

## La obligación de erradicación de cultivos ilícitos de coca en el régimen internacional de control de drogas. Implicancias en la responsabilidad internacional del Estado peruano


María Teresa Novoa Cárdenas\*  
*Investigadora independiente*

### RESUMEN

El presente artículo analiza la posible responsabilidad internacional del Estado derivada del incumplimiento de la obligación de erradicación de los cultivos ilícitos del arbusto de coca en el marco del régimen internacional de control de drogas. Para ello, se examina el fundamento normativo de dicha obligación en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, así como su naturaleza jurídica en base a la distinción doctrinal entre obligaciones de medios y de resultado. A partir de este marco, el trabajo sostiene que la obligación de erradicación presenta una configuración híbrida, en la medida en que exige tanto la adopción de medidas normativas e institucionales como la obtención de resultados orientados a la supresión efectiva de los cultivos ilícitos. Sobre esta base, se analiza la forma en que el Perú ha implementado dicha obligación, considerando su marco normativo interno, las políticas públicas adoptadas y la ejecución operativa de las acciones de erradicación. Asimismo, se examina el grado de cumplimiento estatal a partir de los informes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). El análisis permite advertir que la persistencia significativa de cultivos ilícitos en el territorio peruano plantea interrogantes respecto de la efectividad de las medidas adoptadas para alcanzar el resultado exigido por la obligación internacional,

---

\* Abogada por la Universidad de Lima, donde obtuvo el grado con tesis distinguida con mención sobresaliente. Titulada del Programa de Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público por la Pontificia Universidad Católica del Perú y especialista en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Magíster en Derecho Internacional por la Universidad de La Sabana (Colombia), donde su tesis fue distinguida con mención meritoria. Actualmente se desempeña como abogada en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Correo electrónico: marianovca@unisabana.edu.co

 <https://orcid.org/0009-0002-1240-6350>.

lo que podría dar lugar a un supuesto de incumplimiento susceptible de generar responsabilidad internacional del Estado. Finalmente, se abordan las posibles consecuencias jurídicas de dicho incumplimiento, así como los mecanismos previstos en el propio régimen convencional que podrían contribuir a reforzar el control de los cultivos ilícitos y favorecer el cumplimiento efectivo de la obligación de erradicación.

**Palabras clave:** régimen internacional de control de drogas, erradicación de cultivos ilícitos de coca, responsabilidad internacional del Estado, obligaciones de medios, obligaciones de resultado, obligaciones híbridas

### **The Obligation to Eradicate Illicit Coca Crops under the International Drug Control Regime: Implications for the International Responsibility of the Peruvian State**

#### **ABSTRACT**

This article examines the international responsibility of the State arising from the failure to comply with the obligation to eradicate illicit coca bush crops within the framework of the international drug control regime. It analyzes the normative basis of this obligation in the 1961 and 1988 Conventions, as well as its legal nature considering the doctrinal distinction between obligations of conduct and obligations of result. The study argues that the eradication obligation combines elements of both obligations of conduct and obligations of result, as it requires not only the adoption of normative and institutional measures but also the achievement of the effective suppression of illicit crops. Based on this conceptual framework, the article examines the implementation of this obligation in Peru through an analysis of its legal framework, the public policies adopted, and the operational execution of eradication actions. It also evaluates the degree of State compliance considering the reports issued by the International Narcotics Control Board (INCB). The article concludes that the significant persistence of illicit crops in Peruvian territory raises questions regarding the effectiveness of the measures adopted to achieve the result required by the international obligation, which could constitute a situation of non-compliance capable of giving rise to State responsibility under international law. Finally, the article examines the possible legal consequences of such non-compliance, as well as the measures provided within the conventional regime that could contribute to strengthening the control of illicit crops and promoting the effective fulfillment of the eradication obligation.

**Keywords:** international drug control regime, eradication of illicit coca crops, State responsibility, obligations of conduct, obligations of result, mixed obligations

## 1. INTRODUCCIÓN

El régimen internacional de control de drogas constituye uno de los sistemas normativos multilaterales más consolidados en el marco de las Naciones Unidas. Se sustenta en tres instrumentos jurídicos fundamentales: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972<sup>1</sup>; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971<sup>2</sup>; y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988<sup>3</sup>, a los cuales se ha adherido la gran mayoría de los Estados de la comunidad internacional, otorgándole a este régimen un carácter prácticamente universal (Heilmann, 2010, párr. 1). En la actualidad, 186 Estados son partes de la Convención de 1961, 184 Estados son partes de la Convención de 1971 y 192 Estados han ratificado la Convención de 1988.

Este acervo jurídico establece un conjunto de obligaciones vinculantes para los Estados dirigidas a limitar la producción, la fabricación, el comercio y la distribución de estupefacientes a fines médicos y científicos. Dichas obligaciones se materializan, entre otros aspectos, en el deber de armonizar la legislación interna con los estándares internacionales y de adoptar políticas públicas coherentes para prevenir, reducir y sancionar las actividades vinculadas al tráfico ilícito de drogas (artículo 4 de la Convención de 1961, artículo 5 del Convenio de 1971 y artículo 2 de la Convención de 1988).

Cabe señalar que, dentro de este conjunto normativo, la erradicación de los cultivos ilícitos, en particular del arbusto de coca, se configura como uno de los pilares fundamentales del régimen internacional de control de drogas, en la medida en que incide directamente en la fase inicial de la cadena de producción de cocaína. En efecto, la expansión de la superficie destinada al cultivo ilícito de coca constituye un factor determinante en el incremento de la producción mundial de este estupefaciente. De acuerdo con el Informe Mundial sobre las Drogas 2025 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la producción mundial de cocaína alcanzó en 2023 un nivel superior a las 3708 toneladas, lo que representó un aumento histórico del 34% respecto del año anterior, cuyos efectos se vieron reflejados en el incremento de incautaciones, sí como en el número de muertes asociadas al consumo de cocaína (UNODC, 2025).

Estos datos ponen de relieve la relevancia del cumplimiento efectivo de la obligación de erradicación. En el caso peruano, la información contenida en los informes de la

---

<sup>1</sup> 976 U.N.T.S. 105.

<sup>2</sup> 1019 U.N.T.S. 175.

<sup>3</sup> 1582 U.N.T.S. 95.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) permite advertir que, si bien el Estado ha adoptado diversas medidas normativas e institucionales orientadas a reducir la superficie cultivada con coca destinada a fines ilícitos, la presencia de estos cultivos persiste de manera relevante en determinadas zonas del territorio nacional. Esta situación plantea interrogantes acerca de la eficacia de las políticas implementadas y, desde una perspectiva jurídica, sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de erradicación de cultivos ilícitos.

Ahora bien, esta problemática ha sido ampliamente abordada desde perspectivas sociológicas, así como de políticas públicas. Sin embargo, el análisis jurídico de las consecuencias que podría generar el incumplimiento de la obligación internacional de erradicación no ha sido abordado en la doctrina. En ese orden de ideas, resulta pertinente examinar si la persistencia significativa de cultivos ilícitos puede constituir un supuesto de incumplimiento del derecho internacional susceptible de generar responsabilidad internacional del Estado.

El presente artículo sostiene que el incumplimiento persistente de dicha obligación no constituye únicamente una falta de efectividad de políticas públicas, sino que puede configurar una violación del derecho internacional capaz de generar consecuencias jurídicas en el plano internacional. Para ello, se examina la naturaleza jurídica de la obligación de erradicación de cultivos ilícitos, así como implementación en el Estado peruano y su articulación con el régimen general de responsabilidad internacional del Estado.

## 2. LA OBLIGACIÓN DE ERRADICACIÓN DEL ARBUSTO DE COCA EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS

### 2.1. El régimen convencional del cultivo del arbusto de coca como presupuesto de la obligación de erradicación

La obligación de erradicación del arbusto de coca encuentra su fundamento normativo en los artículos 22 y 26 de la Convención de 1961, los cuales establecen un régimen jurídico orientado, por un lado, a la restricción del cultivo de esta planta a los usos lícitos permitidos por el tratado y, por otro, a la supresión del cultivo ilícito.

