

# A política externa da Bolívia e a questão da coca (2006-2014)

---

## *The Bolivia's foreign policy and the matter of coca (2006-2014)*

Marcelino Teixeira Lisboa<sup>1</sup>

1. Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Professor Adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil.

### RESUMO

Este texto trata das principais ações realizadas pelo governo boliviano em relação à questão da folha de coca, no campo da política externa, entre os anos de 2006 e 2014. O objetivo foi verificar que tipo de mudança ocorreu na orientação das diretrizes de política exterior do país acerca deste tema. Argumenta-se que ocorreu uma reforma gradual na política externa, baseada em alterações de metas e programas, ocorrida de maneira incremental, sem uma reestruturação profunda ou rápida na orientação do assunto em questão. Utilizam-se como variáveis de análise: a parceria com a *United Nations Office on Drugs and Crime*, b) as relações com os EUA; c) a demanda pela alteração da Convenção Única de Entorpecentes de 1961, além dos planejamentos governamentais para a questão da folha de coca, apresentados em 2007 e em 2011. As abordagens de Lasagna (1995) e Hermann (1990) servem de base conceitual para a análise. Concluiu-se que houve continuidade em um primeiro momento, seguida de mudanças incrementais entre 2006 e 2009. A partir de 2010 as mudanças de rumo foram menores, mas suficientes para caracterizar o período analisado como uma fase de reforma gradual.

Palavras-chave: política externa. Bolívia. Coca.

### ABSTRACT

This article addresses the main actions worked by the Bolivian government about the matter of coca, in respect of your foreign policy, between 2006 and 2014. The objective is to verify the changes in the directions of the foreign policy of this country about this matter. The argument is that occurred a gradual reform, based in changes of targets and programs, of incremental form, without a deep and fast restructuration in the orientation of the question. The variables utilized in the analysis is: a) the partnership with United Nations Office on Drugs and Crime, b) the relationship with USA; c) the claim to an alteration in the Single Convention on Narcotic Drugs. Also, the governmental politics of this issue is utilized in this study. The approaches of Lasagna (1995; 1996) and Hermann (1990) are the concepts that guide the analysis. The study concluded that there was a continuity, in early years, with some gradual changes verified between 2006 and 2009. After 2009, there was only small changes, but, enough changes to characterize the time in analysis like a gradual reform period.

Key-words: Foreign policy. Bolivia. Coca.

Recebido em:  
28 de outubro de 2015  
Aprovado em:  
16 de junho de 2016

## Introdução

Este texto trata das principais ações realizadas pelo governo boliviano em relação à questão da folha de coca, com respeito à sua política externa, entre os anos de 2006 e 2014, período dos dois primeiros mandatos de Evo Morales como presidente do país. A folha de coca é utilizada há séculos na Bolívia como elemento cultural, como produto medicinal e em rituais dos povos autóctones da região andina. No entanto, a mesma folha é utilizada para produzir a cocaína, entorpecente que é foco de políticas antidrogas em todo o mundo, com o intuito de extirpar esta droga, sendo que um dos objetivos dessas políticas é a erradicação do arbusto *erythroxylum*, de onde é extraída a folha de coca. A erradicação do arbusto poderia ir de encontro aos objetivos de contenção da produção da cocaína, mas significaria uma intervenção nos aspectos culturais milenarmente preservados por parte da sociedade boliviana. É justamente neste ponto que surge a controvérsia coca-cocaína.

Este tema foi um dos motes da campanha eleitoral de Evo Morales no pleito de dezembro de 2005, ocasião na qual o então candidato do *Movimiento al Socialismo* (MAS) foi eleito com um discurso oposicionista, em que afirmava que era necessária uma revolução democrática e cultural na Bolívia. Além disto, pregava a necessidade de uma alteração nas bases e no direcionamento da política boliviana, tanto interna quanto externa, rumo a um rompimento com os modelos econômicos neoliberais então vigentes, sob os quais o país não tinha autonomia na decisão de sua política externa. A partir deste contexto, este texto analisa os principais pontos relacionados à questão da folha de coca na política externa boliviana nos dois primeiros mandatos de Morales, para verificar que tipo de mudança ocorreu na orientação das diretrizes de política exterior do país, acerca deste tema. Argumenta-se nesta discussão que as mudanças ocorridas caracterizam uma reforma gradual na política externa, baseada em alterações de metas e programas, ocorridas de maneira incremental, não tendo havido uma reestruturação profunda ou uma mudança súbita na orientação do tema em questão.

Do ponto de vista conceitual, o texto baseia-se nas definições de Marcelo Lasagna, em sua abordagem sobre as reorientações da política externa quando ocorrem mudança de regimes políticos, e nas definições da tipologia de Charles Hermann, que apresenta conceitos relacionados ao redirecionamento da política externa, com base na extensão de tais mudanças. Lasagna, tratando das variáveis internas que se refletem na política exterior, demonstra que sempre que há mudanças em um regime político de um Estado, há também alterações na política exterior (LASAGNA, 1995). Charles Hermann, em trabalho no qual discute as mudanças de direcionamento da política externa por parte dos governos, destaca que a mudança é um atributo intrínseco da política exterior (HERMANN, 1990, p. 3).

Lasagna (1995) considera que alterações na política externa podem ocorrer quando há algum tipo de mudança no regime de governo. Classifica as mudanças de regime como formais, graduais e radicais, sendo a mudança gradual aquela em que podem coexistir elementos de continui-

dade e de mudança (LASAGNA, 1995, p. 400). As mudanças de governo levam a alterações na política externa, as quais o autor classifica em três tipos: reestruturação, reforma ou ajuste. A reforma refere-se a uma mudança que acontece em um processo lento e incremental, mudando os aspectos da política externa parcialmente e de maneira cumulativa, alterando ao longo do tempo os padrões desta política (LASAGNA, 1995, p. 393-394). Sobre a extensão das mudanças que ocorrem na política externa, Hermann apresenta uma tipologia na qual considera que uma alteração menos profunda na política externa é uma mudança de programa, enquanto que uma modificação média é uma mudança de objetivo e uma transformação mais profunda é uma mudança de orientação internacional nas relações (HERMANN, 1990, p. 13). Ponderando sobre o argumento deste texto, verifica-se que estes níveis de mudanças têm relação com as mudanças na nomenclatura proposta por Lasagna, visto que um ajuste pode ser realizado através de uma mudança de um programa que esteja sendo executado, ao passo que uma mudança de objetivo pode levar gradualmente a se aplicar uma reforma. Uma reestruturação, por sua vez, é a forma de mudança mais profunda e pode levar a uma reorientação das relações internacionais de um Estado.

Quanto ao tema da coca, relativamente à política externa, quatro pontos são relevantes para se entender o direcionamento do tema no período tratado neste texto. O primeiro ponto é a parceria com o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), que desde 1985 passou a realizar o monitoramento dos plantios de folha de coca no território boliviano, do potencial de produção de cloridrato de cocaína e dos preços de comercialização da folha de coca. O segundo ponto é a relação com os Estados Unidos (EUA), com foco nos aportes financeiros realizados em especial após o ano de 2002, quando passou a vigorar na Bolívia o *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA). O terceiro ponto é a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, em cujo texto era permitida temporariamente a mastigação da folha de coca, sendo que esta prática deveria ser abolida em um prazo de 25 anos após a entrada em vigor do tratado. Estes três pontos dizem respeito ao estado da arte da questão da coca ao início do governo Morales. O quarto ponto refere-se ao planejamento apresentado pelo governo para o tratamento da questão, através da *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010* (ELCN-RHC 2007-2010) e da *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentários de Coca 2011-2015* (ELCN-RCEC 2011-2015), que foram o marco institucional e legal que guiou as ações governamentais. O texto trata destes elementos e está organizado de forma cronológica.

