonas cocaleras y la reorganización de las instituciones estatales en materia de drogas. En la segunda década de los 2000 hasta el 2023, se promovieron ocho proyectos de reestructuración, de los cuales uno tuvo iniciativa ejecutiva; cuatro, iniciativa legislativa; uno iniciativa comunitaria; mientras que dos, iniciativa compartida entre la PCM y la FEPCACYL.

En consecuencia, dos de los proyectos versaron los lineamientos de las instancias de toma de decisión para reestructurar ENACO, por ejemplo, en el proyecto del 2018 se buscó instalar un subgrupo de trabajo y en el 2021, se propuso la creación de un Consejo Superior. Adicionalmente, en junio del 2022, se aprobó la designación de un representante del Gobierno

Regional del Cusco y un productor cocalero en el Consejo Directivo de ENACO. Por otro lado, el contenido de otros dos proyectos tuvo implicancias más técnicas y administrativas, sin perjuicio de tener motivaciones políticas. En el 2012 se demandó el cese de erradicación de cultivos, siendo el primer proyecto de esta década y, posteriormente, en el 2019, el proyecto abordó la propuesta para actualizar el registro de productores empadronados. Por último, las tres iniciativas legislativas presentadas en el 2022 se han caracterizado por ser declarativas de interés público a raíz de los indeseados resultados comerciales y la ineficiente gestión administrativa de la empresa.

Tercero, el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de ENACO durante el período 2001 – 2023 no es significativo debido a la falta de participación de los actores internacionales en instancias de toma de decisión y discusión sobre la reestructuración de ENACO, a los diferentes intereses geopolíticos de los países promotores de la Convención Única en el actual orden mundial y particularmente, en la región latinoamericana, al igual que debido a la denominada inercia burocrática, manifestada en la gestión de recursos humanos, en la falta de articulación institucional y en los problemas financieros, que afectan en mayor medida los resultados de dichos proyectos.

## RECOMENDACIONES

A continuación, se presenta el conjunto de recomendaciones derivadas de este estudio, las cuales están dirigidas a diversos actores clave cuyos sectores de trabajo han sido estudiados en la presente investigación. Estas recomendaciones tienen el objetivo de proporcionar orientación y sugerencias tanto al sector académico como a la comunidad internacional y al Estado Peruano.

En primer lugar, se eleva una recomendación al sector académico, el cual debería abordar el estudio de la ineficiencia de las empresas públicas peruanas, en este caso ENACO, desde una dimensión internacional. Es fundamental entender la naturaleza de su estructura organizacional como un producto de acuerdos políticos tomados no necesariamente de forma abierta, participativa e igualitaria. Para plantear críticas sobre los resultados de las políticas de ENACO, es vital que la comunidad académica registre el grado de vinculación de las disposiciones establecidas en los acuerdos ratificados por el Estado Peruano, identifique a los actores implicados en el juego político y, por consiguiente, que reconozca los intereses plasmados en dichas resoluciones. Por ejemplo, a fin de proponer enfoques más sostenibles e inclusive justos con ENACO, es crucial reconocer cómo el enfoque prohibicionista arraigado en la política de Guerra contra las Drogas ha influido en la configuración de las políticas comerciales y administrativas de la institución.

De igual forma, la comunidad académica especializada en ciencia y tecnología podría incluir en sus investigaciones las oportunidades del desarrollo industrial de la hoja de coca para promover la generación del conocimiento y prácticas innovadoras en el sector público. Al margen de las críticas, Bolivia ha recibido a la Comisión Iraní de Alto Nivel y ha sido beneficiaria de la transferencia de nanotecnología a fin de investigar las cualidades de coca y mejorar el sistema boliviano de salud pública (Chulver & Sanez, 2020).

En segundo lugar, la comunidad internacional debería aprovechar los espacios de discusión y concertación para reinterpretar las convenciones en materia de lucha contra las drogas tales como las Sesiones de la Comisión de Estupefacentes, las Sesiones Especiales de la Asamblea de la ONU dedicada a las drogas y las Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas a nivel hemisférico. A través de la convocatoria de nuevos actores como personas e instituciones relacionadas a los derechos humanos, al igual que líderes políticos, sociales y hasta científicos, provenientes del Sur Global, se podría promover el diseño de políticas abiertas, participativas y basadas en evidencia respecto a las dinámicas y

problemáticas vigentes, las cuales difieren sobremanera a las acontecidas durante la Guerra Fría. Un ejemplo de ello es el espacio abierto a la participación de Volker Turk, como alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos en la Comisión de Estupefacientes realizada en marzo del 2024 (Dejusticia, 2024).