En este marco, el artículo 22 reconoce la facultad de los Estados parte de prohibir el cultivo del arbusto de coca cuando dicha medida resulte necesaria para proteger la salud pública y prevenir su desviación hacia el tráfico ilícito de estupefacientes, permitiendo su cultivo únicamente de manera excepcional para fines lícitos, entendidos como aquellos destinados a propósitos médicos y científicos.

De acuerdo con el comentario oficial de este artículo, contenido en los comentarios interpretativos publicados por las Naciones Unidas, esta facultad no constituye una prerrogativa discrecional arbitraria, sino que debe ser ejercida de buena fe y sobre la base de una evaluación objetiva de las circunstancias. En particular, el comentario señala que la prohibición debe ser impuesta únicamente cuando la desviación derivada del cultivo alcanza una magnitud suficientemente importante que compromete la salud pública y el bienestar (Naciones Unidas, 1973, pp. 275–276), lo que evidencia que el criterio determinante son la gravedad y los efectos reales de estas desviaciones.

Adicionalmente, el comentario introduce un límite sustantivo al advertir que no resulta compatible con el principio de buena fe que un Gobierno sostenga que la prohibición no es necesaria cuando, durante un período prolongado y pese a sus esfuerzos, no ha logrado prevenir una desviación a gran escala hacia el tráfico ilícito en las zonas que se encuentran bajo su control efectivo (Naciones Unidas, 1973, p. 276).

Cabe señalar que el alcance de la protección prevista en esta disposición no solo se circunscribe al ámbito interno, sino que comprende el impacto ocasionado en terceros Estados que puedan verse afectados por la desviación hacia el tráfico ilícito (Naciones Unidas, 1973, p. 276). Este aspecto evidencia que la restricción del cultivo del arbusto de coca se basa en la protección de la salud pública como un interés colectivo, el cual puede verse seriamente afectado por el desvío de dicha producción hacia el tráfico ilícito, comprometiendo la eficacia del régimen internacional de control de drogas.

Por su parte, el artículo 26 establece el régimen del cultivo del arbusto de coca y de sus hojas para aquellos Estados parte que permitan su producción conforme a la Convención. Al respecto, el comentario oficial precisa que este régimen se aplica independientemente del propósito para el cual se realice, indicando que, con excepción de ciertos usos limitados previstos en el artículo 49, como el masticado tradicional durante el período transitorio de 25 años posteriores a la vigencia de la Convención, y de la producción destinada a la fabricación de agentes saborizantes desprovistos de alcaloides, el cultivo del arbusto de coca y de sus hojas debe restringirse a los fines permitidos por la Convención (Naciones Unidas, 1973, p. 306). Se advierte que este cultivo lícito constituye una excepción estrictamente delimitada y sometida a fiscalización estatal destinada a evitar su desviación hacia el tráfico ilícito.

A tal efecto, el artículo 26, párrafo 1, extiende al arbusto de coca el sistema de fiscalización estatal previsto originalmente para la adormidera en el artículo 23, lo que implica la creación de uno o más organismos nacionales con competencia exclusiva

sobre la producción y comercialización lícita. Estas entidades se encuentran encargadas de importar, exportar, comercializar a nivel interno e internacional y distribuir la totalidad de la producción lícita, así como de centralizar el otorgamiento de licencias y determinar las zonas autorizadas para los cultivos lícitos.

A diferencia del régimen aplicable a la adormidera, en el caso del arbusto de la hoja de coca, el organismo estatal no está obligado a comprar la cosecha, sino únicamente a tomar posesión material de ella. El comentario oficial explica que esta flexibilidad responde a las condiciones geográficas y logísticas propias de las regiones productoras de coca, donde el cultivo suele realizarse en zonas aisladas y de difícil acceso, lo que dificulta la imposición de plazos estrictos de entrega. Cabe señalar que esta diferencia no reduce el alcance del control estatal, sino que refleja una adaptación del régimen convencional a las particularidades del cultivo del arbusto de coca, manteniendo como objetivo esencial su fiscalización efectiva (Naciones Unidas, 1973, p. 307).

En ese orden de ideas, los artículos 22 y 26 delimitan el ámbito de licitud del cultivo del arbusto de coca y, por exclusión, el alcance de la obligación de erradicación. Mientras el cultivo autorizado se encuentra sometido a un régimen excepcional de fiscalización estatal, toda producción que se realice al margen de los fines permitido por este régimen adquiere carácter ilícito, por lo que carece de protección al amparo de la Convención y se encuentra sujeta al deber de supresión previsto en el artículo 26, párrafo 2.

## **2.2. Configuración normativa de la obligación de erradicación del cultivo ilícito del arbusto de coca en el régimen internacional de control de drogas**

Ahora bien, el núcleo de la obligación de erradicación del cultivo ilícito del arbusto de coca se encuentra en el artículo 26, párrafo 2, el cual establece que “en la medida de lo posible, las Partes obligarán a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente”. Esta disposición impone en ambos supuestos, tanto respecto del crecimiento silvestre como el cultivo ilícito del arbusto de coca, el deber jurídico de suprimir dichas plantas mediante su arranque o destrucción, en tanto estas formas de producción carecen de amparo jurídico dentro del régimen internacional de control de drogas.

Según el comentario oficial de este artículo, la expresión “en la medida de lo posible” se aplica exclusivamente a la obligación relativa a los arbustos que crecen en estado silvestre, debido a las dificultades materiales que presenta su localización y eliminación, dado que estos pueden encontrarse en pequeñas cantidades, en zonas remotas y de difícil acceso. En contraste, dicha limitación no resulta aplicable a la obligación de destruir los cultivos ilícitos, la cual se formula en términos más categóricos (Naciones

Unidas, 1973, p. 308). De esta distinción se desprende que el artículo 26, párr. 2, establece dos modalidades específicas de erradicación: una referida al crecimiento silvestre, caracterizada por un mayor grado de flexibilidad normativa (debido a las dificultades materiales para localizarlo), y otra dirigida al cultivo ilícito, que conlleva una exigencia más estricta orientada a la eliminación efectiva de la producción no permitida por la Convención. Cabe señalar que esta última modalidad constituye el núcleo material de la obligación de erradicación, dado que se encuentra directamente vinculada al tráfico ilícito de estupefacientes, configurándose, de esta manera, en el principal objeto de las medidas estatales de erradicación.

Esta interpretación se encuentra reforzada por la Convención de 1988, cuyo artículo 14 emplea expresamente el término “erradicar” para referirse al cultivo ilícito del arbusto de coca. En particular, el numeral 2 dispone que los Estados parte deberán adoptar medidas adecuadas para erradicar el cultivo ilícito en sus territorios, teniendo en cuenta los usos tradicionales lícitos respaldados por evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente. A diferencia del enfoque predominantemente restrictivo de la Convención de 1961, esta disposición dispone criterios complementarios vinculados a consideraciones sociales, culturales y ambientales, sin que ello implique una relativización de la obligación de erradicar los cultivos ilícitos (Ruda y Novak, 2009, p. 29), sino más bien una orientación sobre las condiciones en las cuales dicha obligación debe ser implementada.

Asimismo, el artículo 14, numeral 3, promueve la cooperación internacional y el desarrollo de programas de desarrollo alternativo como instrumentos complementarios a la erradicación, incluyendo el intercambio de información científica y técnica, el apoyo al desarrollo rural integrado y la cooperación en zonas fronterizas. De este modo, la Convención de 1988 complementa el mandato de erradicación establecido en la Convención de 1961 bajo un enfoque integral que combina medidas preventivas, así como de desarrollo.

En ese orden de ideas, de la lectura sistemática de las Convenciones de 1961 y 1988 se desprende que la obligación de erradicación del arbusto de coca constituye un mandato jurídico central dentro del régimen internacional de control de drogas, al exigir a los Estados la adopción de acciones concretas orientadas a suprimir el crecimiento no permitido y eliminar el cultivo ilícito. Asimismo, esta obligación se complementa con un conjunto de medidas a prevenir y reducir la producción ilícita, considerando que la eliminación del cultivo ilícito constituye un componente esencial para la eficacia y el funcionamiento del régimen.

