



Predictamen recaído en el proyecto de ley N° 2514/2007-CR, que propone autorizar la transformación y comercialización de la hoja de coca en harina para consumo humano.

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO
ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS
Período Anual de Sesiones 2008–2009**

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, el proyecto de ley N° 2514/2007-CR relacionado con el combate al narcotráfico de PBC en su etapa inicial, evitando que la materia prima llegue a las pozas de maceración de droga y se autoriza la transformación y comercialización de la hoja de coca en harina para consumo humano, presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista, a iniciativa de la Congresista Nancy Obregón Peralta.

I CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley N° 2514/2007-CR propone, entre otros, lo siguiente:

- El objeto de la Ley es que servirá para evitar el desvío de la producción de hoja de coca a las pozas de maceración utilizadas por el narcotráfico, mediante su conversión en harina de coca, autorizando para tal fin a los productores campesinos de manera individual o colectiva, organizados en cualquiera de las formas asociativas permitidas por ley, la transformación mediante el sistema de molido/pulverizado de sus cultivos legales de hoja de coca en harina, con fines de comercialización en el ámbito nacional e internacional, para el consumo humano.
- Para viabilizar el objeto del proyecto de ley se ha propuesto legalizar como actividad económica lícita la siembra, almácigo, recalce, cosecha, producción, consumo tradicional y transformación de la hoja de coca en harina para el consumo humano.
- Asimismo, se propone la creación de un registro único de productores de coca con fines de transformación en harina, lo cual será de responsabilidad de la Empresa Nacional de la Coca S.A. (ENACO).

II FUNDAMENTO DEL PROYECTO DE LEY

ENACO ha cumplido funciones de empresa monopólica, estableciendo arbitrariamente los precios que paga a las organizaciones de productores, la clasificación de la hoja, impidiendo



Predictamen recaído en el proyecto de ley N° 2514/2007-CR, que propone autorizar la transformación y comercialización de la hoja de coca en harina para consumo humano.

el libre desenvolvimiento de los mercados tradicionales o no, y vendiendo en las zonas de consumo a los precios muy altos, en detrimento de las economías campesinas de nuestro país.

ENACO nunca ha podido cumplir con eficiencia, con los mecanismos de control y restricción de los cultivos de coca que se derivan al narcotráfico y las relaciones con las organizaciones de productores son ambivalentes y contradictorias, pues por un lado representa la empresa que les paga por los cultivos al precio arbitrario que ella decide, pero también es la institución que representa un sistema que atenta contra sus derechos fundamentales, al haber establecido esta empresa un control tan rígido mediante el Decreto Ley N° 22095 y demás leyes afines.

Esta forma de entender y tratar el problema ha generado graves conflictos políticos sociales en los últimos años, como huelgas y paralizaciones de los campesinos productores de hoja de coca, que alteran la estabilidad económica y política del país que debe corregirse con creatividad.

Si bien es cierto, se reconoce la mayor jerarquía de las obligaciones sobre derechos humanos, sobre cualquier norma de derecho internacional (como en el caso del control de drogas), estas últimas no pueden oponerse, contravenir u obstaculizar en su cumplimiento la completa observancia por parte de los Estados de las obligaciones provenientes de las normas de derechos humanos, sobre todo el derecho a definir su propio modelo de cultura, de economía campesina, del trato y las formas de comercio de sus recursos naturales, de sus consideraciones culturales.

La conversión de la hoja de coca en harina se hará de forma proporcional y gradual, para su utilización en diversos productos transformados, medicamentos, productos alimenticios, suplementos, que se pueden expender de forma abierta y segura, en los mercados artesanales, de productos naturistas, para el tratamiento en rehabilitación de los adictos de drogas, así como también en el mercado de productos energéticos, con lo cual se evitará el decomiso de la harina de coca por parte de las autoridades.

III MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Ley N° 22095, Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.



Predictamen recaído en el proyecto de ley N° 2514/2007-CR, que propone autorizar la transformación y comercialización de la hoja de coca en harina para consumo humano.

- Convención de Viena sobre Estupefacientes de 1961.
- Convención de Viena sobre Estupefacientes de 1988.

IV ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa legislativa del proyecto de ley N° 2514/2007-CR materia de este análisis propone, como objeto, evitar el desvío de la producción de hoja de coca a las pozas de maceración del narcotráfico, mediante la conversión de la hoja de coca en harina de coca, para lo cual las actividades para cumplir con el objetivo señalado deben legalizarse la siembra, almacigo, recalce, cosecha, producción, consumo tradicional y transformación de la hoja de coca en harina para el consumo humano.

Al respecto, debe señalarse que en las regulaciones internacionales a las que el Perú se ha adherido, tales como la Lista I de la Convención Única de 1961 de Estupefacientes de las Naciones Unidas, la hoja de coca y sus productos derivados están calificados como “estupefacientes” y en consecuencia su producción, transformación, comercialización, transporte, entre otras actividades deben ser observadas por el Perú, al ser parte de esta Convención en los términos de la misma.

