



La economía coca-cocaína, la guerra contra las drogas de los Estados Unidos y la transición democrática de Bolivia (1982-1993)¹

Dr. Allan Gillies*

Los últimos agentes de la DEA se fueron de Bolivia en enero de 2009, dando fin a la presencia de la DEA dentro de Bolivia luego de más de tres décadas. El presidente Evo Morales había ordenado la expulsión de la agencia norteamericana en respuesta a los daños ocasionados por la 'guerra contra las drogas' y lo que se percibía como la intromisión de los Estados Unidos en los asuntos internos de Bolivia. Como parte de la disputa, Morales también expulsó al embajador norteamericano Philip S. Goldberg en septiembre de 2008, acusando a los Estados Unidos de fomentar la discordia civil. 'Sin miedo al imperio (EE.UU.), hoy declaro al señor (Philip) Goldberg persona no grata,' anunció Morales, 'No queremos gente separatista ni divisionista ni que conspire contra la unidad del país, no queremos personas que atenten contra la democracia.' Así, este periodo marcó el punto más bajo de las relaciones entre Estados Unidos y Bolivia, y un cambio radical para el curso de la política antinarcóticos en Bolivia. Para bien o para mal, el gobierno boliviano ahora tendría que construir su propio camino: alejarse del enfoque de la guerra contra las drogas de los EEUU. Pero, ¿cómo es que las relaciones entre EEUU y Bolivia llegaron a este punto? ¿Cuáles fueron los antecedentes históricos de este punto de ruptura? Basándose en 27 relatos de historias orales con actores políticos estadounidenses y bolivianos, el artículo toma en cuenta el período posterior a la transición como un momento clave en la historia conflictiva entre Estados Unidos y Bolivia y la 'guerra contra las drogas' en los Andes.

Durante esta época, surgieron muchos de los mismos temas de agravios expuestos por Morales. Bolivia hizo la transición hacia la democracia en 1982, ante un trasfondo de crisis económica. La imposición de severas reformas estructurales neoliberales estabilizarían la economía nacional, pero vendrían con un elevadísimo costo social. Para grandes segmentos de la población, la economía coca-cocaína proporcionaba una red de seguridad social que era vital durante este período de crisis. Además, los narcodólares jugaban un rol crucial pues ayudaban a estabilizar la economía impulsando las reservas nacionales y la inversión interna. Dadas estas realidades socioeconómicas y la ausencia relativa de violencia relacionada a las drogas dentro de Bolivia, existía un nivel de ambivalencia hacia el narcotráfico. En lugar de

* Becario de Global Challenges Research Fund - School of Social and Political Sciences Universidad de Glasgow.

** Traducido por Pedro Albornoz.

¹ El artículo se basa en mi tesis doctoral: Allan Jack Joseph Gillies, *State-Narco Networks and the 'War on Drugs' in Post-Transition Bolivia, with Special Reference to 1989-1993*, (University of Glasgow, PhD diss., 2016).

esto, la expansión de la guerra contra las drogas de EEUU se consideraba, a veces, como una amenaza mayor hacia la estabilidad social, política y económica de Bolivia. Este enfoque norteamericano de la guerra contra las drogas incluía la militarización de operaciones antinarcóticos y la erradicación de la coca. Para muchos bolivianos, el ejercicio del poder norteamericano para lograr sus metas de lucha contra el narcotráfico invocaban el “imperialismo yankee” y las memorias recientes de la interferencia norteamericana en Bolivia durante la Guerra Fría. Por ejemplo, las agencias norteamericanas operaban en Bolivia con poca supervisión local, mientras que los políticos bolivianos de este período creían que se utilizaban las acusaciones de corrupción por narcotráfico para silenciar a quienes se oponían a la política norteamericana. La percepción de que la política antinarcóticos norteamericana iba en contra de los intereses locales y que los Estados Unidos explotaba la ‘guerra contra las drogas’ para ejercer control en Bolivia creó una atmósfera de desconfianza entre la embajada de EEUU y el gobierno boliviano. Tal como lo evidenció la expulsión de la DEA en 2008 y la desintegración de las relaciones entre EEUU y Bolivia, dicha desconfianza continúa manifestándose hasta el día de hoy. Durante un discurso que dio en junio de 2017, Morales afirmó, ‘No me arrepiento de expulsar a la DEA de Bolivia. Estados Unidos utiliza el tema del combate al narcotráfico para lograr el control político y el saqueo económico de nuestros recursos naturales.’