### 3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA OBLIGACIÓN DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITO DEL ARBUSTO DE COCA. UNA OBLIGACIÓN HÍBRIDA ENTRE MEDIOS Y RESULTADO

#### 3.1. La clasificación de las obligaciones internacionales en el derecho internacional

Desde la perspectiva del derecho internacional, adquiere especial relevancia remitirse a la distinción entre las obligaciones de conducta o de medios y las obligaciones de resultado, a fin de determinar la naturaleza jurídica de la obligación de erradicación de los cultivos ilícitos, por ser esta clasificación la que permite identificar con mayor claridad la naturaleza de una obligación, en tanto refleja el contenido de las obligaciones internacionales (Economides, 2010, pp. 374 y 377).

Cabe señalar que esta distinción proviene del derecho interno, particularmente de los sistemas de tradición civilista influenciados por el derecho romano (Economides, 2010, pp. 375). En este contexto, las obligaciones de conducta o de medios se caracterizan porque el deudor asume el compromiso de utilizar todos los medios posibles y actuar con la diligencia necesaria para cumplir la obligación contractual, sin garantizar necesariamente la ejecución de la obligación ni alcanzar un resultado específico. En ese orden de ideas, para determinar el incumplimiento de la obligación se requiere demostrar la falta de diligencia debida por parte del deudor al no emplear todos los medios adecuados para dicho fin, por lo que no resulta suficiente que el resultado esperado por el acreedor no se haya cumplido para establecer responsabilidad. El ejemplo clásico de una obligación de medios se ilustra tradicionalmente con el caso del médico, quien se obliga a emplear todos los recursos disponibles para tratar al paciente, pero no puede asegurar su recuperación (Economides, 2010, p. 375).

En contraste, en las obligaciones de resultado el deudor se compromete jurídicamente a alcanzar un resultado determinado, de modo que, al no lograrlo, se presume su responsabilidad de manera automática, salvo que demuestre la existencia de una circunstancia eximente, como la fuerza mayor, por lo que la carga de la prueba recae sobre el propio deudor. Por esta razón, las obligaciones de resultado presentan un carácter más estricto y rígido, mientras que las obligaciones de medios resultan más flexibles y fáciles de ejecutar, donde la carga de la prueba recae en el acreedor, lo que hace más difícil establecer la responsabilidad, en tanto se requiere analizar la conducta del deudor y no únicamente la verificación de un resultado. En términos generales, esta diferencia implica que las obligaciones de conducta o de medios establecen un estándar de comportamiento diligente, mientras que las obligaciones de resultado imponen el deber de alcanzar un objetivo específico (Economides, 2010, p. 375).

Ahora bien, si bien esta distinción se origina en el derecho civil, ha sido extrapolada *mutatis mutandis* al ámbito del derecho internacional (Moreno, 2019, p. 296).

Aunque no fue incorporada de manera expresa en el texto final de los Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de 2001 continúa formando parte del derecho internacional general y conserva una relevante utilidad práctica, en especial para el régimen de responsabilidad internacional, en la medida en que permite identificar el momento en que se configura la violación de la obligación y determinar la carga de la prueba aplicable, en la que en las obligaciones de resultado, basta con acreditar que el resultado prescrito no fue alcanzado, mientras que en las obligaciones de conducta o de medios es necesario demostrar la falta de diligencia debida por parte del Estado y su nexo causal con el daño producido (Economides, 2010, p. 375).

En esa línea, según Economides (2010, p. 377), las obligaciones de conducta o de medios suelen adoptar la forma de obligaciones positivas que exigen al Estado realizar una conducta, adoptando todas las medidas necesarias para prevenir un daño o alcanzar un objetivo determinado, sin garantizar su consecución. Estas obligaciones se caracterizan por su formulación general y por otorgar al Estado un margen de discrecionalidad en la elección de los medios. En este sentido, comprenden, entre otras, las obligaciones de prevención, protección, cooperación e intercambio de información, las cuales requieren que el Estado despliegue un comportamiento diligente orientado a minimizar riesgos, más que asegurar un resultado específico.

Por el contrario, las obligaciones de resultado imponen al Estado el deber de alcanzar un resultado concreto o abstenerse de realizar determinadas conductas, de modo que su incumplimiento se configura por la simple falta de consecución del resultado previsto. Estas obligaciones incluyen, en particular, las obligaciones negativas de abstención, como el respeto a la inviolabilidad diplomática, así como aquellas derivadas de normas imperativas del derecho internacional, como la prohibición del genocidio o la esclavitud (Economides, 2010, pp. 337-378).

No obstante, cabe destacar que la distinción entre ambas categorías no siempre es absoluta, ya que algunas obligaciones pueden presentar distintos grados de intensidad o evolucionar con el tiempo, dependiendo de su formulación normativa y del nivel de certeza en la consecución del resultado exigido (Economides, 2010, p. 379). En ese sentido, la doctrina ha reconocido la existencia de obligaciones que no encajan de manera exclusiva en una de estas dos categorías, sino que combinan simultáneamente elementos propios de ambas. Al respecto, Wolfrum señala que estas obligaciones requieren no solo la adopción de un comportamiento específico por parte del Estado, sino también la consecución del objetivo perseguido, de modo que el cumplimiento no se agota en la mera adopción formal de medidas, sino que exige verificar su efectividad en la práctica. De esta manera, por ejemplo, en el marco de la Convención

Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados no solo deben adoptar medidas legislativas para tipificar determinadas conductas, sino también asegurar que dichas medidas produzcan el efecto esperado en la realidad, lo que evidencia la coexistencia de elementos de conducta y de resultado dentro de una misma obligación (Wolfrum, 2011, pp. 380-381).

En la misma línea, el autor advierte que la distinción clásica entre obligaciones de conducta y de resultado puede resultar insuficiente para describir adecuadamente determinadas obligaciones internacionales, en particular aquellas de carácter preventivo, las cuales presentan una naturaleza compleja al exigir tanto la adopción de medidas diligentes como la evitación del resultado prohibido. En estos supuestos, el análisis del cumplimiento no se limita a verificar la conducta desplegada por el Estado, sino que también exige evaluar si el resultado lesivo llegó a producirse, lo que puede configurar igualmente una violación de la obligación internacional (Wolfrum, 2011, p. 381).

Por su parte, Economides (2010, p. 375) complementa este enfoque al señalar que incluso dentro de las obligaciones de conducta existen distintos grados de intensidad, incluyendo las denominadas obligaciones de medios reforzadas, que imponen un estándar de diligencia más elevado y restringen el margen de discrecionalidad estatal, aproximando su contenido a una lógica propia de las obligaciones de resultado. Por lo tanto, estas consideraciones evidencian que la distinción entre obligaciones de conducta y de resultado no siempre se desarrolla de manera rígida, sino que su aplicación depende del contenido específico de la obligación en cuestión.

### **3.2. La naturaleza jurídica de la obligación de erradicación de cultivos ilícitos del arbusto de coca**

De acuerdo con lo desarrollado líneas arriba, la obligación de erradicación del cultivo ilícito del arbusto de coca prevista en el artículo 26, párrafo 2, de la Convención de 1961 presenta una naturaleza jurídica compleja que no puede ser reducida de manera exclusiva a una obligación de conducta ni a una obligación de resultado.

En efecto, el tenor literal de dicha disposición establece que las Partes “destruirán los arbustos que se cultiven ilícitamente”, lo que revela la exigencia de una acción concreta orientada a la eliminación material de dichos cultivos. De acuerdo con el comentario oficial del artículo, esta obligación no se encuentra calificada por la expresión “en la medida de lo posible”, la cual se aplica únicamente a los arbustos que crecen en estado silvestre, debido a las dificultades inherentes a su localización (Naciones Unidas, 1973, p. 308).

Este elemento permite identificar que la destrucción de los cultivos ilícitos constituye un deber jurídico autónomo, cuyo cumplimiento se verifica mediante la eliminación efectiva de la producción no autorizada por el régimen convencional. Es decir, la obligación exige la existencia de un resultado que no se satisface con la mera adopción de medidas normativas o programáticas, tales como la aprobación de un marco jurídico interno o la implementación de programas de desarrollo alternativo, sino que exige una intervención material dirigida a eliminar la situación ilícita.