#### A questão da coca antes de 2006 .....

A *erythroxylum* é o arbusto do qual se extrai a folha de coca. Seu cultivo somente é possível em solos ácidos, em altitudes entre 300 e 2000 metros acima do nível do mar, o que é encontrado em regiões da Bolívia, Colômbia e Peru desde o século V, havendo vestígios do cultivo e do uso da folha de coca desde este período (THIEL, 2014, p. 125) e mesmo antes,

em torno do ano 2.500 a.C., de acordo com escavações arqueológicas realizadas no Peru e na Bolívia (FERREIRA, MARTINI, 2001, p. 96).

Ao longo dos séculos, a folha de coca foi utilizada como componente das crenças religiosas (STEELE, 2004), como produto agrícola (MURRA, 1990) e como forma de reduzir a fadiga, a indigestão e o *apunado* ou mal de altura, causados pela escassez de oxigênio e pela radiação solar das altas altitudes andinas (THIEL, 2014), sendo estas questões a base daquilo que se denomina consumo tradicional da folha de coca. O consumo tradicional da folha de coca tem como uma de suas principais práticas o *acullico*, que é frequentemente traduzido para a língua portuguesa como mastigação da folha de coca (DUNKERLEY, 2003, p. 374). A mediação entre as divindades da terra e as comunidades indígenas andinas realizada pela folha de coca e pelo *acullico* é o que solidifica as crenças nativas. Um exemplo disto é a realização do *acullico* antes de lavrar o solo, pois as comunidades originárias mantêm a tradição não iniciar o cultivo da terra sem realizar um tributo a ela. A terra à qual se realiza a homenagem através do *acullico* cumpre a função de mãe sagrada ou *Pachamama* (SOUSA, 2006, p. 44).

No entanto, a diversificação do uso da folha de coca e as controvérsias derivadas disto surgiram a partir da produção da cocaína, a partir de 1855, quando o químico alemão Friedrich Gaedecke produziu o extrato das folhas de coca e em 1859 outro pesquisador alemão conseguiu isolar o extrato de cocaína dos demais elementos como nicotina, cafeína e morfina (FERREIRA, MARTINI, 2001, p. 97). Na medicina, pesquisadores como Karl Koller, Sigmund Freud e William Halsted passaram a utilizá-la em seus pacientes, em um período no qual não havia leis ou regulamentos que limitassem a comercialização ou o uso da cocaína. Porém, com o avanço nas pesquisas e a detecção de efeitos não desejados do uso da cocaína, começou-se a colocar em dúvida a eficácia do produto. Em 1892, Freud publicou um artigo no qual destacava que a droga não era milagrosa e que tinha uma série de inconvenientes, sendo o principal deles a dependência.

A partir de então, a comunidade médica da Europa e dos EUA discutiu amplamente as consequências do uso da droga, gerando centenas de artigos em revistas de medicina em torno deste debate. As discussões médicas e científicas levaram à tratativa do assunto no campo político, primeiramente na Convenção Internacional do Ópio de 1912 (LEAGUE OF NATIONS, 1922) e posteriormente em outros tratados internacionais. Em 1961, foi acordada pelos países membros da ONU a Convenção Única Sobre Entorpecentes, com o objetivo de sistematizar o controle internacional, com ações coordenadas para contenção e combate do tráfico e produção de drogas ilícitas, entre elas a cocaína. De acordo com o artigo 49, parágrafo 1º, item “c”, um Estado signatário da Convenção poderia reservar-se o direito de permitir temporariamente a mastigação da folha de coca em seu território. No mesmo artigo, no parágrafo 2º, item “e”, consta que a mastigação da folha de coca deveria ser abolida em até 25 anos após a entrada em vigor da Convenção (ONU, 1972, p. 23).

A partir de então, iniciou-se na Bolívia um processo de busca da erradicação das plantações de folha de coca, em seguimento ao que estava previsto na Convenção, da qual a Bolívia era signatária. Camargo afirma que, a partir de 1986, não é exagero dizer que a política externa da Bolívia

foi *cocalizada*, principalmente nas relações com os EUA, devido à considerável parte que ocupavam na agenda política a coca e a cocaína (CAMARGO, 2006, p. 198). Em 1988 foi promulgada a *Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas*, a qual teve o objetivo de definir legalmente, em nível interno, questões relativas à produção, tráfico, porte e consumo de cocaína. A lei também previa a instauração do *Programa Integral de Desarrollo y Sustitución*, que visava erradicar de 5000 a 8000 hectares anuais de plantações de coca e substituir por cultivos alternativos. Também previa que um total de 12000 hectares de plantios seria permitido para atender ao consumo tradicional, somente em áreas determinadas pela lei. A permissão do plantio dos 12000 hectares estava em confronto com o previsto na Convenção de 1961, pois desta forma o objetivo de erradicar a prática da mastigação não poderia ser atingido.

Em 1998 foi realizada uma sessão especial na Assembleia Geral da ONU para tratar da questão das drogas, com foco na análise das medidas previstas na Convenção de 1961. Desta reunião resultou uma declaração dos Estados Membros, na qual consta que apesar das metas previstas na Convenção de 1961 estarem sendo perseguidas, o problema da produção, do tráfico e do consumo de drogas no mundo estava se agravando e que medidas deveriam ser tomadas, com base na cooperação internacional. Conforme o documento, o problema do cultivo ilícito de coca continuava em níveis alarmantes, recomendando que fosse reforçada a cooperação internacional, com vistas a desenvolver programas alternativos de cultivo para os plantadores de coca e implantar sistemas de monitoramento dos plantios (ONU, 1998, p. 32-37).

Após este episódio, algumas medidas foram tomadas e parcerias foram estabelecidas pelo governo boliviano para reduzir as plantações de coca no território boliviano. Destas políticas, duas estiveram presentes mais marcadamente na política externa boliviana após 2006. A primeira delas é a parceria com o UNODC, órgão da ONU voltado para o controle de drogas ilícitas. A segunda é a relação com os EUA, com a implantação de ações de erradicação das plantações e que contribuiu financeiramente para sustentar os programas dos quais participava.

A parceria com a UNODC passou a vigorar em 2001 com o *Illicit Crop Monitoring Program* (ICMP), com o objetivo de estabelecer metodologias para coleta e análise de dados sobre cultivos ilícitos e melhorar a capacidade dos governos de monitorar tais cultivos (UNODC, 2007, p. 7), em um contexto no qual se buscava a erradicação dos plantios mesmo que fosse necessário o uso da força militar. A partir de 2003 a UNODC produziu relatórios de monitoramento dos plantios e monitorou também plantações de café, cacau e outros cultivos, rotas de comercialização de coca e de outros produtos, além das condições do uso do solo. Entre 2003 e 2005, o programa de monitoramento dos cultivos recebeu auxílio financeiro dos governos dos EUA, Reino Unido, Espanha, Itália, França e Áustria, sendo que as imagens de satélite foram fornecidas pela Divisão de Narcóticos da embaixada dos EUA na Bolívia.

Sobre a parceria com os EUA, ao longo dos anos 1990, agentes do *Drug Enforcement Administration* (DEA), o departamento antidrogas dos EUA, juntamente com grupamentos militares dos EUA, passaram a se

fazer presentes nas regiões onde a erradicação era o objetivo, em parceria com a *Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico* (FELCN), que era a unidade operacional de contenção das drogas da polícia boliviana. As ações da FELCN, bem como a manutenção de sua estrutura, eram integralmente pagas pelos EUA, através da *Narcotics Affairs Section* (NAS). Além disto, em 1991, a Bolívia foi incluída no *Andean Trade Promotion Act* (ATPA), um programa de preferências tarifárias proposto pelos EUA para o comércio com a Bolívia, o Peru e a Colômbia, cuja contrapartida era o cumprimento de metas de redução das plantações de coca. Em 2002, a Bolívia assinou com os EUA um acordo de livre comércio, o *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), que era uma nova versão do ATPA, com as mesmas premissas de liberação de tarifas de importação e exportação, condicionadas a metas de erradicação dos plantios. O Departamento de Estado dos EUA também executou, entre 1996 e 2002, o monitoramento dos cultivos da folha de coca.