La política Bolivia de la postransición

Los primeros pasos vacilantes de Bolivia hacia la democracia fueron interrumpidos por el ‘golpe de la cocaína’, en julio de 1980. Una facción de oficiales militares de la derecha, bajo el liderazgo del General Luis García Meza y su aliado cercano, el Coronel Luis Arce Gómez, rechazaron al partido izquierdista que recientemente había sido elegido para gobernar, Unidad Democrática y Popular (UDP), encabezado por Hernán Siles Suazo. El régimen de García Meza recurrió al uso de temas familiares del autoritarismo militar sudamericano, como ser: ‘Salvar a la patria de enemigos ‘castristas’ internos.’² En el ciclo recurrente del golpismo en Bolivia, sin embargo, este golpe se diferenció al ser el primero planificado y financiado con la ayuda de narcotraficantes. Explotando los vínculos estrechos con el ‘Rey de la cocaína’, Roberto Suárez, el régimen de García Meza proporcionó protección oficial a cambio de sobornos de narcotraficantes. Esta corrupción, así como la brutal supresión de los opositores,³ provocó la condena de la comunidad internacional. García Meza había creído que sus credenciales anticomunistas asegurarían el apoyo de Ronald Reagan, el presidente norteamericano recientemente electo. Reagan, por su parte, señaló que habría cambios en las prioridades de la política extranjera de los EEUU y se rehusó a levantar las sanciones impuestas al narcogobierno. Mientras que en el pasado EEUU había estado dispuesto a ignorar las indiscreciones de sus aliados militares bolivianos vinculados al narcotráfico durante la Guerra Fría, ahora las metas en la guerra contra el narcotráfico comenzarían a dominar en la agenda norteamericana en Bolivia.⁴ Bajo la presión de una difundida oposición

² James Dunkerley, *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia, 1952-1982*, (Londres: Verso, 1984), p.290.

³ Por ejemplo, en enero de 1981, el régimen fue responsable de la tortura y el asesinato de nueve miembros del MIR que no estaban armados, en el barrio de Sopocachi de la ciudad de La Paz.

⁴ Allan Gillies, ‘Theorising State-Narco Relations in Bolivia’s Nascent Democracy (1982-1993): Governance, Order and Political Transition’, *Third World Quarterly*, (publicado en línea: 25 Sep 2017), disponible en www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2017.1374839, p.9.

social y el descontento militar interno, el régimen finalmente colapsó en agosto de 1981. Esto abrió el camino para restaurar a Siles Suazo a la presidencia 14 meses luego y para que Bolivia regrese al camino hacia la democratización.

El gobierno de Siles Suazo, sin embargo, se enfrentaba con severos problemas económicos. La mala administración de gobiernos autoritarios sucesivos había resultado en la acumulación de una enorme deuda externa. El Fondo Monetario Internacional (FMI) requirió reformas estructurales neoliberales para lidiar con el déficit y la inflación descontrolada de Bolivia, a la vez que los sectores populares bolivianos presionaban por obtener mayores incrementos salariales y apoyo del gobierno.⁵ Los sectores sindicalistas y campesinos habían sido excluidos por mucho tiempo de la participación política. Ahora organizaban huelgas y protestas para promover sus intereses y demandar la acción del gobierno. Con un parlamento dividido, Siles Suazo luchó por formular una respuesta. El programa económico eventualmente propuesto por su gobierno apuntó a equilibrar las demandas internacionales y domésticas en conflicto pero, al final, este demostró ser inadecuado. La industria de la minería del estaño boliviano declinó rápidamente; el país dejó de pagar su deuda extranjera e ingresó en mora en mayo de 1984 y la hiperinflación llegó al 25.000 por ciento el año siguiente.⁶ La crisis económica y política consumió la administración, lo cual resultó en que se convocaran elecciones adelantadas en mayo de 1985. Más adelante, la parálisis del gobierno de Siles Suazo tendría un impacto duradero en la política y la economía del periodo de la postransición. Los pactos políticos y las políticas económicas neoliberales definirían, en gran medida, a los gobiernos que vinieron luego.