No obstante, el cumplimiento de esta obligación implica también la adopción de un conjunto de medidas normativas, administrativas y operativas que corresponden al ámbito de las obligaciones de conducta. De acuerdo con el artículo 14 de la Convención de 1988, los Estados deben adoptar medidas adecuadas para erradicar el cultivo ilícito, promover la cooperación internacional y desarrollar programas de desarrollo alternativo. Conforme al comentario oficial de esta disposición, la implementación de dichas medidas debe evaluarse teniendo en cuenta las condiciones existentes en el territorio de cada Estado, así como factores ambientales, geográficos y socioeconómicos que pueden incidir en la selección de los métodos de erradicación más apropiados (Naciones Unidas, 1998, p. 306).

Asimismo, se reconoce que la eficacia de las estrategias de erradicación puede verse fortalecida mediante iniciativas complementarias, entre ellas el desarrollo rural integrado y la promoción de alternativas económicas viables para las poblaciones involucradas en el cultivo ilícito (Naciones Unidas, 1998, p. 307). En este sentido, el comentario pone de relieve que las obligaciones previstas en el artículo 14 presentan un carácter flexible y abierto, en la medida en que su cumplimiento depende principalmente del despliegue de medidas razonables y diligentes por parte de los Estados, lo que refleja claramente la lógica propia de una obligación de medios.

Por lo tanto, la obligación de erradicación presenta una configuración híbrida, en la cual coexisten un núcleo específico de resultado, consistente en la destrucción efectiva de los cultivos ilícitos, así como un conjunto de obligaciones de conducta orientadas a hacer posible la consecución de dicho resultado.

#### 4. IMPLEMENTACIÓN DE LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS DEL ARBUSTO DE COCA EN EL PERÚ

El Perú forma parte de los tres instrumentos convencionales que integran el régimen internacional de control de drogas. En efecto, el Estado peruano fue signatario de la Convención de 1961, la cual fue aprobada mediante Resolución Legislativa N.º 15013 y ratificada el 22 de julio de 1964. Posteriormente, el Perú se incorporó al Convenio

de 1971 mediante adhesión, tras su aprobación por Decreto Ley N.º 22736 y la ratificación del instrumento correspondiente el 28 de enero de 1980. Finalmente, el Perú también es parte de la Convención de 1988, tratado que fue aprobado mediante Resolución Legislativa N.º 25352 y ratificado el 12 de diciembre de 1991.

En virtud de estos instrumentos, el Perú ha implementado diversas normas y políticas destinadas a reprimir y sancionar las actividades ilícitas vinculadas al tráfico ilícito de drogas. Con relación a la obligación de erradicación de cultivos ilícitos del arbusto de coca en el Perú, se advierten tres niveles de adecuación de esta implementación.

#### **4.1. Nivel normativo: el control estatal de la producción legal y de los cultivos ilícitos**

En primer lugar, se encuentran disposiciones orientadas específicamente a la erradicación de los cultivos ilícitos del arbusto de coca, en concordancia con los artículos 23 y 26, párrafo 1, de la Convención de 1961, referidos al control del cultivo lícito del arbusto de coca y a la creación de un organismo nacional encargado de centralizar dicha función. En esa línea, el Perú adoptó el Decreto Ley N.º 22095, Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas de 1978, que establece un régimen orientado a la reducción gradual de los cultivos ilícitos de hoja de coca como mecanismo para limitar la oferta destinada al tráfico ilícito, restringiendo el uso de esta planta exclusivamente a fines médicos, científicos e industriales.

De manera complementaria, los artículos 31 y 33 de dicha norma prohíben la renovación y recalce de los cultivos existentes, así como el establecimiento de cultivos y almácigos en nuevas áreas del territorio nacional, estableciendo que únicamente la Empresa Nacional de la Coca S. A. (ENACO) se encuentra facultada para desarrollar cultivos de coca con fines lícitos. En ese sentido, mediante el Decreto Ley N.º 22370 se adoptó la Ley Orgánica de ENACO, otorgándole autonomía administrativa, económica y técnica, así como el monopolio de la comercialización e industrialización lícita de la hoja de coca y sus derivados, consolidando así un sistema estatal de control sobre su producción legal.

#### **4.2. Nivel políticas públicas: incorporación de la erradicación de los cultivos ilícitos como política estatal**

Ahora bien, en lo que respecta específicamente a la obligación de erradicación de los cultivos ilícitos prevista en el artículo 26, párr. 2, de la Convención de 1961, se advierte que el Perú la ha incorporado progresivamente como parte de su política pública, articulándola con estrategias de desarrollo alternativo y reducción de la oferta ilícita.

En efecto, el Perú adoptó la Política de Estado N.º 27 del Acuerdo Nacional, denominada “Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas”, con el propósito de promover el desarrollo alternativo integral como mecanismo para sustituir los cultivos ilícitos de hoja de coca, en cumplimiento de sus compromisos internacionales y del principio de responsabilidad común y compartida entre los Estados productores y consumidores de cocaína.

En esa misma línea, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), como entidad responsable del diseño y conducción de la política nacional de lucha contra el TID, adscrita a la Presidencia de Consejos de Ministros, implementó la Política Nacional contra las Drogas al 2030 (PNCD), aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 192-2020-PCM, la cual establece un marco de regulación de las actividades vinculadas a los cultivos ilícitos, el tráfico ilícito y el consumo de drogas, a través del desarrollo de las condiciones socioeconómicas e institucionales de las zonas y poblaciones más vulnerables que presentan una mayor producción y comercio de cocaína, a fin de que estas reduzcan progresivamente la producción, el comercio y el consumo de drogas. La PNCD ha delimitado su ámbito de ejecución a las Zonas Estratégicas de Intervención (ZEI), dentro de las cuales figuran el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), seguido del corredor amazónico, el corredor subtropical nororiental, la franja costera, el Huallaga, La Convención-Kosñipata, el sur amazónico y la triple frontera, conforme a lo establecido en el artículo 2 del Decreto Supremo N.º 086-2021-PCM.

#### 4.3. Nivel operativo: ejecución de la erradicación de cultivos ilícitos

En el plano operativo, el Decreto Legislativo N.º 1241 de 2015 reforzó el marco institucional existente, otorgando a DEVIDA la facultad de proponer políticas y articular la acción intersectorial en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, en coordinación con el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú, entidades encargadas principalmente de la erradicación de los cultivos ilícitos y de las acciones de interdicción, respectivamente, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, el Ministerio Público y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, de acuerdo a lo artículos 2, 18, 19, 20 y 41.

Asimismo, esta norma establece expresamente, en su artículo 4, numeral 2, que las plantaciones de coca cultivadas ilegalmente serán objeto de erradicación, asignando al Proyecto Especial Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga (Proyecto Especial CORAH) la ejecución de dichas acciones, con el apoyo de la Policía Nacional del Perú en materia de seguridad.

En este marco, el Proyecto Especial CORAH constituye el principal órgano operativo encargado de la erradicación material de los cultivos ilícitos en el Perú. Este proyecto fue creado mediante el Decreto Supremo N.º 043-82-AG, en el contexto del Convenio de Cooperación suscrito entre el Perú y los Estados Unidos el 26 de septiembre de 1981, y actualmente depende funcional y administrativamente del Ministerio del Interior, a través de la Dirección General contra el Crimen Organizado, conforme al Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 014-2019-IN, la cual es responsable de la planificación, ejecución y control de las acciones destinadas a la reducción de los cultivos ilícitos, con un enfoque orientado a la sostenibilidad ambiental y social. Desde 1994, su ámbito de intervención se extiende a todo el territorio nacional, extendiéndose a los valles cocaleros en el país (Zanabria, 2022, p. 26).

En ese contexto, se adopta anualmente el Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal con Responsabilidad Social en el Perú (PARECIRS), mediante el cual se establecen las metas operativas de erradicación, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación, sobre la base de los reportes emitidos por el Proyecto Especial CORAH.

Para el periodo 2026, el PARECIRS fue ratificado mediante la Resolución Ministerial N.º 0067-2026-IN, estableciendo como meta la erradicación de 19 000 hectáreas de cultivos ilícitos de coca, la cual será ejecutada en dos etapas operativas diferenciadas, en el marco del proceso de reorganización institucional del CORAH. En una primera fase, comprendida entre los meses de enero y abril, las operaciones serán ejecutadas por dicho Proyecto Especial, mientras que, en una segunda fase, prevista entre noviembre y diciembre, estas serán asumidas por el Programa de Reducción de Cultivos Ilegales en el Perú, condicionadas a la adecuación institucional del CORAH al Ministerio del Interior (Caretas, 2026).