En tercer lugar, el Estado Peruano debería desplegar una variedad de estrategias que trasciendan la simple erradicación de los cultivos de hoja de coca desde diferentes sectores de trabajo y esferas de poder. A miras de alcanzar resultados más amplios y significativos en la lucha contra las drogas y en la revalorización de la hoja de coca con usos tradicionales e industriales, es necesario reinterpretar las responsabilidades y compromisos del Perú respecto a la política de lucha contra las drogas, así como analizar las implicancias geopolíticas y consecuencias sociopolíticas en nuestro territorio.

Desde el Poder Ejecutivo, la PCM debería impulsar la meritocracia de los recursos humanos en ENACO a través de la participación de la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR) en la aprobación del cuadro de puestos de la entidad, previamente elaborado en función de las reglas de los perfiles requeridos por la entidad, con especial énfasis en las posiciones de gerencia. De hecho, una de las recomendaciones que plantea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al Estado Peruano es el fortalecimiento de la integridad pública y el reforzamiento del servicio civil orientado al desempeño mediante la contratación de profesionales cualificados en el sector público y el involucramiento del SERVIR en el proceso de selección de la alta gerencia para limitar la politización del personal no político nombrado y garantizar la meritocracia (OCDE, 2016).

Asimismo, la Cancillería debería promover una participación más activa de los representantes peruanos en los foros internacionales en materia de lucha contra las drogas, con la finalidad de defender una postura clara y negociar acuerdos que otorguen mayor autonomía y capacidad de decisión a nuestras propias instituciones en relación con la política pública antidrogas. Para lograr este propósito y a modo de amplificar la influencia y resonancia de las acciones emprendidas a nivel hemisférico y mundial, es factible establecer alianzas con los Países Andinos, quienes confrontan retos y comparten resultados similares a los del Perú y con los cuales compartimos normativas, infraestructura e institucionalidad, a través de la CAN, que podrían ser aprovechadas en conjunto.

Además, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo debería coordinar con ENACO para trabajar en la creación de una hoja de ruta para la elaboración de diversos productos

derivados de la hoja de coca y su posterior exportación al mercado internacional. A mediano plazo, esto contribuiría a mitigar el excedente de hoja de coca almacenado en las instalaciones de las agencias en Cusco, y a largo plazo, a incrementar el acopio en los valles cocaleros. El caso de la migración sudamericana a España puede retratar esta ventana de oportunidad. Con miles de migrantes peruanos, bolivianos y colombianos, España emerge como un mercado tentador para ENACO, siendo esta la única institución debidamente autorizada para llevar a cabo exportaciones (Filomeno, 2022). Por este motivo, aunque la cadena de producción de licores se promociona como coca boliviana en este país, en realidad su origen proviene de coca peruana (Chulver & Sanez, 2020).

Si bien el Poder Legislativo ha expresado su preocupación por la ineffectividad operacional e institucional de ENACO en reiteradas ocasiones, el hecho de generar múltiples proyectos de ley de carácter declarativo no se ha traducido en resultados que satisfagan algunos de los intereses de los actores involucrados. Para empezar, el Poder Legislativo podría ser el actor protagonista para retomar la discusión del único empadronamiento de los productores de la hoja de coca, dispuesta solo una vez en la Ley 22095 sobre Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, a manera de convocar la presencia de las diferentes posturas que reclaman su -falta o no- de viabilidad, el cual constituye una de las principales demandas en la reestructuración de ENACO.

**REFEFRENCIAS**

- Abad Merchán, M. (2010). ATPDEA: ¿Última Renovación?: Perspectivas, retos y oportunidades para el Ecuador en 2010. Cuenca: Universidad del Azuay.
- Alekseevich, A., & Konstantinovich, O. (2019). The 'War on Drugs' Concept as the Basis for Combating Drugs in the Western Hemisphere. *Central European Journal of International and Security Studies*, 13(2), 31-47.
- Aureano, G. (2016). Les enjeux économiques et géopolitiques du régime international de contrôle des drogues. *Dans Mouvements*, 13-21.
- Baldwin, D. (1993). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nueva York: Columbia University Press.
- Baptista, P., Hernández-Sampieri, R., & Fernández, C. (2010). Recolección y análisis de datos cualitativos. En R. Hernández-Sampieri, *Metodología de la investigación* (págs. 396-417). México DF: McGraw Hill Interamericana.
- Barbé, E. (2007). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barreiro, K. (2002). La agenda de política exterior Ecuador – Estados Unidos. Quito: FLACSO.
- Barrio de Mendoza, R., & Rodríguez, S. (Enero de 2016). Las fronteras de la hoja de coca: Entendiendo la cadena informal de comercialización de la hoja de coca para el consumo tradicional en Cusco. En F. Durand, J. Urrutia, & C. Yon, *El problema agrario en debate* (Vol. XVI, págs. 87-132). Lima: Sepia.
- Bewley-Taylor, D. R., Jelsma, M., Rolles, S., & Walsh, J. (2016). *La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU : estrategias para la reforma*. Documento de trabajo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Amsterdam. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paises\\_Bajos/tni/20160719064219/la\\_regulacion\\_del\\_cannabis\\_y\\_los\\_tratados\\_de\\_drogas\\_web.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paises_Bajos/tni/20160719064219/la_regulacion_del_cannabis_y_los_tratados_de_drogas_web.pdf)
- Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2011). *Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica*. Transnational Institute.
- Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2012). Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs. *International Journal of Drug Policy*(23), 72-81.