Buscando vencer los bloqueos parlamentarios que habían obstaculizado la respuesta de Siles Suazo ante la crisis, los gobiernos de Víctor Paz Estenssoro (1989-1993) y de Jaime Paz Zamora (1989-1993) ambos se fundaron en pactos políticos. Paz Estenssoro, líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) formó el *Pacto por la Democracia* con el partido de centro derecha Acción Democrática Nacionalista (ADN), partido dirigido por el exdictador General Hugo Banzer. El apoyo de ADN aseguró al gobierno los votos parlamentarios que requería para seguir adelante con su agenda legislativa. Luego de las elecciones indecisas de 1989, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), partido de Paz Zamora, también formaría un pacto similar con ADN. El Acuerdo Patriótico fue emblemático de los grandes cambios que habían ocurrido dentro de la política boliviana. Por ejemplo, el partido izquierdista del MIR había sido víctima de la represión bajo el régimen de Banzer. Por su parte, el exdictador demostró su respeto por las nuevas 'reglas democráticas del juego', cediendo la presidencia para que esta fuera asumida por Paz Zamora. Hablando ante la Asamblea General de las Naciones Unidas poco después de su posesión, Paz Zamora argumentó que había comenzado 'un nuevo ciclo', en el que 'el consenso, el acuerdo y la armonía y no el conflicto y la confrontación eran los cimientos de la política democrática de Bolivia'.⁷

⁵ Catherine M. Conaghan, and James M. Malloy, *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, (Londres: University of Pittsburgh Press, 1994), p.121.

⁶ Kenneth D. Lehman, *Bolivia and the United States: A Limited Partnership*, (Londres: The University of Georgia Press, 1999), p.194.

⁷ The United Nations, 'Professional Verbatim Record of the Eleventh Meeting', *Forty-fourth session of the General Assembly*, (10 de octubre 1989), p.7.

Algunos criticaron estos pactos por reducir la transparencia y establecer un sistema que permitió que las elites políticas limiten la representación, que implementen políticas opuestas por el pueblo y distribuir las cuotas de poder entre ellas. Por ejemplo, el intercambio de apadrinamiento político era crucial para su formación: los oficiales de ADN recibieron posiciones públicas claves a cambio del apoyo parlamentario de su partido. En palabras de James C. Cason, el consejero político de la embajada norteamericana (1987-1990), ‘los políticos tradicionales [. . .] buscaron sacar provecho y proteger sus intereses particulares. [. . .] Hubo muchas maniobras entre la elite que intentaba mantenerse en el poder. [. . .] Por eso formaban estas alianzas extrañas, [. . .] como una forma de dividirse los recursos del país entre ellos.’⁸ Sin embargo, para sus partidarios, ambos acuerdos fueron considerados cruciales para mantener la gobernabilidad luego de las crisis que habían plagado el gobierno de Siles Suazo. En el contexto de una frágil transición democrática, estos compromisos ayudaron a establecer la estabilidad política ‘a veces no comprendido sobre la necesidad de garantizar la gobernabilidad democrática del país porque no se estaba acostumbrado a eso acá’, argumentó Jaime Paz Zamora, ‘hemos hecho la trayectoria y hoy día estamos atentos a que pueda continuar esa línea que hemos dejado marcada de una Bolivia moderna en democracia.’⁹ Para actores como Paz Zamora, esta meta de mantener la estabilidad política y proteger la democratización de Bolivia se presentaron como las prioridades más primordiales. A medida que escalaba la ‘guerra contra las drogas’ en Bolivia, esto llevaría a fricción con la embajada de EEUU y su objetivo de lograr metas antinarcóticos.