#### **4.4. Sistema de monitoreo de cultivos ilícitos y cooperación internacional**

Un factor importante en la implementación de la erradicación de los cultivos ilícitos del arbusto de coca se lleva a cabo mediante la cooperación internacional. DEVIDA forma parte del Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (UNODC, s. f.). De acuerdo con el Informe de Monitoreo de 2024, esta cooperación permite que el proceso de monitoreo, desde el análisis de imágenes satelitales hasta la validación final de los resultados, sea certificado conforme al Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) de la UNODC, lo que garantiza que la información producida cumpla con estándares internacionales de calidad, comparabilidad e imparcialidad (DEVIDA, 2025).

Dicho documento también señala que 2024 es el segundo año consecutivo en que el Perú genera de manera directa los datos sobre la superficie cultivada de coca bajo este sistema, lo que evidencia el tránsito desde un esquema de monitoreo conjunto con la UNODC hacia un modelo nacional autónomo validado internacionalmente, fortaleciendo la credibilidad de la información oficial (DEVIDA, 2025).

En este marco, DEVIDA asume el liderazgo del análisis técnico del monitoreo, particularmente mediante el procesamiento de imágenes satelitales, mientras que el Proyecto Especial CORAH proporciona la información de campo relativa a las acciones de erradicación manual ejecutadas. Esta articulación entre el monitoreo técnico y la verificación operativa permite contar con información precisa sobre la evolución de los cultivos ilícitos y constituye una herramienta fundamental para la planificación, ejecución y evaluación de la política de erradicación en el Perú.

## 5. SITUACIÓN DEL CULTIVO ILÍCITO DE COCA EN EL PERÚ SEGÚN LOS INFORMES DE LA JIFE

Con el fin de contar con elementos empíricos que permitan analizar el grado de cumplimiento de la obligación de erradicación de los cultivos ilícitos, resulta pertinente examinar los informes anuales de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (en adelante, JIFE). Este órgano independiente, integrado por trece expertos, tiene la función de supervisar la aplicación de los convenios internacionales de fiscalización de estupefacientes y de formular observaciones sobre su implementación por parte de los Estados, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Convención Única de 1961.

Tomando en consideración los informes anuales de 2025, 2024 y 2023, se advierte que el Perú continúa siendo uno de los principales países afectados por el cultivo ilícito del arbusto de coca a nivel mundial, junto con Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia. En efecto, el informe de 2023 señala que el Perú registró un nivel histórico de 95.008 hectáreas de cultivo ilícito en 2022, lo que representó un incremento del 18% respecto del año anterior, pese a que el país reportó niveles significativos de erradicación, alcanzando 21.628 hectáreas en ese mismo año. Esta cifra resulta considerablemente superior a las registradas en 2020 y 2021, aunque aún inferior a los niveles alcanzados en 2018 y 2019 (JIFE, 2023, p. 92).

Las regiones más afectadas fueron Ucayali (de 10 151 ha a 14 531 ha), Loreto (de 10 348 ha a 13 844 ha), Cusco (de 13.642 ha a 16 009 ha) y Junín (de 6701 ha a 8063 ha), mientras que el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) continuó concentrando la mayor proporción del cultivo ilícito en 2022, con el

37,6% del total nacional. Además, el 19% (18 076 ha) de la superficie total cultivada se ubicó en territorios de comunidades indígenas u originarias, y el 16% (14 865 ha) en áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento (JIFE, 2023, p.92).

Asimismo, en relación con el mercado lícito de hoja de coca reportado al régimen internacional de control de drogas, la JIFE señala que el Perú no comunicó cifras de producción para el año 2022, aunque sí informó la exportación de 76 toneladas de hoja de coca en ese mismo periodo (JIFE, 2023, p. 26).

Por su parte, el informe de 2024 indica que el Perú registró una reducción del 2,3% en la superficie total cultivada, alcanzando 92 784 hectáreas en 2023, lo que constituye la primera disminución observada en ocho años. Este resultado fue atribuido, en parte, a la ejecución de acciones integrales de erradicación en diversas zonas del país, particularmente en regiones como Ucayali y Loreto, donde se registraron reducciones significativas en áreas previamente afectadas por el cultivo ilícito, como Bajo Amazonas, Putumayo, Callería, Aguaytía y Pichis-Palcazú-Pachitea (JIFE, 2024, pp. 92-93). Asimismo, se observaron reducciones importantes en diez zonas de producción que anteriormente habían mostrado una tendencia de crecimiento, entre ellas Marañón (-58%), Camanti (-53%), Alto Chicama (-48%), Yaguas (-42%) y Callería (-37%).

No obstante, el informe también advierte que el VRAEM continuó concentrando la mayor proporción del cultivo ilícito, alcanzando el 41,2% del total nacional, en comparación con el 37,6% registrado en 2022. Cabe precisar que, pese a la reducción global, el cultivo ilícito se expandió en determinadas tierras de pueblos indígenas, como en las Reservas Indígenas Kakataibo Norte y Sur, donde el área cultivada incrementó en 144% entre 2021 y 2023, pasando de 171 ha a 416 ha, lo que representa una amenaza para los derechos de esa población que vive en aislamiento y se encuentra en situación de especial vulnerabilidad. Asimismo, la coca cultivada en áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento alcanzó el 71% (JIFE, 2024, pp. 92-93).

Respecto del mercado lícito de hoja de coca reportado al régimen internacional de control de drogas, la JIFE también señala que el Perú informó para 2023 una producción de 1259,3 toneladas de hoja de coca provenientes de cultivos lícitos, cifra que no había sido reportada para el año 2022 (JIFE, 2024, p. 31).

Ahora bien, según el informe de 2025, el Perú consolidó una tendencia descendente en la superficie cultivada de coca ilícita, en tanto el área total se redujo a 89 755 hectáreas en 2024, lo que representa el segundo año consecutivo de disminución desde el nivel máximo registrado en 2022. La JIFE destaca expresamente este resultado y señala que, por primera vez en varios años, el cultivo ilícito de coca disminuyó marginalmente en el Perú (JIFE, 2025, p. 84).

En efecto, la superficie cultivada se redujo progresivamente desde las 95 008 hectáreas registradas en 2022, a 92 784 hectáreas en 2023 y a 89 755 hectáreas en 2024. No obstante, el VRAEM continúa concentrando la mayor proporción del cultivo ilícito en el país, con el 40,5% del total nacional (36 345 ha), pese a registrar también una reducción del 5% respecto del año anterior. Asimismo, aunque se observan disminuciones en áreas naturales protegidas (21%), zonas de amortiguamiento (2%) y territorios de poblaciones indígenas (6%), el cultivo ilícito aumentó en determinadas zonas específicas del territorio peruano, como el departamento de Amazonas y el distrito de San Gabán.

En relación con el mercado lícito de hoja de coca reportado al régimen internacional de control de drogas, la JIFE también señala que el Perú reportó para 2024 una producción de 1259,3 toneladas de hoja de coca provenientes de cultivos lícitos (JIFE, 2025, p. 27).

En este sentido, los informes de la JIFE permiten advertir que el Perú ha ejecutado medidas concretas de erradicación y que estas han producido resultados verificables en términos de reducción marginal del área cultivada en los últimos dos años. Sin embargo, al mismo tiempo, dichos informes confirman que el cultivo ilícito continúa existiendo en una magnitud considerable extendiéndose a zonas más vulnerables en el territorio nacional, poniendo de manifiesto la complejidad del cumplimiento efectivo de la obligación internacional de erradicación prevista en el régimen internacional de control de drogas.

## 6. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL PERÚ POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE ERRADICACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

La responsabilidad internacional del Estado es una institución jurídica fundamental en el derecho internacional, en tanto deriva directamente de la personalidad jurídica internacional de los Estados y de su condición de principales titulares de obligaciones internacionales (Crawford, 2006, párr. 1).

Su configuración depende del contenido de las obligaciones internacionales, el cual varía según la naturaleza y el tipo de compromisos asumidos de cada Estado en el sistema internacional. Sin embargo, más allá de la diversidad material de las obligaciones, los elementos estructurales de la responsabilidad (atribución del hecho, existencia de una violación, posibles circunstancias excluyentes y consecuencias jurídicas) poseen un carácter general y transversal. Cabe señalar que estos principios han sido sistematizados y desarrollados por la Comisión de Derecho Internacional en los Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos

de 2001 (ARSIWA, por sus siglas en inglés), los cuales constituyen actualmente el marco para la determinación de la responsabilidad internacional (Crawford, 2006, párr. 3).