Sendo assim, quando Evo Morales assumiu a presidência boliviana em janeiro de 2006, em relação à coca, o quadro apresentava uma convenção internacional da qual a Bolívia era signatária, que dava respaldo para a adoção por parte do governo de medidas voltadas à erradicação de plantações, tendo a UNODC e os EUA como principais parceiros nesta tarefa. A partir deste quadro, apresentam-se a seguir as medidas tomadas durante o governo Morales em relação ao tema da folha de coca.

#### Continuidades no primeiro ano de Evo (2006).....

O ano de 2006 foi uma fase de planejamento para a Bolívia na questão da coca, enquanto que a comunidade internacional ficou em compasso de espera, pois não se sabia qual seria na realidade o rumo das políticas para a coca. As desconfianças baseavam-se principalmente no fato de que o novo presidente era de origem indígena, tinha ligações com os produtores da folha de coca e teve justamente neste grupo a base eleitoral que o levou à vitória nas eleições de 2005. Contudo, a despeito das incertezas e das expectativas de possíveis mudanças, as parcerias com os EUA e com a UNODC foram mantidas, nos mesmos termos em que ocorreram nos anos anteriores.

As relações com os EUA em 2006 podem ser examinadas a partir de dois fatores: as relações comerciais e a ajuda financeira para a erradicação dos plantios da folha de coca e para o combate ao tráfico de cocaína. As relações comerciais seguiram sem grandes mudanças, principalmente em relação às exportações, que eram o âmbito comercial mais afetado pelas premissas do ATPDEA, vigente desde 2002. No ano de 2006, a Bolívia exportou para os EUA pouco mais de USD 360 milhões, de acordo com o *Instituto Nacional de Estadísticas* (INE), sendo que desde total obteve uma vantagem líquida de USD 45 milhões proporcionadas pelos termos vigentes do ATPDEA. Este valor significou 8,8% do total das exportações bolivianas, deixando os EUA na condição de quarto principal destino das exportações bolivianas. Em relação às vantagens líquidas obtidas com o ATPDEA, no total, representaram 0,41% do PIB do país naquele ano. O ATPDEA tinha o prazo de expira-

ção previsto para 31 de dezembro de 2006, mas foi renovado por decisão do congresso dos EUA até 30 de junho de 2007. A manutenção das relações comerciais com os EUA e a renovação do ATPDEA são fatos significativos em relação à política externa da Bolívia para a questão da coca, pois mostrou que não houve nenhuma estruturação profunda e imediata, mas uma continuação das políticas em vigência.

A outra face da relação pautada pelo ATPDEA era a erradicação de plantações de folha de coca, realizada em grande medida com os fundos advindos da *Narcotics Affairs Section* (NAS) para custear as ações da unidade operacional boliviana *Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico* (FELCN). Os investimentos destinados pela NAS para as atividades da FELCN foram mantidos e em 2006 foram revertidos USD 33,8 milhões para este fim, sendo este aporte originário dos cofres estatais dos EUA. Importante destacar que nos dois anos anteriores os valores foram maiores, acima de USD 46 milhões anuais (CONALTID, 2013, p. 3). Esta redução de mais de um quarto do valor disponibilizado pela NAS revela indícios de que os EUA ainda trabalhavam com a incerteza e a desconfiança como variáveis para definir sua relação com a Bolívia, pois a diminuição dos valores foi iniciativa estadunidense.

Além das relações com os EUA, a manutenção dos trabalhos de monitoramento dos cultivos de folha de coca, realizados pela UNODC, marcaram a continuidade da política boliviana para a questão da coca, relativamente à sua política externa. A agência da ONU seguiu realizando mapeamentos através de imagens de satélite e de fotos aéreas, no intuito de mensurar a evolução das plantações no território boliviano, nos mesmos moldes dos anos anteriores.

No início de 2007, a UNODC apresentou o relatório de monitoramento dos cultivos de coca referentes ao ano de 2006. O resultado foi um aumento do total da área plantada em 8,26% em comparação com o ano anterior, chegando a 27500 hectares, com especial preocupação, destacada pela agência, em relação aos plantios em áreas de preservação ambiental, em parques nacionais do trópico de Cochabamba que, apesar de comporem 8,34% do total da área plantada, tiveram um aumento de 17,8% em 2006, em regiões que fazem parte do sistema amazônico. Porém, o que mais se destaca no documento da ONU é a declaração do diretor executivo da UNODC, Antonio Maria da Costa, de que “o governo necessita reconfirmar ao mundo que seu apoio aos produtores de coca não vai conduzir a um aumento na produção de cocaína” (UNODC, 2007), uma preocupação que se baseava no fato de que na comunidade internacional havia o temor de que pudesse haver a liberação do livre cultivo da coca na Bolívia. Destarte, o levantamento apontou que na região do Chapare, onde houve o maior crescimento absoluto do da área cultivo, predominam os cultivos do tamanho de um *cato de coca* (UNODC, 2007, p. 27), o que foi um fator positivo dentro do levantamento, em relação à preocupação internacional. O *cato de coca* corresponde a uma área de 0,16 hectare e passou a ser a referência para o governo como área máxima permitida para o plantio para uso tradicional, como forma de evitar as plantações em grande escala, destinadas à produção da cocaína.

Mudança gradual: novos programas e parcerias (2007-2008) .....

2. O CONALTID foi criado em 1997 com o intuito de definir e normatizar as políticas nacionais de luta contra o narcotráfico e de substituição da economia da coca. Na sua composição conta com representantes de diversos órgãos estatais, principalmente dos Ministérios.

No início de 2007, o *Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas* (CONALTID)<sup>2</sup> apresentou a política governamental para o tema da coca no documento *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca* (2007-2010), também tratado pela sigla ELCN-RHC 2007-2010. O próprio nome da estratégia do governo indicava quais seriam as prioridades do programa e em seu conteúdo são demonstrados alguns fatos e reafirmados alguns posicionamentos da Bolívia. Entre estes posicionamentos, destaca-se a responsabilidade compartilhada, que imputa aos países consumidores da cocaína o mesmo grau de responsabilidade dos países produtores, afirmando que a economia da coca distribui seus lucros entre diversos atores desta rede na qual os produtores são os que menos lucram (CONALTID, 2007, p. 18-19). Sobre os objetivos da estratégia boliviana, a meta era reduzir até o final de 2009 os cultivos a 20000 hectares, através da racionalização e do controle social da produção, que significava limitar a produção a um *cato* por produtor afiliado aos órgãos legais de controle, respeitar o uso tradicional e promover a revalorização da folha de coca através da transformação produtiva do insumo em infusões, farinhas e medicamentos, que constituem “*un potencial al cual Bolivia no puede darse el lujo de renunciar*”. Para esta transformação produtiva, destaca o documento que a Bolívia reconhece que necessitará de apoio e cooperação internacional para identificar mercados internos e externos para os produtos derivados da folha de coca (CONALTID, 2007, p. 10; 32).

Porém, ao final do segundo ano do governo Morales, as metas estipuladas pelo planejamento governamental não estavam em vias de serem cumpridas. Em janeiro de 2008 a UNODC apresentou o monitoramento referente ao ano de 2007, indicando um crescimento de 5,1% do total da área cultivada, atingindo 28900 hectares. Devido às regiões em que ocorreu o aumento, principalmente em La Asunta, nos Yungas, cujas folhas possuem grande potencial para a produção de cloridrato de cocaína, o potencial estimado de produção do narcótico na Bolívia em 2007 teve um incremento de 10,6% em relação ao ano anterior. O estudo identificou ainda que as áreas nas quais o governo tomou medidas para o controle social e o desenvolvimento de culturas alternativas, o cultivo se manteve estável. Os pontos positivos em 2007 foram a redução de 21% da área de cultivo dentro de áreas de preservação ambiental e o aumento das apreensões de cloridrato de cocaína, que havia sido de 1309 quilogramas em 2006 e passaram para quase três toneladas em 2007 (UNODC, 2008, p. 4).