Reformas neoliberales, la economía y sobrevivencia de la coca-cocaína

Estos pactos políticos también serían los ejes para implementar las reformas económicas neoliberales. Mientras Siles Suazo buscó equilibrar demandas en conflicto, Paz Estenssoro adoptó las prescripciones del FMI en su totalidad. Su plan de estabilización, la Nueva Política Económica (NPE), fue aprobado por el parlamento con la ayuda del apoyo proporcionado por ADN. La estricta adherencia del gobierno a la ortodoxia neoliberal y el rendimiento macroeconómico positivo resultante hicieron que Bolivia se convirtiera en un modelo para el Consenso de Washington. La hiperinflación se controló, se incrementaron los ingresos fiscales, se redujo la deuda y se registró un crecimiento económico modesto. Estos éxitos económicos, sin embargo, tuvieron costos sociales severos. Los niveles de pobreza se incrementaron, cayeron los estándares de vida y el desempleo se fue por las nubes. El colapso de los precios del estaño durante el segundo mes de la gestión de Paz Estenssoro agravó la crisis social. Sin embargo, el gobierno continuó con sus reformas de todas formas. Las protestas contra la política gubernamental fueron reprimidas violentamente, mientras que el Pacto por la Democracia protegió la agenda presidencial contra obstrucciones en el parlamento. A pesar del costo social del ajuste estructural, tanto MIR como ADN acordaron continuar con los principios de la NPE. El Acuerdo Patriótico, por ello, solidificó el modelo económico neoliberal en Bolivia. Estas reformas también afectarían la economía coca-cocaína del país y la dinámica de las relaciones antinarcóticos entre EEUU y Bolivia.

⁸ Oral History of James C. Cason, Political Counsellor, US Embassy La Paz (1987-1990)', (13 Nov 2009), The Association for Diplomatic Studies and Training - Foreign Affairs Oral History Project, Bolivia Reader, disponible en <http://adst.org/wp-content/uploads/2012/09/Bolivia.pdf>.

⁹ Entrevista con Jaime Paz Zamora, Presidente of Bolivia (1989-1993), 26 abr. 2014.

El comercio ilícito de drogas suavizó el impacto de la crisis social y económica del periodo de la postransición. La economía coca-cocaína creció exponencialmente mientras que otras áreas de la economía se contrajeron. Un indicador de este crecimiento fue el incremento de la población del Chapare – el principal centro de cultivo ilícito de coca en este entonces – que, de 40,000 en 1980, llegó a 215,000 en 1987, mientras que el área total del cultivo de la coca se expandió de 16,370 a 51,798 hectáreas.¹⁰ La economía coca-cocaína actuó como una red de seguridad social para los mineros de estaño relocalizados y los campesinos desplazados, quienes emigraron al Chapare en busca de trabajo.¹¹ Conaghan & Malloy estiman que entre el 50-60 por ciento de ‘la población económicamente activa se ubicaba en el sector informal’ a mediados de los ochenta¹² y el gobierno norteamericano reportó que 350,000 personas dependían de la economía coca-cocaína para obtener ingresos, y que el narcotráfico constituía el 30 por ciento del PIB de Bolivia.¹³ Además, ella incrementó las reservas nacionales y estimuló la inversión interna. Como parte de las reformas neoliberales de Paz Estenssoro, el gobierno anunció una amnistía impositiva para el capital repatriado en 1987, relajando los requerimientos para las declaraciones de impuestos y prohibiendo que se investigue la nueva riqueza que se introdujo al país.¹⁴ Como resultado de esto, los narcodólares fluyeron sin obstáculo alguno hacia los bancos bolivianos, lo cual ayudó a estabilizar la economía.