De acuerdo con Crawford (2006, párr. 17), los artículos 1 al 3 del ARSIWA consagran parte de los principios generales de la responsabilidad internacional del Estado. El artículo 1 declara que la responsabilidad internacional del Estado se configura cuando concurre un hecho internacionalmente ilícito. Por su parte, el artículo 2 precisa los elementos constitutivos de dicho hecho, señalando que debe tratarse de una conducta (acción u omisión) atribuible al Estado conforme al derecho internacional y que constituya una violación de una obligación internacional vigente para ese Estado. Finalmente, el artículo 3 consagra que la calificación de un hecho como internacionalmente ilícito se rige exclusivamente por el derecho internacional y no puede verse afectada por su eventual licitud conforme al derecho interno.

Ahora bien, sobre la base de estos principios, la determinación de la responsabilidad internacional exige verificar la concurrencia de los elementos que configuran el hecho internacionalmente ilícito. En efecto, como se señaló previamente, la responsabilidad se configura únicamente cuando una conducta atribuible al Estado constituye una violación de una obligación internacional vigente, según el artículo 2 de ARSIWA. Por lo tanto, corresponde analizar cada uno de estos presupuestos.

### **6.1. El incumplimiento de una obligación internacional (elemento objetivo)**

El elemento objetivo del hecho internacionalmente ilícito se configura cuando existe el incumplimiento de una obligación internacional vigente para el Estado (Novak y García-Corrochano, 2016, p. 403). De acuerdo con los artículos 12 y 13 de ARSIWA, existe violación cuando la conducta del Estado no se encuentra conforme lo exigido por una obligación internacional que se encontraba en vigor en el momento en que el hecho tuvo lugar. La existencia de la violación es independiente del origen o la naturaleza de la obligación, la cual puede derivar del derecho consuetudinario, convencional u otra fuente reconocida del derecho internacional, incluyendo obligaciones materializadas en decisiones judiciales o laudos arbitrales. En consecuencia, el elemento objetivo se manifiesta cuando existe una falta de conformidad, total o parcial, entre el comportamiento exigido al Estado por una obligación internacional y la conducta efectivamente desplegada por este (Novak y García-Corrochano, 2016, p. 403).

Ahora bien, tratándose de obligaciones de carácter híbrido, como ocurre con la obligación de erradicación de cultivos ilícitos, la determinación del incumplimiento exige un análisis más complejo. Pues se tendría que realizar un primer análisis

sobre si el Estado ha adoptado el marco normativo y las medidas necesarias para dar cumplimiento a la obligación internacional para satisfacer el componente de conducta. Asimismo, debe evaluarse si tales medidas han resultado efectivas para alcanzar el resultado exigido por la obligación, pues el cumplimiento de este tipo de deberes no se agota en su adopción formal, sino que requiere una efectividad material (Wolfrum, 2011, p. 382).

Por ejemplo, Wolfrum (2011, p. 381), advierte que, en el ámbito de las obligaciones de prevención que son calificadas como obligaciones híbridas, el análisis de la responsabilidad implica una evaluación secuencial en la que el juez internacional examina, en primer término, si el Estado actuó con la diligencia debida mediante la adopción de todas las medidas necesarias y, posteriormente, si el hecho que debía evitarse ocurrió. En este último supuesto, la materialización del resultado prohibido no solo genera una presunción de insuficiencia de la conducta estatal, sino que también puede configurar, por sí misma, una infracción de la obligación internacional, reforzando así la determinación de la responsabilidad del Estado.

En ese orden de ideas, la evaluación del cumplimiento de la obligación de erradicación de los cultivos ilícitos por parte del Perú no puede limitarse a la mera existencia de un marco normativo e institucional, sino que requiere examinar si dichas medidas han sido efectivas para lograr la reducción del cultivo ilícito de coca, conforme al resultado exigido por la obligación internacional.

Siguiendo el criterio planteado Wolfrum, se puede verificar que el Perú ha adoptado un conjunto de medidas normativas, institucionales y operativas orientadas a la erradicación de los cultivos ilícitos, incluyendo la creación del Proyecto Especial CORAH como un mecanismo executor de dicha actividad. Asimismo, considerando que el artículo 14, párrafos 2 y 3, de la Convención de 1988 reconoce un margen de apreciación sobre la libertad de formas para cumplir la obligación, podría sostenerse que el ordenamiento jurídico peruano se encuentra, en términos formales, alineado con lo requerido por el tratado.

No obstante, los informes recientes de la JIFE evidencian la persistencia de los cultivos ilícitos en el territorio peruano, así como un incremento en zonas particularmente vulnerables, como territorios de pueblos indígenas y áreas naturales protegidas. Esta circunstancia plantea serios cuestionamientos sobre la efectividad de las medidas adoptadas para alcanzar el resultado exigido por la obligación internacional, esto es, la supresión efectiva de los cultivos ilícitos. Cabe señalar que dicha situación resulta particularmente relevante si se considera que el Perú continúa siendo uno de los principales países con mayor superficie cultivada de coca ilícita a nivel mundial (JIFE, 2023, p. 92).

En consecuencia, puede advertirse que, si bien existen capacidades institucionales, marcos normativos y mecanismos de cooperación internacional orientados a enfrentar el fenómeno, la eliminación material de los cultivos ilícitos no ha sido plenamente alcanzada. En efecto, la magnitud de dichos cultivos en el Perú continúa siendo considerable, y solo en los dos últimos años se ha registrado una reducción marginal (JIFE, 2025, p. 84). En ese contexto, podría advertirse, *prima facie*, la existencia de un incumplimiento del componente de resultado de la obligación internacional de erradicación, en la medida en que subsiste la situación ilícita cuya supresión exige el régimen internacional de control de drogas.

Finalmente, debe considerarse que, conforme al artículo 14 de ARSIWA, la violación de una obligación que exige prevenir o suprimir una situación ilícita se prolonga durante todo el período en que dicha situación persiste y el Estado no adopta las medidas necesarias para ponerle fin. En esa línea, la permanencia de los cultivos ilícitos en el territorio peruano podría configurar una violación de carácter continuo, en tanto refleje la insuficiencia de las medidas adoptadas para lograr su eliminación efectiva.

## 6.2. Atribución del incumplimiento al Perú (elemento subjetivo)

El elemento subjetivo del hecho internacionalmente ilícito se refiere a la atribución de la conducta al Estado, donde se debe determinar cuándo una acción u omisión, sea realizada por un órgano estatal o, en determinados supuestos, por particulares, puede ser considerada como un hecho del Estado y, por ende, generar su responsabilidad internacional (Novak y García-Corrochano, 2016, p. 412).

Conforme al artículo 4 de ARSIWA, se considerará hecho del Estado, según el derecho internacional, el comportamiento de todo órgano estatal, cualquiera sea la naturaleza de sus funciones (legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole), su posición dentro de la organización estatal o su pertenencia al gobierno central o a una división territorial. Esta disposición consagra la regla fundamental de atribución (Crawford, 2006, párr. 18) y refleja el principio de unidad del Estado en el plano internacional, donde todo agente que actúe en calidad oficial puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado, con independencia de que ejerza funciones internas o externas y de que actúe dentro o fuera del territorio estatal (Novak y García-Corrochano, 2016, p. 414).

Asimismo, el numeral 2 precisa que el término “órgano” comprende toda persona o entidad que tenga esa condición conforme al derecho interno del Estado, lo que confirma que el criterio determinante es la calidad orgánica reconocida por el propio ordenamiento jurídico interno. Por lo tanto, ni la separación de poderes, ni la auto-

nomía funcional de los órganos, excluyen la atribución internacional, en tanto el Estado responde como una unidad, y sus órganos constituyen manifestaciones jurídicas de esa misma unidad (Novak y García-Corrochano, 2016, p. 416).