- Cabrera, R. (02 de 10 de 2021). Guido Bellido: “Quieran o no, habrá renegociación del gas de Camisea”. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2021/10/02/guido-bellido-quieran-o-no-habra-renegociacion-del-gas-de-camisea-lrsd>
- Castrillón, J. C. (2007). Ecuador y la extensión de la ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de la droga - ATPDEA. *Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano, Relaciones Internacionales*(46), 125-149.
- Chabat, J. (1994). Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios. *Política y Gobierno*, 97-123.
- Chatterjee, S. K. (1981). Legal aspects of international drug control. *The Hague-Boston-London: Martinus Nijhoff*, 358.
- Chulver, P., & Sanez, J. (2020). *Hoja de coca: antecedentes y perspectivas para su exportación*. Fundación Acción Semilla.
- Collins, J. (2012). *Executive summary. Governing the Global Drug Wars*. London: LSE: Ideas Special Report SR014.
- Colson, R. (2019). Le régime international de contrôle des drogues: Passé, présent et avenir. *Savoir Agir*, 43-49.
- Congreso de la República. (2002). *El ATPA: Orígenes y Antecedentes*. Lima.
- Costa, A. M. (2008). *Making Drug Control 'Fit for Purpose': Building on the UNGASS Decade*. Viena: UNODC.
- Cotler, J. (1999). *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana* (Vol. Perú Problema). Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Dankhe, G. (1986). *La comunicación humana: ciencia social*. Ciudad de México : Investigación y comunicación.
- Decreto Legislativo 1031. (24 de 06 de 2008). *Decreto que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado*. Lima, Perú.
- Decreto Ley 11045. (13 de 06 de 1949). Establecimiento del Estanco de la Coca. Lima, Perú.
- Decreto Ley 22095. (21 de 02 de 1978). El Gobierno Revolucionario aprobó la Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. Lima, Perú.

- Decreto Supremo 008. (1982). Aprueban la conversión de la Empresa Nacional de la Coca.
- Decreto Supremo 254. (11 de 12 de 1964). Establecimiento de áreas de cultivo tradicionales a Cusco, Huánuco, San Martín y La Libertad. Lima, Perú.
- Defensoría del Pueblo. (2022). *Reporte de Conflictos Sociales N°220*. Defensoría del Pueblo.
- Dejusticia. (14 de 03 de 2024). *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/>
- del Arenal, C., & Sanahuja, J. A. (2017). Teorías de las Relaciones Internacionales. En R. Grasa, *Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional* (págs. 97-124). Madrid: Tecnos (Grupo Anaya S.A).
- DEVIDA. (2020). *Informe sobre la demanda de hoja de coca para fines tradicionales e industriales*. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA.
- Diario del Cusco. (28 de 04 de 2022). Premier Aníbal Torres de acuerdo con incentivar una mayor producción de coca en el Perú. *Diario del Cusco*, pág. 1. <https://diariodelcusco.pe/2022/actualidad/premier-anibal-torres-de-acuerdo-con-incentivar-una-mayor-produccion-de-coca-en-el-peru/>
- Durán Lima, J. E. (2007). *Algunas consideraciones sobre posibles efectos de la no renovación del ATPDEA por parte del Congreso de los Estados Unidos*. Naciones Unidas.
- Durand, F. (2005). El problema cocalero y el comercio informal para uso tradicional. *Debate agrario*(39), 122.
- El Peruano. (14 de 20 de 2021). Modifican la R.M. N° 072-2021-PCM, que conformó el Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal denominado “Consejo Supervisor de Comercialización de la Hoja de Coca”. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2001162-1>
- Emmerich, N. (2015). *Una teoría política para el Narcotráfico*. Quito: IAEAN.
- Etxezarreta, M., R, F., & Sáez, M. (2001). Globalización capitalista Luchas y. *Virus*.
- Filomeno, M. (7 de 09 de 2022). *International Drug Policy Consortium*. <https://idpc.net/es/news/2022/09/argentina-ecuador-y-espana-son-potenciales-mercados-para-la-coca-boliviana>
- Fiscalización, J. I. (2023). *Informe 2022*. Vienna: Vienna International Centre.