Contudo, o assunto não estava parado nas tratativas da política externa da Bolívia, que buscava aportes financeiros para realizar o planejamento do ELCN-RHC 2007-2010. A despeito dos números desfavoráveis, o congresso dos EUA aprovou em 28 de junho a extensão do ATPDEA na Bolívia até fevereiro de 2008, o que gerou um benefício de USD 34 milhões à Bolívia, se comparado com um quadro no qual não existisse o programa. Sobre as ações da FELCN financiadas pela NAS, houve um aporte de USD 26,2 milhões em 2007 (CONALTID, 2013). Em fevereiro de 2008 os EUA novamente estenderam a vigência do ATPDEA, desta vez até 31 de dezembro de 2008. Além da parceria com os EUA, em 4 de

março de 2008, o governo boliviano assinou dois acordos com a agência *European External Action Service* (EEAS) órgão da União Europeia (UE). Com estes acordos, havia a previsão de um aporte de € 36 milhões. O primeiro convênio destinava € 10 milhões para apoiar o governo na implementação de políticas para a luta contra o narcotráfico através dos mecanismos de controle social previstos no ELCN-RHC 2007-2010. O segundo convênio tinha o valor de € 26 milhões para gerar informação técnica sobre as características do consumo, comercialização e industrialização lícita da folha de coca. Os projetos designados Convênio de Financiamento DCI/2007/19010 e Convênio de Financiamento DCI/2007/19027 estavam diretamente ligados à estratégia governamental, pois um deles tinha como foco a questão do narcotráfico e o outro era reservado ao controle social. Os recursos seriam liberados gradualmente, de acordo com o cumprimento de indicadores, sendo que as metas não cumpridas significariam a perda da parte do valor correspondente àquela meta.

Os fatos descritos demonstram como o governo boliviano estava encaminhando o tema da coca de um quadro de continuidade para uma alteração de programas e metas, caracterizando uma reforma gradual em sua política externa. É inegável que a renovação do ATPDEA por duas vezes e um novo aporte financeiro da NAS indicam um elemento de continuidade. No entanto, isto pode ser relativizado, se for verificado que tanto os benefícios provindos do ATPDEA em relação ao lucro líquido com as exportações, quanto o total dos valores disponibilizados pela NAS estavam em declínio em comparação com os três anos anteriores. Além disto, o conteúdo do ELCN-RHC 2007-2010 representou uma clara alteração de metas e do programa de governo para a questão da folha de coca. Os acordos com a União Europeia significaram também uma diversificação das parcerias, aproximando-se assim de um ator que apresentou apoio com base no novo planejamento do governo.

Todavia, as relações com os EUA tomaram outro rumo a partir de maio de 2008, em um caso que culminou com o rompimento das relações entre a Bolívia e os EUA. No âmbito da política interna, havia uma divergência entre o governo e a oposição sobre a discussão acerca das autonomias departamentais, tema sobre o qual os grupos de oposição entendiam que o modelo constitucional era demasiadamente centralizador. Estes grupos desejavam maior liberdade institucional, principalmente sobre o controle da arrecadação fiscal e distribuição dos valores angariados em impostos com a exploração e comercialização dos hidrocarbonetos. Em agosto de 2008 o embaixador dos EUA na Bolívia, Phillipe Goldberg, reuniu-se secretamente com o governador de Santa Cruz, Rubén Costas. O governo boliviano advertiu ao embaixador de que tais encontros “*puedem provocar malos entendidos*” e acusou o representante estadunidense de incitar e comandar um processo separatista na Bolívia, realizando espionagem através do DEA (AYERBE, 2011, p. 205-206). Em setembro houve a radicalização da atuação dos opositoristas, e diante da tensão política e da interpretação do governo boliviano da influência dos EUA como negativa naquele momento, o embaixador Goldberg foi expulso da Bolívia naquele mês, gerando ruptura nas relações dos dois países. Em outubro, todos os agentes do DEA também foram expulsos, por acusações de es-

pionagem e em novembro foram suspensas pelo governo boliviano as atividades do DEA no país. Em represália, os EUA suspenderam a Bolívia do ATPDEA no mês de dezembro, alegando que, sem a ação dos agentes do DEA, o programa não estaria em conformidade com o que estava previsto no acordo, além do que a Bolívia não havia obtido êxito na erradicação das plantações de coca.

A despeito do rompimento das relações com os EUA e da alteração no *status* da parceria entre os dois países em relação à contenção dos plantios de folha de coca, a atuação da UNODC seguiu sem alterações. Quanto aos resultados sobre o monitoramento da UNODC, em 2008 constatou-se um aumento de 6% no total da área plantada de coca, com 30500 hectares. No entanto, reduziu-se a área em regiões de preservação ambiental e cresceram consideravelmente as apreensões, com o cloridrato de cocaína aumentando em 150% o volume confiscado. De acordo com estimativa da UNODC, a produção da folha de coca na Bolívia em 2008 alcançou um valor de USD 293 milhões, o que significou 3% do PIB boliviano e 21% do total da produção agrícola do país, considerando a área de 30500 hectares (UNODC, 2009). Por ocasião do IX Congresso Extraordinário da *Coordinadora de las Seis Federaciones del Tropico de Cochabamba*, principal instituição que reúne os cocaleiros na Bolívia, realizada entre 16 e 18 de setembro de 2008, a organização aderiu voluntariamente ao programa de controle social, assumindo o compromisso de trabalhar no sentido de manter o plantio de no máximo um *cato de coca* por produtor afiliado (PACS, 2009b, p. 38).

#### Mudança incremental: uma nova política exterior (2009).....

Com as mudanças na relação com os EUA e os novos números da UNODC, o ano de 2009, último da primeira gestão de Evo Morales, teve uma dinâmica diferente em relação à defesa da folha de coca, com avanços para levar o tema a outras instâncias políticas. No âmbito interno, Evo Morales tomou um importante posicionamento, que vinha ocorrendo, mas não de forma tão declarada, que foi a defesa incondicional da restrição dos plantios da folha de coca a um *cato* e das demais medidas de controle social do narcotráfico previstas no ELCN-RHC 2007-2010. Embora esta fosse, desde 2006, uma meta do governo, a partir de 2009 tornou-se um alvo a ser perseguido com mais afinco, pois estava sendo um dos fatores positivos em relação à visão da comunidade internacional, principalmente com os países apoiadores da UNODC e com a União Europeia. Os monitoramentos da UNODC em 2009 e em 2010 foram realizados com apoio financeiro da Áustria, Colômbia, Dinamarca, França, Reino Unido e também dos EUA.

Um exemplo das ações de Evo Morales foi a participação, em 24 de fevereiro de 2009, de um programa de rádio na localidade de Lauca Ñ, no Chapare, ocasião na qual pediu aos cultivadores de coca da região que estendessem o programa de controle social do narcotráfico através do plantio de “*no más que um cato de coca*” (PACS, 2009a, p. 49). Contudo, apesar da *Coordinadora* e de Evo Morales alinharem as políticas em torno do *cato de coca*, o tema não era unanimidade, tal como se pode perceber

na declaração de Eliseo Zeballos, um dos dirigentes da Federação Yungas do Chapare: “*el cato de coca es muy escaso, no alcanza para sobrevivir. Se tiene que ver otras formas para aumentar los ingresos de la familia. Se debe lograr la despenalización de la hoja de coca y la consiguiente industrialización de la coca*” (PACS, 2009b, p. 2). Logo, pode-se perceber que o governo estava disposto a levar adiante sua política em relação à folha de coca, a despeito de possíveis descontentamentos dentro de sua própria base de apoio eleitoral, os cocaleiros.

Na esfera internacional regional, em 2009 o país realizou entendimentos e assinou programas de cooperação, tal como o Plano Operacional de Curto Prazo com o Brasil, o BOLPAR com o Paraguai e o ARBOL com a Argentina (BOLÍVIA, 2010, p. 14-15). Nos organismos internacionais, em 11 de março houve o Segmento de Alto Nível da 52ª Sessão da *Commission on Narcotic Drugs* (CND), no qual há uma sessão específica da *International Narcotics Control Board* (INCB), órgão que realiza o monitoramento do cumprimento por parte dos Estados signatários, da Convenção Única Sobre Entorpecentes de 1961, na qual a folha de coca foi incluída como substância controlada. No dia seguinte, Evo Morales reuniu-se com o presidente da INCB, Hamid Ghodse, e expressou a intenção da Bolívia em perseguir uma reforma na Convenção de 1961, descriminalizando a folha de coca. Ghodse afirmou a Morales que era possível, porque os tratados não são “talhados na pedra” e podem ser alterados, mas que este procedimento deveria passar por uma avaliação da Organização Mundial da Saúde e, se o parecer da organização fosse favorável, teria ainda que ter a aprovação da CND e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU (INCB, 2009, p. 6).