Aplicando estos criterios al caso peruano, las acciones de erradicación de cultivos ilícitos son ejecutadas por entidades estatales como DEVIDA, adscrita a la PCM, y el Proyecto Especial CORAH, dependiente del Ministerio del Interior. Ambas entidades forman parte del Poder Ejecutivo y ejercen funciones públicas conferidas por el ordenamiento jurídico nacional para la implementación de la obligación de erradicación, por lo que, sus actuaciones, así como las eventuales omisiones, constituyen hechos atribuibles al Estado peruano en los términos del artículo 4 de los ARSIWA.

Por tanto, si se constatará un incumplimiento de la obligación internacional de erradicación del cultivo ilícito del arbusto de coca, dicho incumplimiento no podría desvincularse de la organización interna, por lo que, conforme con el principio de unidad del Estado, el eventual incumplimiento sería jurídicamente atribuible al Estado peruano en su conjunto en el plano internacional.

### 6.3. Invocación de responsabilidad internacional

Los artículos 42 y 48, numeral 1, de ARSIWA regulan la legitimación para invocar la responsabilidad internacional. El artículo 42 reconoce este derecho al Estado lesionado, no solo cuando la obligación violada existe en relación directa con él, sino también cuando dicha obligación tiene un carácter colectivo, frente a un grupo de Estados o la comunidad internacional, y la violación lo afecta especialmente o modifica radicalmente su posición jurídica respecto del cumplimiento ulterior. Por su parte, el artículo 48 extiende la legitimación a cualquier Estado que, sin haber sufrido un perjuicio individualizado, invoque la responsabilidad por la violación de una obligación establecida en interés colectivo del grupo o de la comunidad internacional en su conjunto.

Asimismo, el comentario al artículo 48, numeral 1, de ARSIWA precisa que las denominadas “obligaciones colectivas” son aquellas que se aplican entre un grupo de Estados y han sido establecidas para la protección de un interés común o colectivo. Estas pueden referirse, por ejemplo, a materias como la protección del medio ambiente o la seguridad de una región. Sin embargo, estas obligaciones no se restringen a acuerdos orientados exclusivamente a los intereses de los Estados miembros, sino que incluyen los acuerdos adoptados por un grupo de Estados con el propósito de proteger un interés común más amplio, donde en ambos casos deben ir más allá del ámbito de las relaciones bilaterales entre los Estados parte (Comisión de Derecho Internacional, 2001, p. 126).

Cabe señalar que este último aspecto cobra especial relevancia en el marco del régimen internacional de control de drogas, dado que el incumplimiento de la obligación de erradicación afecta principalmente intereses colectivos de la comunidad internacional. Como se ha señalado previamente, el artículo 22 de la Convención de 1961, referido a la prohibición de los cultivos, en este caso del arbusto de coca, presenta una dimensión externa, en tanto comprende el impacto que puede ocasionar el narcotráfico en terceros Estados (Naciones Unidas, 1973, p. 276). Pues la adopción de esta medida responde a la necesidad de proteger la salud pública y prevenir la desviación de los cultivos hacia la producción y el tráfico ilícito de drogas, fenómeno que trasciende las fronteras del Estado de origen y compromete el funcionamiento del régimen en su conjunto.

En este contexto, la obligación de erradicación puede ser calificada como una obligación asumida en beneficio del conjunto de los Estados parte, en la medida en que se orienta a prevenir el desvío de cultivos ilícitos hacia el narcotráfico. En efecto, la producción ilícita de estupefacientes genera impactos que trascienden el ámbito interno del Estado donde se originan, afectando dimensiones como la seguridad internacional, la salud pública, la criminalidad organizada y la estabilidad institucional (Ruda y Novak, 2009, pp. 14-22).

Por lo tanto, el incumplimiento de la obligación de erradicación no puede ser entendido únicamente como una cuestión que afecte al Estado en cuyo territorio se producen los cultivos ilícitos, sino como una violación que compromete el interés colectivo protegido por el régimen internacional de control de drogas. En la medida en que esta obligación busca preservar la eficacia de dicho régimen frente a un fenómeno de naturaleza transnacional, su inobservancia trasciende la esfera de las relaciones bilaterales y afecta al conjunto de los Estados parte. Por ello, conforme a la lógica prevista en los artículos 42 y 48 de ARSIWA, otros Estados jurídicamente interesados se encuentran legitimados para invocar la responsabilidad internacional del Estado incumplidor en defensa del interés colectivo que sustenta dicho sistema jurídico multilateral.

#### **6.4. Consecuencias jurídicas del incumplimiento de la obligación de erradicación**

La constatación de un hecho internacionalmente ilícito genera la responsabilidad internacional del Estado y ocasiona una serie de consecuencias jurídicas. En particular, el artículo 48, numeral 2, de ARSIWA reconoce que, en determinadas circunstancias, Estados distintos del Estado directamente puede reclamar del Estado responsable la cesación del hecho internacionalmente ilícito, así como las seguridades y garantías de no repetición de conformidad con el artículo 30. Asimismo, puede

solicitar el cumplimiento de la obligación de reparación, en interés del Estado lesionado o de los beneficiarios de la obligación violada.

Cabe señalar que, en este tipo de situaciones multilaterales, la reacción frente al incumplimiento no se fundamenta necesariamente en la existencia de un perjuicio individualizado, sino en la afectación del funcionamiento del régimen convencional en su conjunto. Como señala Crawford (3013, p. 60), en determinados regímenes convencionales multilaterales el incumplimiento de una obligación puede comprometer el equilibrio del régimen jurídico establecido por el tratado, lo que habilita a todos los Estados parte a reaccionar frente a la violación aun cuando ninguno de ellos pueda demostrar un daño específico. En tales casos, la lógica del régimen se basa en el cumplimiento recíproco de las obligaciones asumidas por los Estados, de modo que la infracción por parte de uno de ellos afecta el interés común protegido por el tratado.

En el caso del Perú, esta lógica adquiere una especial atención. Si el Estado peruano no logra adoptar medidas suficientes para eliminar los cultivos ilícitos de coca y prevenir su desviación hacia el tráfico ilícito de estupefacientes, el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Convención de 1961 y en la Convención de 1988 no se limitaría a un problema de orden interno, sino que podría comprometer la eficacia del régimen internacional de control de drogas. En ese escenario, aun cuando ningún Estado pueda acreditar un perjuicio directo e individualizado, otros Estados parte de dichas convenciones podrían encontrarse jurídicamente legitimados para invocar la responsabilidad internacional del Perú conforme al artículo 48 de los ARSIWA. Tal invocación tendría por objeto exigir la cesación del incumplimiento, la adopción de garantías de no repetición y el cumplimiento efectivo de la obligación internacional vulnerada, en interés del régimen y de los Estados potencialmente afectados por la expansión del tráfico ilícito derivado de dichos cultivos.

Cabe destacar que el incumplimiento de estas obligaciones también puede activar mecanismos de supervisión en el marco del régimen internacional de control de drogas, mediante los cuales los Estados parte pueden poner en conocimiento posibles incumplimientos de otros Estados. Conforme con el artículo 14 de la Convención de 1961 y el artículo 22 de la Convención de 1988, la información suministrada por los gobiernos puede generar que la JIFE pueda iniciar consultas o solicitar explicaciones cuando, sobre la base de la información disponible, existan razones objetivas para considerar que los fines de los tratados fiscalizadores corren peligro en un determinado Estado.

De igual modo, los Estados pueden plantear estas preocupaciones en el marco de la Comisión de Estupefacientes (CND), órgano encargado de supervisar el funcio-

namiento general del régimen y que, conforme al artículo 8, incisos b y c, de la Convención de 1961, puede señalar a la atención de la JIFE cualquier cuestión relacionada con sus funciones, así como realizar recomendaciones para la aplicación de dicho tratado, según sus propósitos. De este modo, el régimen internacional de control de drogas incorpora canales institucionales que permiten a los Estados parte abordar situaciones que puedan comprometer los objetivos del régimen, complementando así los mecanismos generales de responsabilidad internacional.

En ese orden de ideas, el incumplimiento de la obligación de erradicación no constituye únicamente una cuestión de política interna, sino que puede generar consecuencias jurídicas en el plano internacional, afectando el funcionamiento de un régimen convencional orientado a la protección de intereses colectivos. Por lo tanto, la persistencia de cultivos ilícitos que se desvían hacia el tráfico ilícito de estupefacientes puede dar lugar a la invocación de la responsabilidad internacional del Estado y activar tanto los mecanismos generales de responsabilidad previstos en el derecho internacional como los mecanismos institucionales propios del régimen internacional de control de drogas.