- Food and Agriculture Organization. (1 de 2 de 2018). La ley APTDEA - FAOLEX Database. Lima.
- Friedman, M. (1958). Foreign Economic Aid: Means and Objectives. *Yale Review*, 500 - 516.
- Gao, R. (11 de Enero de 2023). International Drug Control Regime and Reforms. *Columbia Journal of Transnational Law*. Columbia Journal of Transnational Law: <https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/international-drug-control-regime-and-reforms>
- García de Teresa, M. (2011). Cuatro Miradas al Narcotráfico desde la antropología económica. *Bricolaje-Revista de Estudiantes de Antropología Social y Geografía Humana*.
- Glave, M., & Rosemberg, C. (2005). *La comercialización de hoja de coca en el Perú: análisis del mercado formal*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima.
- González. (2017). *Investigación Cualitativa*. Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina.
- González, M. (2003). Colombia, de la guerra antidrogas a la guerra contra el terrorismo. *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*.
- Gootenberg, P. (2004). Secret ingredients: the politics of coca in US-Peruvian relations 1915-65. *Journal of Latin American Studies*, 36(2), 233-265.
- Grinnell, R., Unrau, Y., & Williams, M. (2009). *Research Methods for BSW Students*. Michigan: Western Michigan University.
- Guzmán, V. (2021). El método cualitativo y su aporte a la investigación en las ciencias sociales. *Gestionar: revista de empresa y de gobierno*, 1(4), 19-31.
- Hass, E. (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and international organization*. California: Stanford University Press.
- Higuchi, S. (octubre de 2003). *Proyectos del Congreso de la República*. <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/258EE9104EC48D5F05256DB7005B089C?opendocument>
- Hobson, C. (2014). Challenging 'evil': Continuity and change in the drug prohibition regime. *International Politics*, 51(4), 525-542.

- Janesick, V. (1998). The dance of qualitative research design: methaphor, methodolatry, and meaning. En N. Denzin, & Y. Lincoln, *Strategies of qualitative inquiry* (págs. 35-85). Thousand Oaks, Sage.
- Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., & John, W. (2018). *El equilibrio entre la estabilidad y el cambio: La modificación inter se de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU para facilitar la regulación del cannabis*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Transnational Institute, Global Drug Policy Observatory.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacentes. (1970). *Report of the International Narcotics Control Board on its work in 1970 (E/INBC/9)*.
- Keohane, R. (1993). *Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política*. California: Instituciones Internacionales y Poder Estatal.
- La República. (28 de 06 de 2022). Premier Aníbal Torres llega hoy a Cusco para dialogar con cocaleros. *La República*, pág. 2.  
<https://larepublica.pe/politica/gobierno/2022/06/28/premier-anibal-torres-llega-hoy-a-cusco-para-dialogar-con-cocaleros-lrsd>
- Ley 22948. (2 de 12 de 1988). Ley regula la Actividad Empresarial del Estado. Lima, Perú.
- Ley 27444. (11 de 14 de 2001). Ley del Procedimiento Administrativo General . Lima, Perú.
- Linton, M. (Enero - Febrero de 2015). La guerra contra las drogas: de Richard Nixon a Barack Obama. *Nueva Sociedad*(255).
- MacGregor, S. (2013). ) International Drug Control: Consensus Fractured, David R. Bewley-Taylor. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 491-492.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.3109/09687637.2013.790726>
- Mangelinckx, J. (2017). *Lucha contra las drogas en el Perú: una batalla perdida*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Manrique, H. (2022). *La Empresa Nacional de la Coca (ENACO) y el fracaso del monopolio estatal de la hoja de coca en Perú: una mirada a los debates contemporáneos*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Mansilla Núñez, N. (2005). Impacto del ATPDEA en el sector textil y de confecciones del Perú - Caso TSC. Lima: Biblioteca de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Martínez, R. (2020). Narcotráfico. *Crimipedia*, 2-19.
- McAllister, W. B. (2004). The global political economy of scheduling: The international-historical context of the Controlled Substances Act. *Drug and Alcohol Dependence*, 1(76), 3-8.
- Mertens, D. (2010). *Research and evaluation in education and psychology: integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*. (S. Publications, Ed.) California.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 513-553.
- Musto, D. (1999). *The American Disease: Origins of Narcotics Control*. Oxford: Voir.
- Novak, F. N. (2014). *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Novak, F., & Namihas, S. (2011). *Perú - Colombia: La construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo*. Konrad Adenauer Stiftung, PUCP.
- OCDE. (2016). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*.
- ONU. (1961). *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs*.
- ONUDC. (2013). *Los tratados de fiscalización internacional de drogas. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Convenio de Sustancias Psicotrópicas de 1971*.
- Paoli, L., Greenfield, V., & Reuter, P. (2012). Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking. *Substance Use & Misuse*(47), 923-935.
- Pasquali, M. (22 de 03 de 2023). *Statista*. Statista: <https://es.statista.com/grafico/20081/los-paises-que-producen-la-mayor-cantidad-de-cocaina/>
- Perú 21. (26 de 04 de 2022). Productores de hoja de coca rechazan que exviceministro de Gobernanza sea ahora titular de Enaco. *Perú 21*, pág. 1. <https://peru21.pe/peru/cusco->

productores-de-hoja-de-coca-rechazan-que-exviceministro-de-gobernanza-sea-ahora-  
titular-de-enaco-rmmn-noticia/