No dia seguinte, 12 de março de 2009, foi protocolada na secretaria geral do ECOSOC uma carta do governo boliviano solicitando que fossem suprimidos da Convenção Única de Entorpecentes de 1961 o item “c” do parágrafo 1 do artigo 49 e o item “e” do parágrafo 2 do mesmo artigo, que tratam da erradicação da prática da mastigação da folha de coca. Na solicitação boliviana, justificava-se o pedido alegando que o uso tradicional e milenar da folha de coca na região andina é uma prática sócio cultural e religiosa e que a supressão da folha de coca da região afetaria estes costumes. Demonstrava-se na carta também, que o artigo 49 desrespeitava outras convenções internacionais, como a Declaração das Nações Unidas dos Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2009). Em 30 de julho de 2009 o ECOSOC repassou o documento aos Estados Partes da convenção e estipulou prazo até 11 de janeiro de 2011 para que fizessem suas considerações, o que deixou a Bolívia em compasso de espera em relação à sua demanda.

Retornando à relação com EUA, apesar da exclusão do ATPDEA, no programa financiado pela NAS, o *Illicit Crop Monitorng Program*, os EUA investiram em 2009 pouco mais de USD 22 milhões nas ações da FELCN, menos da metade do valor revertido em 2005, último ano dos governos pró-EUA, quando o montante foi de USD 46,1 milhões. Para compensar a redução das atividades e dos aportes financeiros da NAS, em 13 de abril de 2009, o governo boliviano criou, através da Resolução Multiministerial nº 35, a *Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotrá-*

fico (UELICN), unidade integrada ao *Ministerio de Gobierno*, encarregada da administração de recursos financeiros destinados às ações da FELCN (UNODC, 2014, p. 71) que paulatinamente passou a substituir a NAS em suas atribuições. No mesmo ano de 2009 a UELICN recebeu do *Tesoro General del Estado* (TGE) mais de USD 17 milhões para investir, juntamente com os USD 22,2 milhões da NAS, em ações operacionais da FELCN para apreensão de pasta base e cloridrato de cocaína, destruição de laboratórios e fábricas de narcóticos e efetuar prisões de envolvidos em negócios ilícitos (CONALTID, 2013).

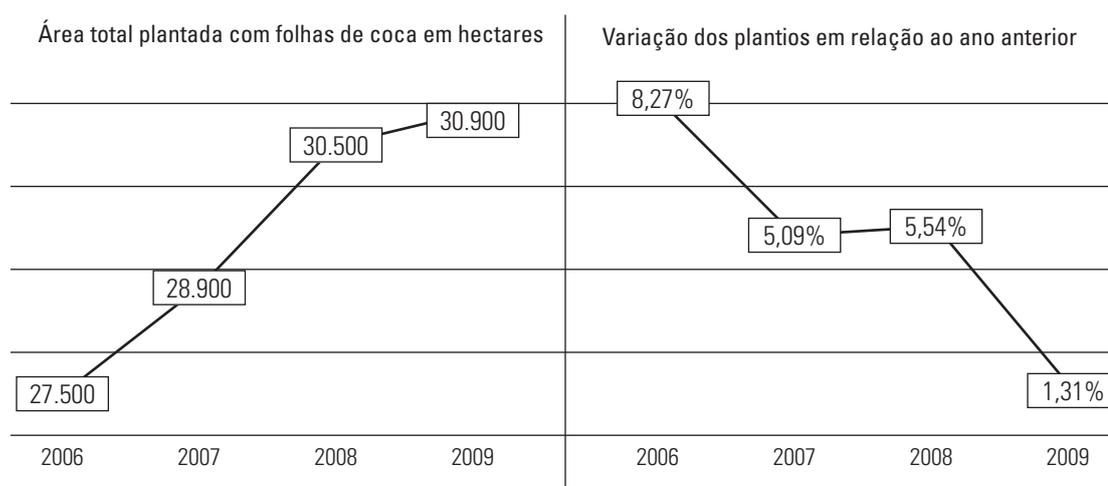
Em 2009 as áreas de cultivo de folha de coca apresentaram o menor crescimento desde o início da gestão Morales, chegando a 30900 hectares, com um crescimento de 1,01% em relação ao ano anterior. O monitoramento da UNODC destacou que havia evidências de que o controle social da produção de coca estava funcionando, recomendando ainda que fosse envidado maior apoio para o desenvolvimento destas políticas, bem como maior ênfase na erradicação (UNODC, 2010, p. 3). As ações do controle social fazem parte do *Programa de Apoyo al Controle Social de la Producción de la Hoja de Coca* (PACS), que teve os custos cobertos pelo Convênio de Financiamento DCI/2007/19010 da UE, implementado em 2008 e que teve em 2009 o seu primeiro ano de execução integral.

Para finalizar as ações de defesa da folha de coca seu primeiro mandato, o presidente deu mais um passo na direção de lutar pela sua descriminalização na 64ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em 23 de setembro de 2009, em Nova Iorque. Depois de ter participado pessoalmente em março das sessões da INCB e de ter apresentado o tema naquela ocasião, em seu discurso no plenário da ONU, Evo Morales voltou a citar o tema. Destacou que estava em execução o trabalho de seu governo para descriminalizar a folha de coca e ao mesmo tempo combater a produção e tráfico de cocaína, através de política que em nenhuma hipótese permitiriam o livre cultivo (BOLÍVIA, 2009, p. 5-6). Este pronunciamento serviu para marcar o início efetivo da luta da Bolívia para alterar a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, tema a ser tratado no mandato seguinte.

Ao final do primeiro mandato de Evo Morales, um ponto importante a ser destacado é a evolução dos cultivos da folha de coca. O gráfico 1 demonstra dois importantes dados a serem considerados, pois deixam explícito que entre 2006 e 2009 a área cultivada aumentou 12,3%, tendo havido crescimento em todos os anos. No entanto, o ritmo do crescimento foi reduzido, traçando uma linha de tendência favorável ao governo boliviano por este ponto de vista.

Contudo, o mais significativo em relação à política externa, é que muitos fatores contribuíram para confirmar a mudança gradual que vinha ocorrendo e torna-la uma mudança incremental. A mudança substancial na relação com os EUA e a demanda pela alteração da Convenção de 1961 foram dois passos marcantes para que a diretriz da política externa boliviana para a questão da folha de coca pudesse ser definitivamente considerada diferente do modelo anterior ao governo de Morales. A partir de 2010, os desafios eram substituir os recursos que eram aportados pelos EUA, reduzir as áreas plantadas e ter êxito na demanda em relação à Convenção de 1961.

Gráfico 1: Variação da área plantada.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: (UNODC, 2011, p. 9)

#### ..... Consolidação das mudanças: o segundo mandato (2010-2014)

Entre 2006 e 2009, a redução do percentual de aumento dos plantios da folha de coca, demonstrava que havia uma tendência ao equilíbrio nesses números. O equilíbrio surgiu em 2010, ano no qual o crescimento nas áreas plantadas foi de apenas 0,32% passando de 30900 para 31000 hectares. Havia também a intenção do governo em industrializar a folha de coca como parte do controle social, mas em 2010 somente 0,03% do total cultivado foi destinado para esta atividade (UNODC, 2011, p. 3; 32). Apesar das áreas plantadas não terem aumentado significativamente, o baixo volume da industrialização deixa indicativos de que ainda um volume considerável estava sendo desviado para o narcotráfico, pois a meta perseguida pela ELCN-RHC 2007-2010 era de redução dos cultivos para 20000 hectares, havendo, portanto, ao menos 11000 hectares excedentes em 2010.