Ahora bien, la Convención de 1988, señala que solo se puede utilizar la hoja de coca para usos tradicionales, usos médicos y científicos, y como agente saporífico (saborizante). En este último caso el agente saporífero no debe contener ningún alcaloide lo que implica que el producto debe ser previamente sometido a un proceso de extracción de alcaloides entre los que se encuentra la cocaína.

Con tales antecedentes internacionales y que obligan al Estado Peruano, la intención legislativa presentada debe ser evaluada de acuerdo a las posibilidades que se enmarca en la citada normativa, en tal sentido inicialmente debe precisarse que la utilización de hoja de coca para uso tradicional, es decir masticado de la hoja y otros de naturaleza religioso, así como los usos médicos y científicos, se encuentran permitidos y no resulta fuera de la realidad afirmar que dicho requerimiento de hoja de coca se encontraría cubierto o satisfecho con la producción de hoja de coca que se realizan en los valles cocaleros y cuya producción es adquirida por la Empresa Nacional de la Coca Sociedad Anónima, ENACO S.A.

Sin embargo, debemos dejar establecido que si esta producción que se encuentra registrada por la antes mencionada Empresa alcanza para cubrir la cuota de hoja de coca necesaria para trasformarla en Harina o saborizante, planteándose la primera interrogante ¿Qué pasa si



es insuficiente la hoja de coca? En este caso resultaría factible el tener que incrementar el número de hectáreas para tal fin supervisadas por el Estado, o en su defecto, al ser por todos conocido que existe una gran cantidad de cultivos de hoja de coca que se derivan al narcotráfico y que evidentemente no están sujetos a control del Estado, por lo que el camino a seguir pasaría por convencer a estos agricultores que se formalicen y empiecen a vender sus cosechas al Estado. La primera posibilidad, esto es incrementar las hectáreas de producción de hoja de coca, no resultaría pertinente, siendo más razonable en todo caso convencer a los agricultores que actualmente tienen cultivos de hoja de coca y no la comercializan con ENACO ha hacerlo de tal manera que significaría sincerar y ordenar estas hectáreas.

La segunda interrogante a plantear sería ¿Cuál será el impacto de una medida como esta? Una vez que se ha identificado el requerimiento de hoja de coca para transformarla en harina o saborizante, resulta evidente que por un lado habrá agricultores que no podrán cultivar hoja de coca porque el mercado se encuentra satisfecho, pero también tenemos a aquel agricultor que simplemente seguirá en la ilicitud trabajando para el narcotráfico que simplemente bajo el esquema de comprar a mejor precio corrompe al campesino y en ese caso la situación continuará siendo la misma o con muy poca diferencia a lo que actualmente pasa.

Paralelamente, debe realizarse un mapa que determine dónde se ubican todas las hectáreas de hoja de coca y desarrollar un censo de los agricultores, campesinos, personas naturales o jurídicas que efectúan este tipo de labor, de tal manera que se pueda identificar como punto de partida por un lado, qué cantidad de insumo hoja de coca se necesita; luego, si el Estado va a tener capacidad para adquirir este insumo o se facultará y autorizará a particulares a adquirir y posteriormente realizar la venta de este insumo para la transformación en harina o saborizante.

Asimismo, resulta pertinente señalar que existe otro elemento a tener en cuenta para viabilizar el presente proyecto ya que la normativa internacional obliga al Estado Peruano y no se puede soslayar el hecho que para realizar la transformación planteada en la intención legislativa se debe contar con la tecnología adecuada que permita dar total garantía a los organismos internacionales, así como a los propios consumidores para que el antes mencionado proceso de transformación se elimine totalmente el alcaloide de la hoja de coca, con lo cual sería apto para poder exportar estos productos y de igual manera comercializarlo en el mercado interno y en este punto se presenta una nueva interrogante ¿quién o quiénes realizarán las inversiones que permitan adquirir la tecnología suficiente para transformar la hoja de coca con los estándares que obliga el Convenio de 1988?, ¿se facultará y autorizará



Predictamen recaído en el proyecto de ley N° 2514/2007-CR, que propone autorizar la transformación y comercialización de la hoja de coca en harina para consumo humano.

a las personas naturales y jurídicas a participar en este tipo de negocio o será exclusivamente para aquellos agricultores y campesinos que se dedican al cultivo de la hoja de coca?