Prado, J. (2020). *El liberalismo institucional*. . Ciudad de México: Valle del México University. Teoría del Estado.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Willaqniki #El Diálogo Continúa*. Gobierno del Perú.

Quintana, A., & Montgomery, W. (2006). Metodología de la Investigación Científica Cualitativa. *Psicología: Tópicos de actualidad*., 47-83.

Raffo López, L., Castro, J. A., & Díaz España, A. (2016). Los efectos globo en los cultivos de coca en la Región Andina (1990-2009). *Apuntes del CENES*, 35(61), 207-236.

Ramírez, E. R., & Guillén, L. F. (2010). El narcotráfico en México y su relación con la seguridad nacional. *Mundo Siglo XXI*, 91-98.

Richard, D. (1995). *Drogas*. París: Flammarion.

RPP Noticias. (4 de mayo de 2012). *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/politica/actualidad/gobierno-anuncio-la-reestructuracion-de-enaco-noticia-478510?ref=rpp>

Salgar, D. (2020). Los movimientos sociales de Bolivia como actores contrahegemónicos en el régimen internacional de control de drogas. *OASIS*(31), 215-233. <https://doi.org/https://doi.org/10.18601/16577558.n31.12>

Sanchez, M. (2015). *Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas: La necesidad de un enfoque comprensivo para la efectiva protección de los derechos humanos*. Madrid, España: Universidad Carlos III de Madrid.

Soberón, R. (2008). *Situación del narcotráfico en el Perú, las políticas antidrogas y la geopolítica regional*. Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung; Programa Regional de Cooperación en Seguridad.

Sotomayor Vértiz, A. (2005). Del APTA al APTDEA y hacia un Tratado de Libre Comercio: Una nueva oportunidad de desarrollo para el comercio internacional entre los Estados Unidos y el Perú. *Foro Jurídico*(4), 15-23.

Stippel, J., & Serrano-Moreno, J. (2020). The coca diplomacy as the end of the war on drugs. The impact of the international cooperation on the crime policy of the Plurinational state

of Bolivia. *Crime, Law an Social Change.*

<https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s10611-020-09891-5>

Thoumi, F. (2004). A modest proposal to clarify the status of coca in the United Nations conventions. *Crime, Law & Social Change*, 42, 297-307.  
<https://doi.org/10.1007/s10611-005-2781-9>

Thoumi, F. (2009). La normatividad internacional sobre las drogas como camisa de fuerza. *Nueva Sociedad*(222), 47.

Thoumi, F. (2021). *Elementos para una (re)interpretación de las convenciones de drogas*. Bogotá, D.C : Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Thoumi, F. (2021). *Elementos para una (re)interpretación de las convenciones internacionales de drogas*. Siglo del Hombre.

Torres, J. M. (17 de 10 de 2014). Buscando autonomía: análisis de la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas. Lima, Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Transnational Institute. (2003). *Coca, Cocaína y las Convenciones Internacionales*.

Tribunal Constitucional. (27 de 09 de 2005). Sentencia del proceso de inconstitucional. Lima, Perú.

Ugarte Mamani, K. (2021). Proyecto de Ley N°2086. *Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la reestructuración de la ENACO*. Lima.

Ugarte, M., Rivero, J. C., & Bautista, D. (2021). *¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?* Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno.

Useche, M. C., Artigas, W., Queipo, B., & Perozo, É. (2019). *Técnicas e instrumentos de recolección de datos cuali-cuantitativos*. La Guajira: Universidad de La Guajira.

Zevallos, N., & Mujica, J. (2013). Consideraciones sobre las tensiones en la intermediación política del movimiento cocalero en el Perú. *Debates en Sociología*, 5-28.