Em 2010, a unidade boliviana de controle do tráfico, a UELICN, destinou mais de USD 19,7 milhões para ações operacionais da unidade especial FELCN da *Policia Nacional*, enquanto que a agência NAS, dos EUA, empregou USD 15,8 milhões (CONALTID, 2013). Este foi o primeiro ano que a UELICN superou a NAS em investimentos contra o narcotráfico, demonstrando que a agência boliviana se encaminhava para assumir o controle e ficar responsável financeiramente por estas ações. A CONALTID também passou a ser responsável por novas atribuições e em 2010 detectou a necessidade de descentralizar seus processos, buscando na União Europeia a ajuda financeira para proceder com uma maior institucionalização do conselho (BOLÍVIA, 2010, p. 16).

No início de 2011, a CONALTID apresentou a *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentários de Coca 2011-2015*, também chamado de ELCN-RCEC 2011-2015 que teve como base o planejamento anterior, o ELCN-RHC 2007-2010. Esta estratégia era bastante semelhante à anterior, pois era uma continuação do trabalho que estava sendo realizado e tinha como pilares fundamentais a redução da oferta da droga através de melhores mecanismos de controle e das apreensões

da FELCN, a redução da demanda com programas de prevenção do consumo e reabilitação de usuários, além da redução de cultivos excedentes. Foi mantida a meta de se reduzir a área plantada a 20000 hectares e a ênfase no controle social, cujo objetivo é evitar o aumento da produção e seu consequente desvio para atividades ilícitas, tendo como um de seus eixos norteadores a extensão da restrição dos plantios a um *cato de coca* (CONALTID, 2011, p. 11-40).

Quanto à solicitação de alteração do artigo 49 da Convenção Única de Entorpecentes de 1961, em 31 de janeiro de 2011 a Comissão de Fiscalização de Políticas Antidrogas da ONU recebeu 17 rejeições formais<sup>3</sup> de Estados Parte da Convenção (INCB, 2012, p. 37), o que levou o processo a ser retirado da pauta, visto que, de acordo com o artigo 31 da Convenção, para que uma emenda seja incorporada às discussões, não deve haver a rejeição de nenhum dos Estados Partes (ONU, 1972, p. 25-26). Em reação à esta decisão, a Bolívia tomou uma atitude sem precedentes quando apresentou, em 29 de junho de 2011, um instrumento de denúncia da convenção de 1961, retirando-se do quadro de Estados Partes do tratado. Indicou, ao mesmo tempo, que tinha a intenção de submeter-se novamente à Convenção, desde que fosse realizada uma reserva no documento, na qual constasse que a mastigação de folha de coca e o cultivo da coca para este propósito seria legal no território boliviano (INCB, 2012, p. 37).

A INCB enviou uma comissão à Bolívia em 29 de dezembro de 2011 para tratar o assunto com o presidente Morales, solicitando que a Bolívia reconsiderasse a sua decisão, mas não obteve êxito. De acordo com a Convenção, um Estado que apresenta uma denúncia tem o direito de ficar de fora do quadro dos Estados Partes após um período de seis meses e, desta forma, em 1º de janeiro de 2012 a Bolívia deixou de participar da Convenção. Foi então estipulado o prazo de 10 de janeiro de 2013 para que as partes se manifestassem sobre a solicitação de reserva boliviana, sendo que neste caso, para a reserva ser rejeitada na Convenção, era necessário que pelo menos um terço dos 183 Estados Partes apresentassem a sua rejeição formalmente (INCB, 2013, p. 13-14). Novamente, o governo boliviano permaneceu aguardando os prazos estipulados, antes de tomar qualquer atitude sobre a questão.

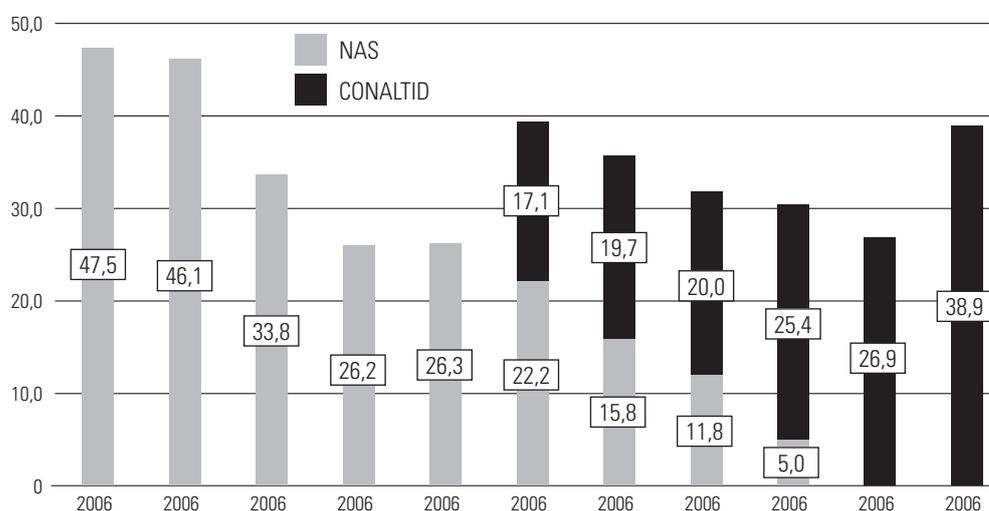
Apesar das petições bolivianas não terem sido atendidas no âmbito das organizações internacionais, as parcerias com outros Estados e instituições prosseguiram na busca do cumprimento das metas da estratégia da CONALTID. Em 25 de agosto de 2011 foi colocado em funcionamento um projeto para maior institucionalização da CONALTID, em parceria com a UE através do Convênio DCI-ALA/2010/021-936 no valor de USD 11,2 milhões, dos quais USD 2,2 milhões seriam bancados pelo TGE boliviano e USD 9 milhões por aportes advindos da Europa. Os objetivos principais eram criar uma secretaria operacional permanente, descentralizar os serviços do CONALTID em todo o território boliviano e assegurar a formação de pessoal capacitado para atuar nas funções do conselho, além de implementar um sistema de informação interligado (EEAS, 2011, p. 9-10). A justificativa para esta tarefa era a dificuldade de funcionamento do órgão na coordenação das políticas setoriais de controle do tráfico de

3. Os países que apresentaram rejeição em relação à demanda boliviana foram: Bulgária, Canadá, Dinamarca, Estônia, EUA, França, Alemanha, Itália, Japão, Lituânia, Malásia, México, Rússia, Singapura, Eslováquia, Suécia e Reino Unido.

drogas, bem como os obstáculos estruturais enfrentados para a aplicar uma boa gestão aos processos em andamento (BOLÍVIA, 2010, p. 16).

O ano de 2012 foi marcado por ao menos três ocorrências significativas nas mudanças ocorridas na política boliviana para a folha de coca. Primeiro, destaca-se que foi o último ano em que a NAS contribuiu financeiramente nos programas de combate ao narcotráfico e à eliminação de plantios excedentes, o que marcou um maior afastamento dos EUA em relação à esta questão. Nas palavras de Evo Morales, estes fatos demonstraram ao longo do tempo que a Bolívia nacionalizou também a luta contra as drogas no país. Conforme dados da CONALTID, observados no gráfico 2, os montantes com os quais a NAS participou para as ações da UELICN foram reduzindo, enquanto que desde 2009 a CONALTID incrementou a sua participação (CONALTID, 2013, p. 3).

Gráfico 2: Valores para o combate ao tráfico de drogas e eliminação de cultivos excedentários de folha de coca.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: (CONALTID, 2013), (UNITED STATES, 2014) UNITED STATES, 2015)

Em segundo lugar, outra ocorrência significativa foi que, no início do ano de 2012, foram apresentados os resultados da contenção do tráfico e de controle das plantações de coca e, pela primeira vez desde que Evo Morales chegou à presidência, houve redução nas áreas cultivadas, com queda de mais de 12% em relação a 2010, repetindo-se a redução em 2012. Em 2010 o total das áreas cultivadas havia sido de 31000 hectares, número que reduziu para 27200 hectares em 2011 e para 25300 em 2012. Cresceu também a apreensão de pasta base de cocaína, que havia sido de 25,7 toneladas em 2010, aumentou para 28,3 toneladas em 2011 e cresceu 13% no ano seguinte chegando a 32,3 toneladas, número que não havia sido atingido desde o início do monitoramento (UNODC, 2013, p. 8; 43). No entanto, as parcelas enviadas para a industrialização continuaram sendo ínfimas, não passando de 0,05% em ambos os anos.