Las consideraciones desarrolladas en los párrafos precedentes, a pesar de los inconvenientes que pueden presentarse para la aplicación de la intención legislativa, en su espíritu representa una buena intención para reducir la cantidad de hoja de coca que termina siendo aprovechada por el narcotráfico. Debe mencionarse igualmente que potencialmente podría generarse un grave conflicto social porque por un lado al establecer los lugares donde debe sembrarse la hoja de coca y en qué cantidades, la formalización traerá como consecuencia el reclamo de aquellos agricultores que se han dedicado a este tipo de cultivo y que deberán dejarlo; así como el poder corruptor del narcotráfico que permanentemente estará tentando a los agricultores pagándoles mejores precios a los que paga ENACO S.A. con lo cual se continuará con el cultivo ilegal.

V ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de Ley no irroga gasto alguno al Estado, en todo caso propende a la formalización y sinceramiento de la producción de hoja de coca, lo cual coadyuvará a la mejora de la economía de las familias que tienen como medio para ganarse el sustento el cultivo de la hoja de coca, así como un mecanismo para generar empleo productivo en las regiones donde se cultiva la hoja de coca.

VI OPINIONES RECIBIDAS

- 6.1 La **Empresa Nacional de la Coca S.A. (ENACO)** alcanza opinión sobre el proyecto de ley en la cual se precisa que siendo la hoja de coca materia prima para la elaboración de sustancias utilizadas por el narcotráfico, la aplicación de esta intención legislativa no solo es poco factible sino que implicaría un alto riesgo de legalizar la producción de la hoja de coca que abastece al narcotráfico.
- 6.2 El **Ministerio de Agricultura** alcanza opinión sobre el proyecto de ley en la cual considera que la intención legislativa debe ser reformulada, debido a que en algunos artículos se involucran instituciones privadas, principalmente, la Empresa Nacional de Coca S.A. (ENACO S.A.); en tal sentido, la modificación de sus funciones requieren la opinión de la antes señalada institución, adicionalmente se sugiere modificar el Título de la propuesta, en el sentido que este se encuentre relacionada directamente con el



Predictamen recaído en el proyecto de ley N° 2514/2007-CR, que propone autorizar la transformación y comercialización de la hoja de coca en harina para consumo humano.

objeto de la actividad económica. Sin perjuicio de las sugerencias remarca la conveniencia de solicitar la opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura.

- 6.3 La **Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas DEVIDA** opina sobre el proyecto de Ley que en cuanto al aspecto jurídico y medidas multilaterales y bilaterales el Perú ha suscrito Convenciones en las Naciones Unidas en los años 1961 y 1988 en las cuales se considera a la hoja de coca y sus productos derivados como “estupefacientes”; sin embargo la Convención del año 1988 permite utilizar la hoja de coca para usos tradicionales, usos médicos y científicos y como agente saporífero (saborizante), en esta última aplicación el saborizante no debe contener ningún alcaloide lo que implica que el producto debe ser previamente sometido a un proceso de extracción de alcaloides entre los que se encuentra la cocaína.

VII RECOMENDACIÓN

Por las consideraciones antes expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas recomienda la **APROBACION del proyecto de la Ley N° 2514/2007-CR** con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE AUTORIZA LA TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA EN HARINA Y SABORIZANTES PARA CONSUMO HUMANO

Artículo 1º.- Objeto de la Ley

Autorízase a los productores campesinos de manera individual o colectiva, organizados en cualquiera de las formas asociativas permitidas por ley, la transformación mediante el sistema de molido o pulverizado de sus cultivos de hoja de coca en harina o saborizantes para consumo humano, con fines de comercialización e industrialización, siempre que no puedan ser recuperados económicamente para la producción de estupefacientes.

Artículo 2º.- Rol de ENACO S.A.

La Empresa Nacional de la Coca S.A. elabora y mantiene actualizado el Registro Único de Productores de Hoja de Coca con fines de Transformación en Harina o Saborizantes. Asimismo, otorga las autorizaciones para el funcionamiento de las plantas de transformación y expedir las guías de control de producción para su transporte.



Predictamen recaído en el proyecto de ley N° 2514/2007-CR, que propone autorizar la transformación y comercialización de la hoja de coca en harina para consumo humano.

Artículo 3º.- Rol del Ministerio de Agricultura

El Ministerio de Agricultura se encarga del control y ordenamiento progresivo de las tierras para el cultivo de coca, concertando con los productores campesinos beneficiarios para su formalización. Asimismo, se encarga de la supervisión de los cultivos de la hoja de coca destinada a la transformación en harina o saborizante, en coordinación con la Policía Nacional, la Empresa Nacional de la Coca S.A. y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Artículo 4º.- De la promoción

El Ministerio de Agricultura y la Empresa Nacional de la Coca S.A. promoverán la transformación de la hoja de coca en harina de coca y saborizantes para consumo humano, y brindarán capacitación a los campesinos para el desarrollo de sus capacidades personales y empresariales.

Artículo 5º.- Norma derogatoria

Deróganse todas las normas que se opongan a la presente ley.

Lima, 11 de marzo de 2009