El comercio de drogas ilícitas proporcionó un alivio económico durante las austeras reformas estructurales. Tomar acciones contra este comercio implicaba severas consecuencias sociales, económicas y políticas. Por ejemplo, en 1991, el presidente de la Confederación de Empresarios Privados advirtió que ‘si la coca se erradicara hoy, la economía del país colapsaría’.¹⁵ Perjuicios adicionales que afectarían el sustento de los sectores ya afectados por las reformas del gobierno también amenazaban con generar aún más disturbios sociales. La embajada norteamericana señaló las implicaciones políticas de esto: ‘Ningún, repito, ningún gobierno boliviano ha podido sobrevivir en contra de una oposición campesina fuerte y unida (los campesinos consideran, cada vez más, que el cultivo de coca es la principal salida de la pobreza abyecta)’.¹⁶ Esta oposición incluyó la movilización de los sindicatos cocaleros que defendían su sustento y derechos ancestrales de cultivar la coca. Por ello, los gobiernos de la época se mostraban reacios a agravar esta situación volátil al cerrar esta ‘crítica válvula de seguridad económica’ de la economía coca-cocaína.¹⁷

¹⁰ James Painter, *Bolivia and Coca: A Study in Dependency*, (Londres: Lynne Rienner Publisher, 1994) pp.15-16. Debe notarse que una proporción importante del cultivo de la hoja de coca se dirigió al mercado lícito.

¹¹ La sequía en las áreas centrales y del sur del país en 1982 también fue un factor que impulsó la migración hacia el Chapare.

¹² Conaghan & Malloy, *Unsettling Statecraft*, p.198.

¹³ US Office of the Inspector General (OIG), *Report of Audit: Drug Control Activities in Bolivia*, 2-CI-001, (Washington DC: Government Printing Office, 1991), p.2.

¹⁴ Sewall Menzel, *Fire in the Andes: US Foreign Policy and Cocaine Politics in Bolivia and Peru*, (Londres: University of Press of America, 1996), p.11.

¹⁵ US OIG, *Report of Audit*, p.10.

¹⁶ US Embassy La Paz to Secretary of State, ‘A Revised and Expanded Anti-Narcotics Strategy: We Need More Interdiction, Military Assistance and USAID-Financed Education’, cable 199, (8 en. 1986) National Security Archive - The George Washington University, Washington DC, Narcotics Collection, box 10.

¹⁷ James Dunkerley, *Political Transition and Economic Stabilisation*, University of London Institute of Latin American Studies, Research Paper 22, (Londres: University of London, 1990), p.45.

La naturaleza relativamente no violenta del tráfico ilícito de Bolivia apoyaba este punto de vista pragmático. Colombia tenía a Pablo Escóbar y un conflicto interno cada vez más vinculado al tráfico de cocaína, mientras que Perú sufría de la violenta campaña de las guerrillas maoístas del Sendero Luminoso, en parte financiadas por los ingresos generados del narcotráfico. En contraste, Bolivia no sufrió de violencia difundida ocasionada por alguna organización narcotraficante ni actores armados apoyados por el narcotráfico. Como explicó el exministro del interior, Carlos Saavedra (1991-1993), 'aquí el narcotráfico no era un narcotráfico violento, aquí no había habido ningún estallido de bomba, no había habido sido secuestrado ningún personaje político, ningún periodista o ningún juez, aquí no había sido asesinado prácticamente nadie por narcotraficante en revancha.'¹⁸ Se argumentaba que el rol de Bolivia en el tráfico andino de la cocaína se limitaba a humildes cultivos de coca, mientras que el poder y el dinero se acumulaban en Colombia.¹⁹ De esta manera, la economía coca-cocaína de Bolivia generalmente no se percibía como una cuestión de seguridad nacional. Existía un nivel de ambivalencia hacia el narcotráfico debido a la dinámica social, política y económica descrita anteriormente. 'No era prioridad el tema de las drogas para nosotros', declaró el exministro del interior, Guillermo Capobianco (1989-1991), 'era transformar el país, que el país ingrese a una transición de la dictadura de Banzer a la democracia, era esa nuestra prioridad. La estabilidad política, la estabilidad económica, esas eran las prioridades.'²⁰ Como se expresa abajo, esta visión del 'problema de drogas' de Bolivia estaba en conflicto con la perspectiva enfocada en la seguridad que tenía la 'guerra contra las drogas' de EEUU, lo cual creó más tensión en las relaciones EEUU-Bolivia y generó una atmósfera de desconfianza.