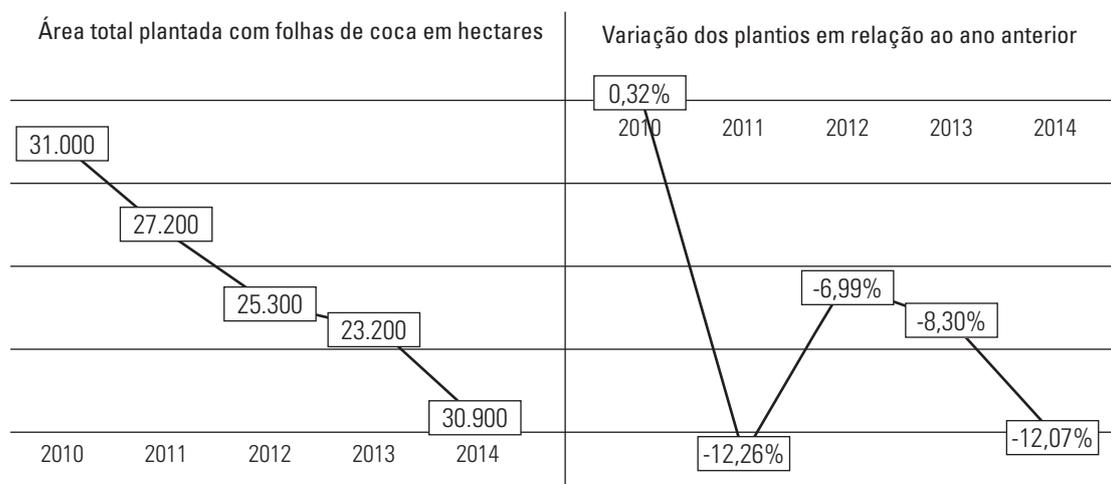
O terceiro fato foi o pronunciamento de Evo Morales na ONU, quatro meses antes do prazo final para o resultado da solicitação da reserva à Convenção de 1961. Em seu discurso na 67ª Sessão da Assembleia Geral da ONU em setembro de 2012, Evo Morales repetiu os argumentos

apresentados na solicitação de reserva quanto à Convenção Única Sobre Entorpecentes de 1961, reconhecendo que existe um mercado ilegal da folha de coca, mas que a Bolívia estava combatendo-o e que a prova disto era a redução dos cultivos de coca que vinha ocorrendo no país (ONU, 2012). Este pronunciamento teve grande importância, pois foi a primeira vez que o presidente boliviano pôde apresentar argumentos que iam de encontro ao que grande parte da comunidade internacional esperava, que era a demonstração que o governo estava combatendo a produção das drogas ilícitas, o que os números estavam demonstrando.

Em 10 de janeiro de 2013 venceu o prazo para que os Estados Partes da Convenção Única de Entorpecentes de 1961 apresentassem suas moções de rejeição à reserva a favor da Bolívia no artigo 49 do acordo. Era necessário que no mínimo 61 Estados se apresentassem como contrários, mas apenas 15 se manifestaram e a reserva foi aprovada. Com isto, a Bolívia voltou a aderir à Convenção em 11 de janeiro de 2013, com a reserva de que a Bolívia poderia permitir em seu território a mastigação e o consumo da folha de coca para fins culturais e medicinais (ONU, 2013).

Nos anos de 2013 e 2014 os cultivos continuaram reduzindo-se, de acordo com os dados da UNODC. Houve uma redução total de mais de 8% em 2013 e de cerca de 12% em 2014, reduzindo-se para 20400 hectares a área plantada, sendo o menor número desde que a UNODC passou a realizar o monitoramento em 2003, estando também bastante próximo da meta almejada pelo ELCN-EHC 2007-2010 e pelo ELCN-RCEC 2011-2015 que é de 20000 hectares. Conforme se verifica no Gráfico 3, a tendência de crescimento nas áreas plantadas que ocorreu entre 2006 e 2009 invertiu-se a partir de 2010, seguindo até 2014 a queda, ao passo que o percentual de redução em relação ao período anterior teve variações, mas manteve a trajetória de diminuição em todos os anos do segundo mandato de Morales.

Gráfico 3: Variação da área plantada.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: (UNODC, 2015, p. 7).

De acordo com os números da UNODC, a apreensão de folha de coca ilícita, de pasta base de cocaína e de cloridrato de cocaína caiu em

2013, revertendo uma tendência de aumento dos anos anteriores. O *Vice Ministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas*, ao qual a FELCN está ligada, explicou que o que ocorreu foi uma mudança na metodologia, pois em 2013 passou a ser contabilizada como apreendida somente a coca que estivesse registrada pela FELCN com recibos de apreensão, atas das operações ou registros fotográficos, não entrando na conta o material apreendido que foi incinerado no local da operação (UNODC, 2014, p. 7; 50). Em 2014 a apreensão de folha, pasta base e cloridrato de cocaína voltaram a aumentar significativamente de 1,5 tonelada em 2013 para 4 toneladas em 2014, utilizando-se para o cálculo a mesma metodologia de 2013.

Apesar dos progressos na contenção do avanço das áreas plantadas com a folha de coca e na apreensão de narcóticos e da matéria prima utilizada na fabricação das drogas, a folha de coca encaminhada para processos de industrialização continuou apresentando números baixos, tal como nos períodos antecedentes (UNODC, 2014, p. 37). Em 2013 apenas 0,3% e em 2014 somente 0,1% do total cultivado de folha de coca foi utilizado em processos de industrialização. O tema da industrialização da folha de coca fez parte do discurso da campanha eleitoral do MAS-IPSP, partido de Morales, desde 2005, e seguiu sendo parte da pauta política em ambos os mandatos. Dentro da estratégia de controle social das plantações de folha coca, a industrialização é parte fundamental, de acordo com o ELCN-RHC 2007-2010 e o ELCN-RCEC 2011-2015. Em relação a isto, a última medida vultuosa realizada por Morales em seu segundo governo foi a aprovação da Lei nº 509 em 18 de março de 2014, declarando prioridade nacional o fomento à industrialização, comercialização e consumo do mate de coca, priorizando programas e planos a nível nacional e internacional para este objetivo.

O que se percebe no segundo mandato de Evo Morales é que houve uma continuidade daquilo que havia sido colocado em ação no primeiro mandato. A UNODC permaneceu sendo a principal instituição, com a concordância do governo boliviano, com acesso às informações e aos territórios nos quais ocorre o plantio da folha de coca. A partir de 2014, o monitoramento realizado pela UNODC passou a receber financiamento da Dinamarca, dos EUA, da Suécia, da Alemanha e da União Europeia, participando também o CONALTID, o *Vice Ministerio de Defensa Social e Sustancias Controladas* e o *Vice Ministerio de Coca e Desarrollo Integral*, demonstrando a institucionalização e reorganização da questão dentro do âmbito governamental boliviano. Cabe destacar que a União Europeia participa em duas frentes, sendo uma delas o apoio ao UNODC e a outra a *European External Action Service* (EEAS), que realiza convênios *ad hoc* com o governo boliviano, baseados nos objetivos do ELCN-RHC 2007-2010 e do ELCN-RCEC 2011-2015. O afastamento dos EUA e o fortalecimento do CONALTID também foram marcantes a partir de 2010, seguindo uma tendência iniciada em 2006 que em 2008 acelerou-se. Sobre a reserva na Convenção de 1961, do ponto de vista prático, pouco mudou até o momento no dia a dia da sociedade boliviana, mas significou uma importante vitória para o governo da Bolívia perante os órgãos internacionais, principalmente por ter a objeção dos EUA.