## ANEXOS

### Anexo 1: Guía de entrevista

<b>Estructura de la investigación</b>	
<b>Título de la investigación</b>	Análisis del impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la ENACO.
<b>Objetivo general</b>	Determinar el impacto de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 - 2023.
<b>Preguntas</b>	
<b>Objetivo secundario 1:</b> Describir la Convención Única y sus disposiciones vinculantes para el Estado Peruano.	¿Cuál es su opinión sobre la Convención Única en la lucha contra las drogas? ¿De qué manera las disposiciones de la Convención Única vinculan al Estado Peruano?
<b>Objetivo secundario 2:</b> Identificar los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023.	¿Cuáles son las propuestas que se presentan frecuentemente para reestructurar la ENACO? ¿Cuáles son los motivos principales de reestructuración de la ENACO? ¿Qué actores son los principales aliados y opositores de estos proyectos?
<b>Objetivo secundario 3:</b> Explicar el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023.	En su experiencia, ¿ha sentido presión por parte de actores internacionales (Embajada USA, UE, ONU) o la Cancillería para tomar decisiones respecto a los proyectos de reestructuración de la ENACO? En estos procesos de reestructuración, ¿usted ha considerado consultar a los actores internacionales y a la Cancillería para tomar decisiones?

**Anexo 2: Juicio de expertos**

**JUICIO DE EXPERTOS**

**Nombres y apellidos:**

**Profesión u oficio:**

**Especialidad** (Marcar con una “x”):

Régimen internacional de estupefacientes

Institucionalidad de ENACO

Metodología de la investigación

**Título de la investigación:** Análisis del impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca

**Hipótesis:** Dado que las disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 tienen efecto vinculante para el Estado Peruano, es probable que representen un obstáculo en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca.

**Objetivo:** Determinar el impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante el período 2001 - 2023.

**1. ¿Las preguntas identificadas miden los atributos del objetivo específico?** (Marcar con una “x”)

Suficiente \_\_\_\_ Insuficiente \_\_\_\_ Medianamente suficiente \_\_\_\_

**2. ¿Los objetivos específicos ayudan a comprobar la hipótesis?** (Marcar con una “x”)

Suficiente \_\_\_\_ Insuficiente \_\_\_\_ Medianamente suficiente \_\_\_\_

**3. ¿El instrumento diseñado es validado?** (Marcar con una “x”)

Sí \_\_\_\_ No \_\_\_\_

**4. Observaciones generales:**

\_\_\_\_\_

Firma

Nombre y apellido del experto:

Fecha:

**Anexo 3: Formato de validación de contenido**

Objetivos específicos	Preguntas	Redacción		Vocabulario		Relevancia		Sugerencias
		A	I	A	I	A	I	
Describir la Convención Única y sus disposiciones vinculantes para el Estado Peruano.	1. ¿Cuál es su opinión sobre la Convención Única en la lucha contra las drogas? 2. ¿De qué manera las disposiciones de la Convención Única vinculan al Estado Peruano?							
Identificar los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023.	3. ¿Cuáles son las propuestas que se presentan frecuentemente para reestructurar la ENACO? 4. ¿Cuáles son los motivos principales de reestructuración de la ENACO? 5. ¿Qué actores son los principales aliados y opositores de estos proyectos?							
Explicar el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023	6. En su experiencia, ¿ha sentido presión por parte de actores internacionales (Embajada USA, UE, ONU) o la Cancillería para tomar decisiones respecto a los proyectos de reestructuración de la ENACO? 7. En estos procesos de reestructuración, ¿usted ha considerado consultar a los actores internacionales y a la Cancillería para tomar decisiones?							

**A:** Apropriado – **I:** Inapropiado

## Anexo 4: Juicio de la experta Anjhi Daniela Loaiza Velarde

### JUICIO DE EXPERTOS

**Nombres y apellidos:** Anjhi Daniela Loaiza Velarde

**Profesión u oficio:** Ex funcionaria en el área de Logística en ENACO entre septiembre del 2020 y enero del 2023

**Especialidad** (Marcar con una "x"):

Régimen internacional de estupefacientes

Institucionalidad de ENACO

Metodología de la investigación

**Título de la investigación:** Análisis del impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca

**Hipótesis:** Dado que las disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 tienen efecto vinculante para el Estado Peruano, es probable que representen un obstáculo en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca.

**Objetivo:** Explicar el impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante el periodo 2001 - 2023.

1. ¿Las preguntas identificadas miden los atributos del objetivo específico? (Marcar con una "x")

Suficiente  Insuficiente  Medianamente suficiente

2. ¿Los objetivos específicos ayudan a comprobar la hipótesis? (Marcar con una "x")

Suficiente  Insuficiente  Medianamente suficiente

3. ¿El instrumento diseñado es validado? (Marcar con una "x")

Si  No

4. **Observaciones generales:**



Firma

Nombre y apellido del experto: Anjhi Daniela Loaiza Velarde

Fecha: 20 de febrero del 2024

Anexo 5: Formato de validación de contenido de la experta Anjhi Daniela Loaiza Velarde