#### 7. MEDIDAS NECESARIAS PARA REFORZAR EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE ERRADICACIÓN

En atención a lo expuesto, si bien el análisis previo permite advertir la posible configuración de un incumplimiento de la obligación erradicación de los cultivos ilícitos del arbusto de coca y las eventuales consecuencias jurídicas que ello podría generar en el plano de la responsabilidad internacional, resulta igualmente pertinente examinar las medidas que podrían contribuir a reforzar el cumplimiento de dicha obligación. En este sentido, cabe señalar que el propio régimen internacional de control de drogas contempla disposiciones que pueden ser empleadas por los Estados para fortalecer sus estrategias de control y prevenir la expansión de los cultivos ilícitos.

En particular, destaca el artículo 22 de la Convención de 1961 que reconoce la facultad de los Estados parte de prohibir el cultivo del arbusto de coca cuando dicha medida resulte necesaria para proteger la salud pública y prevenir su desviación hacia el tráfico ilícito de estupefacientes. Como se analizó previamente, el comentario oficial de esta disposición señala que, cuando pese a los esfuerzos estatales no se logra prevenir una desviación a gran escala hacia el tráfico ilícito en las zonas bajo control efectivo del Estado, la adopción de una prohibición del cultivo constituye una medida jurídicamente compatible con el régimen internacional de control de drogas, orientada a proteger no solo intereses internos, sino también los intereses colectivos de la comunidad internacional.

En esa misma línea, resulta relevante considerar el artículo 36 de la Convención de 1961, así como los artículos 2 y 3 de la Convención de 1988, los cuales obligan a los Estados parte a adoptar medidas legislativas y administrativas que tipifiquen como delitos penales las conductas vinculadas con la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes, incluyendo aquellas relacionadas con el cultivo ilícito del arbusto de coca. Estas disposiciones adquieren particular importancia en el caso peruano, donde la expansión de los cultivos ilícitos se ve favorecida por el hecho de que el cultivo de la hoja de coca no se encuentra penalizado como tal en el ordenamiento jurídico, lo que facilita su siembra indiscriminada y su posterior desvío hacia la producción ilícita de drogas en un total del 80% (Zanabria, 2022, pp. 25 y 28).

Por lo tanto, en mi opinión resulta pertinente considerar la adopción de las disposiciones previstas en las Convenciones de 1961 y 1988, a fin de restringir y reforzar el control de los cultivos ilícitos y, de este modo, favorecer el cumplimiento efectivo de la obligación de erradicación.

## 8. CONCLUSIONES

El régimen internacional de control de drogas se orienta a limitar la producción de estupefacientes a fines autorizados y a suprimir toda forma de cultivo ilícito. En este contexto, la obligación de erradicación de cultivos ilícitos del arbusto de coca y de su hoja, contemplada en el artículo 26, párr. 2, de la Convención de 1961, que impone a los Estados parte el deber de destruir los cultivos ilícitos, y complementada por el artículo 14 de la Convención de 1988, constituye un deber jurídico autónomo de supresión orientado a la eliminación material de dichos cultivos.

Se advierte que la obligación de erradicación presenta una naturaleza jurídica híbrida, al combinar un núcleo específico de resultado, consistente en la destrucción efectiva de los cultivos ilícitos, con un conjunto de obligaciones de conducta orientadas a organizar los medios necesarios para su cumplimiento. Esta configuración implica que el Estado no solo debe adoptar medidas normativas e institucionales, sino también desplegar acciones materiales dirigidas a eliminar efectivamente la producción ilícita como resultado.

Sobre esta base, el incumplimiento de esta obligación puede generar la responsabilidad internacional del Estado conforme al régimen general del derecho internacional codificado en ARSIWA. En el caso peruano, la persistencia y extensión de los cultivos ilícitos evidenciada en diversos informes de la JIFE, particularmente en zonas bajo control efectivo del Estado y en áreas de difícil acceso, refleja una insuficiencia en las medidas adoptadas para su supresión, lo que podría configurar una violación de la obligación de erradicación.

En ese orden de ideas, la erradicación de los cultivos ilícitos del arbusto de coca no constituye únicamente un objetivo de política pública interna, sino una obligación jurídica internacional cuyo incumplimiento puede generar consecuencias en el plano internacional. Por lo tanto, el fortalecimiento de las medidas orientadas a la eliminación efectiva de estos cultivos resulta indispensable no solo para enfrentar el fenómeno del tráfico ilícito de drogas, sino también para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú en el marco del régimen internacional de control de drogas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Caretas. (2026). *Aprueban plan de erradicación de 19 000 hectáreas de coca ilegal para el 2026*. <https://caretas.pe/nacional/aprueban-plan-de-erradicacion-de-19-000-hectareas-de-coca-ilegal-para-el-2026/>
- Crawford, J. (2006). State responsibility. En *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press.
- Crawford, J. (2013). *State responsibility: The general part*. Cambridge University Press.
- Economides, C. (2010). Content of the obligation: Obligations of means and obligations of result. En J. Crawford, A. Pellet y S. Olleson (Eds.), *The law of international responsibility* (pp. 371–381). Oxford University Press.
- Heilmann, D. (2010). Narcotic drugs and psychotropic substances. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press.
- International Law Commission. (2001). *Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, with commentaries*. In *Yearbook of the International Law Commission 2001*, Vol. II (Part Two). United Nations.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). (2023). *Report of the International Narcotics Control Board for 2024*. United Nations.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). (2024). *Report of the International Narcotics Control Board for 2025*. United Nations.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). (2025). *Report of the International Narcotics Control Board for 2023*. United Nations.
- Moreno, A. (2019). La obligación de negociar en el derecho internacional: un análisis a la luz de la clasificación de las obligaciones de comportamiento y de resultado. *Agenda Internacional*, 26(37), 293-311.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (s. f.). *Sistema de monitoreo de cultivos de hoja de coca en Perú*. <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/MONITOREO/sm-peru.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2025). *Informe mundial sobre las drogas 2025*. Naciones Unidas.
- Novak, F. y García-Corrochano, L. (2016). *Derecho internacional público* (2.ª ed., vol. 2). Thomson Reuters.

- Ruda, J. J. y Novak, F. (2009). El tráfico ilícito de drogas en el Perú: Una aproximación internacional. En *Mapa del narcotráfico en el Perú* (pp. 13–42). Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- United Nations. (1973). *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*. United Nations. (E.73.XI.1).
- United Nations. (1998). *Commentary on the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*. United Nations. (E/CN.7/1590).
- Wolfrum, R. (2011). Obligation of result versus obligation of conduct: Some thoughts about the implementation of international obligations. En M. Arsanjani (Ed.), *Looking to the future: Essays on international law in honor of W. Michael Reisman* (pp. 363–383). Brill. [https://doi.org/10.1163/9789047427070\\_021](https://doi.org/10.1163/9789047427070_021)
- Zanabria, V. J. (2022). La erradicación de cultivos de hoja de coca en el Perú. *Cuadernos de Trabajo*, (17), 25–28.

### Instrumentos Internacionales

- Naciones Unidas. (2001). *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*. Resolución A/RES/56/83 de la Asamblea General.
- Convención Única sobre Estupefacientes, 1961.
- Convención sobre Sustancias Sicotrópicas, 1971.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

### Normativa Nacional

- Decreto Ley N.º 22095, *Ley de represión del tráfico ilícito de drogas*, 1978.
- Decreto Legislativo N.º 824, *Ley de lucha contra el tráfico ilícito de drogas*, 1996.
- Decreto Legislativo N.º 1241, que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, 2015.
- Decreto Supremo N.º 086-2021-PCM que establece las Zonas Estratégicas de Intervención para la implementación de la Política Nacional contra las Drogas al 2030, 2021.

### Políticas Nacionales

- Política de Estado N.º 27 del Acuerdo Nacional: *Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas*.
- Política Nacional contra las Drogas al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 192-2020-PCM.
- Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal con Responsabilidad Social en el Perú, 2026, aprobado por Resolución Ministerial N.º 0067-2026-IN

Fecha de recepción: 10 de marzo de 2026  
Fecha de aceptación: 18 de mayo de 2026