## Conclusão

Mudanças de governo comumente geram algum tipo de alteração nos rumos da condução da política externa de um Estado. As mudanças podem estar atreladas à alteração de um regime autoritário para um modelo democrático, pode ser a mudança de um grupo governante por outro, de pensamento divergente, dentro de um mesmo modelo de governança ou até mesmo a mudança de uma facção governante por outra de mesma linha de pensamento. O fato é que a política externa está sempre sujeita a mudanças, quando ocorre uma mudança de governo.

No caso boliviano, por ocasião da entrada de Evo Morales no governo, o que ocorreu foi a saída do poder de um grupo governante com uma determinada orientação política e ideológica e a entrada de outro grupo com orientações diametralmente opostas. Diversos acontecimentos políticos, sociais e econômicos demonstraram que muita coisa mudou na Bolívia e na forma de condução da política após 2006, tal como a nova Constituição promulgada em 2009 e as nacionalizações dos recursos naturais e de fornecimento de serviços, que foram privatizados pelos governos anteriores. Contudo, tais mudanças nem sempre são imediatas e rápidas.

Neste sentido, argumentou-se neste artigo que, em relação ao tratamento dado pelo governo boliviano à questão da folha de coca, entre os anos de 2006 e 2014, no que se refere à política externa, houve uma reforma gradual, que alterou os programas e metas do governo, de maneira incremental, sem uma reestruturação profunda e rápida. Concluiu-se que nas variáveis analisadas – relação com os EUA, parceria com o UNODC e demanda pela alteração da Convenção de 1961 – os fatos corroboraram com o argumento. As relações com os EUA através do ATPDEA e da NAS e a parceria com o UNODC foram mantidas nos mesmos termos que ocorriam anteriormente. Paulatinamente, o papel dos EUA e seus aportes financeiros foram sendo substituídos por instituições e financiamento da própria Bolívia, o que ocorreu gradualmente entre 2006 e 2012. Sobre o UNODC, o trabalho foi mantido com as parcerias internacionais e auxiliou o governo boliviano em seus argumentos para conquistar a reserva à Convenção de 1961, em janeiro de 2013. Ampliaram-se as parcerias internacionais, a partir de 2008, principalmente com a União Europeia. As metas de redução dos plantios excedentes de folha de coca, que não foram cumpridas no primeiro mandato de Morales, foram alcançadas no segundo. O próximo grande desafio é a industrialização da folha de coca, que ainda está longe de alcançar as metas previstas pelo programa do governo, para o que o governo boliviano necessitará também de parcerias internacionais, o que deve levar o assunto para a agenda da política externa boliviana no terceiro mandato de Evo Morales.

## Referências

AYERBE, L. F. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. *Lua Nova*, São Paulo, n. 83, p. 179-216, 2011.

BOLÍVIA. Discurso de S.E Don Evo Morales Ayma Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia. **64º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas**, Nova Iorque: 23 set. 2009.

BOLÍVIA. **Análisis y evaluación del proceso de Implementación de la Política sub sectorial de Desarrollo Integral contemplada en el PNDIC 2006 - 2010**. La Paz: MDRyT, 2010.

CAMARGO, A. J. C. J. **Bolívia: a criação de um novo país a ascensão do poder político autóctone das civilizações pré-colombianas a Evo Morales**. Brasília: MRE, 2006.

CONALTID. **Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010**. La Paz: Consejo Nacional De Lucha Contra El Tráfico Ilícito De Drogas, 2007.

CONALTID. **Estrategia de lucha contra el narcotráfico y reducción de cultivos excedentários de coca 2011-2015**. La Paz: Consejo Nacional De Lucha Contra El Tráfico Ilícito De Drogas, 2011.

CONALTID. La UELICN cubre los vacíos que deja la NAS. **Dignidad**, La Paz, jun. 2013.

DUNKERLEY, J. **Rebellion en las venas. La lucha politica en Bolivia 1952-1982**. La Paz: Plural, 2003.

FERREIRA, P. E. M.; MARTINI, Rodrigo K. Cocaína: lendas, história e abuso. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, 2001.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

LASAGNA, M. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 28, n. 111, p. 384-409. 1995.

LEAGUE OF NATIONS. **The International Opium Convention signed at The Hague, January 23, 1912, and subsequent papers**. Treaty Series. Genebra: 1922. p. 189-239.

MURRA, J. Las sociedades andinas antes de 1532. In: BETHELL, L. **Historia de America Latina**. Barcelona: Editorial Crítica, 1990. Cap. 3, p. 48-75. v.1

ONU. **Single Convention on Narcotic Drugs 1961**, New York: Organização das Nações Unidas, 1972. Disponível em: <[http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf)> Acesso em: 14 maio 2016.

ONU. **Political declaration guiding principles of drug demand reduction and measures to enhance international cooperation to counter the world drug problem**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 1998.

ONU. Proposal of amendments by Bolivia to article 49, paragraphs 1 (c) and 2 (e). **Economic and Social Council**, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 15 maio 2009.

ONU. Bolivia (Plurinational State of) - Statement Summary. **General Debate of 67th Session of the UN General Assembly**, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, set. 2012.

ONU. C.N.94.2013.TREATIES-VI.18. **Bolivia (Plurinational State fo): Accession**, Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 22 jan. 2013.

PACS. **Diagnóstico a las organizaciones sociales de productores de coca de los departamentos de Cochabamba y La Paz**. La Paz: Programa de Apoyo al Controle Social de la Producción de la Hoja de Coca, 2009. Disponível em: <[http://www.controlsocial.bo/respaldos\\_2/Estudios/004\\_DIAGNOSTICO\\_OS\\_CBBA.pdf](http://www.controlsocial.bo/respaldos_2/Estudios/004_DIAGNOSTICO_OS_CBBA.pdf)> Acesso em: 14 maio 2016.

PACS. **Línea Base de Acción del PACS (Trópico)**. La Paz: Programa de Apoyo al Controle Social de la Producción de la Hoja de Coca, 2009b. p. Disponível em: <[http://www.controlsocial.bo/respaldos\\_2/Estudios/001\\_Línea\\_Base\\_Trópico.pdf](http://www.controlsocial.bo/respaldos_2/Estudios/001_Línea_Base_Trópico.pdf)> Acesso em: 14 maio 2016.

SOUSA, R. S. **Os cocaleros do Chapare: coca, cocaína e políticas internacionais antidrogas na Bolívia**. 2006. 178f. Tese (Doutorado)- Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Brasília, 2006.

STEELE, P. R. **Handbook of Inca mythology**. Santa Barbara/CO: ABC-CLIO, 2004.

INCB. President discusses coca leaf with the President of the Plurinational State of Bolivia, Evo Morales. **Focus on international drug control**, Viena: The International Narcotics Control Board, v. 3, p. 6, June. 2009.

INCB. **Report of the International Narcotics Control Board for 2011**. Viena: The International Narcotics Control Board, 28 fevereiro 2012.

INCB. **Report of the International Narcotics Control Board for 2012**. Viena: The International Narcotics Control Board, 5 March. 2013.

THIEL, M. Acullico y narcotráfico - Cuestionar la injerencia. **Revista Boliviana de Investigación**, v. 11, n. 1, 2014.

UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE. **International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Report: Bolivia**. Washington D.C.: State Department, 2014.

UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE. **International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Report: Bolivia.** Washington D.C.: State Department, 2015.

EEAS. **La cooperación de la Unión Europea en Bolivia.** La Paz: European External Action Service, 2011.

UNODC. **Monitoreo de cultivos de coca 2006.** La Paz: UNODC, 2007.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de hoja de coca 2007.** La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2008.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de hoja de coca 2008.** La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2009.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de hoja de coca 2009.** La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de coca 2010.** La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de Coca 2012.** La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.

UNODC. **Monitoreo de cultivo de Coca 2013.** La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2014.

UNODC. **Monitoreo de cultivos de coca 2014.** La Paz: United Nations Office on Drugs and Crime, 2015.