FORMATO DE VALIDACIÓN DE CONTENIDO

Objetivos específicos	Preguntas	Redacción		Vocabulario		Relevancia		Sugerencias
		A	I	A	I	A	I	
Describir la Convención Única y sus disposiciones vinculantes para el Estado Peruano.	1. ¿Cuál es su opinión sobre la Convención Única en la lucha contra las drogas? 2. ¿De qué manera las disposiciones de la Convención Única vinculan al Estado Peruano?	x		x		x		
Identificar los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023.	3. ¿Cuáles son las propuestas que se presentan frecuentemente para reestructurar la ENACO? 4. ¿Cuáles son los motivos principales de reestructuración de la ENACO? 5. ¿Qué actores son los principales aliados y opositores de estos proyectos?	x		x		x		
Explicar el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023	6. En su experiencia, ¿ha sentido presión por parte de actores internacionales (Embajada USA, UE, ONU) o la Cancillería para tomar decisiones respecto a los proyectos de reestructuración de la ENACO? 7. En estos procesos de reestructuración, ¿usted ha considerado consultar a los actores internacionales y a la Cancillería para tomar decisiones?	x		x		x		

A: Apropriado – I: Inapropiado

## Anexo 6: Juicio de la experta María Alexandra Alegría Sifuentes

### JUICIO DE EXPERTOS

**Nombres y apellidos:** María Alexandra Alegría Sifuentes

**Profesión u oficio:** MSc en Política Pública Social Internacional (Desarrollo) de London School of Economics and Political Science (LSE).

**Especialidad (Marcar con una "x"):**

Régimen internacional de estupefacientes

Institucionalidad de ENACO

Metodología de la investigación

**Título de la investigación:** Análisis del impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca

**Hipótesis:** Dado que las disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 tienen efecto vinculante para el Estado Peruano, es probable que representen un obstáculo en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca.

**Objetivo:** Explicar el impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante el periodo 2001 - 2023.

1. ¿Las preguntas identificadas miden los atributos del objetivo específico? (Marcar con una "x")

Suficiente  Insuficiente  Medianamente suficiente

2. ¿Los objetivos específicos ayudan a comprobar la hipótesis? (Marcar con una "x")

Suficiente  Insuficiente  Medianamente suficiente

3. ¿El instrumento diseñado es validado? (Marcar con una "x")

Si  No

4. Observaciones generales:



Firma

Nombre y apellido del experto: María Alexandra Alegría Sifuentes

Fecha: 20 / 01 / 2024

Anexo 7: Formato de validación de contenido de la experta María Alexandra Alegría Sifuentes

**FORMATO DE VALIDACIÓN DE CONTENIDO**

Objetivos específicos	Preguntas	Redacción		Vocabulario		Relevancia		Sugerencias
		A	I	A	I	A	I	
Describir la Convención Única y sus disposiciones vinculantes para el Estado Peruano.	1. ¿Cuál es su opinión sobre la Convención Única en la lucha contra las drogas? 2. ¿De qué manera las disposiciones de la Convención Única vinculan al Estado Peruano?	X		X		X		
Identificar los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023.	3. ¿Cuáles son las propuestas que se presentan frecuentemente para reestructurar la ENACO? 4. ¿Cuáles son los motivos principales de reestructuración de la ENACO? 5. ¿Qué actores son los principales aliados y opositores de estos proyectos?	X		X		X		
Explicar el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023	6. En su experiencia, ¿ha sentido presión por parte de actores internacionales (Embajada USA, UE, ONU) o la Cancillería para tomar decisiones respecto a los proyectos de reestructuración de la ENACO? 7. En estos procesos de reestructuración, ¿usted ha considerado consultar a los actores internacionales y a la Cancillería para tomar decisiones?	X		X		X		

**A:** Apropriado – **I:** Inapropiado

### JUICIO DE EXPERTOS

**Nombres y apellidos:** Francisco E Thoumi

**Profesión u oficio:** Economista Especializado en el estudio de los mercados internacionales de drogas ilegales

**Especialidad** (Marcar con una "x"):

Régimen internacional de estupefacientes

Institucionalidad de ENACO

Metodología de la investigación

**Título de la investigación:** Análisis del impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca

**Hipótesis:** Dado que las disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 tienen efecto vinculante para el Estado Peruano, es probable que representen un obstáculo en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca.

**Objetivo:** Explicar el impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante el período 2001 - 2023.

1. ¿Las preguntas identificadas miden los atributos del objetivo específico? (Marcar con una "x")

Suficiente  Insuficiente  Medianamente suficiente

2. ¿Los objetivos específicos ayudan a comprobar la hipótesis? (Marcar con una "x")


Suficiente  Insuficiente  Medianamente suficiente

3. ¿El instrumento diseñado es validado? (Marcar con una "x")

Sí  No

4. Observaciones generales:

Tuve una larga charla con Sandra Ximena en la que pude constatar que tiene un nivel superior de análisis al del promedio de graduados.



Firma

Nombre y apellido del experto: Francisco E Thoumi

Fecha: Marzo 4 de 2024

**Anexo 9: Formato de validación de contenido del experto Francisco Elías Thoumi**

**FORMATO DE VALIDACIÓN DE CONTENIDO**

Objetivos específicos	Preguntas	Redacción		Vocabulario		Relevancia		Sugerencias
		A	I	A	I	A	I	
Describir la Convención Única y sus disposiciones vinculantes para el Estado Peruano.	1. ¿Cuál es su opinión sobre la Convención Única en la lucha contra las drogas?	X		X		X		
	2. ¿De qué manera las disposiciones de la Convención Única vinculan al Estado Peruano?	X		X		X		
Identificar los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023.	3. ¿Cuáles son las propuestas que se presentan frecuentemente para reestructurar la ENACO?							N/A
	4. ¿Cuáles son los motivos principales de reestructuración de la ENACO?	X		X		X		
	5. ¿Qué actores son los principales aliados y opositores de estos proyectos?							N/A
Explicar el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023	6. En su experiencia, ¿ha sentido presión por parte de actores internacionales (Embajada USA, UE, ONU) o la Cancillería para tomar decisiones respecto a los proyectos de reestructuración de la ENACO?							N/A
	7. En estos procesos de reestructuración, ¿usted ha considerado consultar a los actores internacionales y a la Cancillería para tomar decisiones?							

A: Apropiado – I: Inapropiado

Nota: N/A: no aplica. No puedo dar respuestas a preguntas sobre temas que desconozco. He sido funcionario de UNODC y miembro de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (8 años).

## Anexo 10: Juicio del experto Obed Vargas

### JUICIO DE EXPERTOS

**Nombres y apellidos:** OBED VARGAS SALAS

**Profesión u oficio:** DOCENTE DE METODOLOGÍA - UCSM

**Especialidad** (Marcar con una "x"):

Régimen internacional de estupefacientes

Institucionalidad de ENACO

Metodología de la investigación

**Título de la investigación:** Análisis del impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca

**Hipótesis:** Dado que las disposiciones de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 tienen efecto vinculante para el Estado Peruano, es probable que representen un obstáculo en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca.

**Objetivo:** Explicar el impacto de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en los proyectos de reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca durante el período 2001 - 2023.

1. **¿Las preguntas identificadas miden los atributos del objetivo específico?** (Marcar con una "x")

Suficiente  Insuficiente  Medianamente suficiente

2. **¿Los objetivos específicos ayudan a comprobar la hipótesis?** (Marcar con una "x")

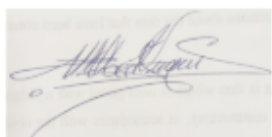
Suficiente  Insuficiente  Medianamente suficiente

3. **¿El instrumento diseñado es validado?** (Marcar con una "x")

Sí  No

4. **Observaciones generales:**

TOMAR EN CONSIDERACIÓN LA PRIMERA PALABRA DEL ENUNCIADO. LA CUAL MARCARÁ UN HITO CLAVE PARA DIFERENCIAR LA INVESTIGACIÓN EXPLICATIVA DE LA DESCRIPTIVA



Firma

**Anexo 11:** *Formato de validación de contenido del experto Obed Vargas Salas*

**FORMATO DE VALIDACIÓN DE CONTENIDO**

Objetivos específicos	Preguntas	Redacción		Vocabulario		Relevancia		Sugerencias
		A	I	A	I	A	I	
Describir la Convención Única y sus disposiciones vinculantes para el Estado Peruano.	1. ¿Cuál es su opinión sobre la Convención Única en la lucha contra las drogas? 2. ¿De qué manera las disposiciones de la Convención Única vinculan al Estado Peruano?	X		X		X		
Identificar los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023.	3. ¿Cuáles son las propuestas que se presentan frecuentemente para reestructurar la ENACO? 4. ¿Cuáles son los motivos principales de reestructuración de la ENACO? 5. ¿Qué actores son los principales aliados y opositores de estos proyectos?	X		X		X		
Explicar el impacto de las disposiciones de la Convención Única en los proyectos de reestructuración de la ENACO durante el período 2001 – 2023	6. En su experiencia, ¿ha sentido presión por parte de actores internacionales (Embajada USA, UE, ONU) o la Cancillería para tomar decisiones respecto a los proyectos de reestructuración de la ENACO? 7. En estos procesos de reestructuración, ¿usted ha considerado consultar a los actores internacionales y a la Cancillería para tomar decisiones?	X		X		X		

**A:** Apropiado – **I:** Inapropiado