La intensificación de la 'guerra contra las drogas' de Estados Unidos en Bolivia

A lo largo de este periodo, la asistencia económica de EEUU a Bolivia estaba vinculada a la cooperación antinarcóticos. Aunque el comercio de drogas ilícitas había ayudado a mantener a flote la economía de Bolivia durante la crisis y la reforma estructural, los gobiernos de aquel periodo también reconocieron la importancia del apoyo económico de EEUU para la recuperación del país. Además de esto, con el recuerdo aún fresco del 'golpe de la cocaína', también influyó el miedo a que Bolivia fuese etiquetada como un 'narcoestado' y quedara marginada por la comunidad internacional por no hacer su parte en los esfuerzos antinarcóticos. En abril de 1983, Siles Suazo aceptó U\$53 millones de dólares en ayuda para la cooperación de EEUU, comprometiéndose a cumplir metas de erradicación de cultivos de coca de 5.000 hectáreas por año.²¹ La ayuda estaba sujeta al logro de estas metas y a la cooperación 'satisfactoria' con la 'guerra contra las drogas'.²² El incumplimiento resultó en que EEUU retirara su apoyo mientras que el nuevo presidente, Paz Estenssoro asumía la presidencia e iniciaba sus reformas neoliberales. Su gobierno intentó apaciguar las preocupaciones de los EEUU y asegurar su vital asistencia. Esto incluía aprobar la participación

¹⁸ Entrevista con Carlos Saavedra, Ministro del Interior (1991-1993), 15 abr. 2014.

¹⁹ Francisco E. Thoumi, *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes* (Baltimore MD: The Johns Hopkins University Press, 2003), p.242.

²⁰ Entrevista con Guillermo Capobianco, Ministro del Interior (1989-1991), 16 abr. 2014.

²¹ Jaime Malamud-Goti, *Smoke and Mirrors: The Paradox of the Drug Wars*, (Oxford: Westview Press, 1992), p.65.

²² United States General Accounting Office (GAO), *Drug Control: US-Supported Efforts in Colombia and Bolivia*, Report to Congress, (GAO: Washington DC, 1988), p.48.

del ejército de los EEUU en las operaciones antinarcoóticos en Bolivia, así como pasar una nueva legislación completa y punitiva para controlar las drogas, a solicitud de los EEUU.²³ Esto aseguró la continuidad del apoyo de los EEUU, pero llevó a críticas que afirmaban que la soberanía boliviana había quedado comprometida por las políticas antinarcoóticos. Sin embargo, el poderío geopolítico y económico de los EEUU dejó al gobierno con pocas opciones. La economía boliviana no podía darse el lujo de sufrir las sanciones de EEUU que vendrían en caso de no cooperar en la 'guerra contra las drogas'

Esta dinámica desigual de poder se evidenció durante la introducción de la Iniciativa Andina en 1989. Al percibir el narcotráfico como una amenaza tanto a la seguridad nacional como regional, el paquete multibillonario de ayuda de lucha contra el narcotráfico del gobierno norteamericano apuntaba a luchar contra la fuente misma de la provisión de la cocaína. De esta manera, Bolivia sería clave en el campo de batalla de la guerra contra las drogas de EEUU. La estrategia fue criticada por proponer un rol expandido antinarcoóticos tanto para las fuerzas militares de EEUU y las fuerzas armadas de la región. De esta manera, el presidente Bush se reunió con los gobiernos de Bolivia, Colombia y Perú en Cartagena de Indias para discutir las preocupaciones referidas al enfoque militarizado de los Estados Unidos. Los socios andinos obtuvieron un financiamiento adicional por participar en el desarrollo alternativo, por reconocer formalmente la idea de 'responsabilidad compartida' y por ingresar en el acuerdo de libre comercio, La Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPA).²⁴ Sin embargo, estos compromisos estaban condicionados a que aceptaran los esfuerzos militarizados antinarcoóticos y las metas de erradicación de cultivos de la hoja de coca. La política siguió enfocándose mucho en medidas de represión.

El gobierno de Paz Zamora creía que había ganado concesiones significativas para Bolivia. Al reflexionar sobre las visiones bolivianas referidas a la naturaleza del 'problema de las drogas', Paz Zamora argumentó por otorgar más importancia al desarrollo socioeconómico con miras a encarar las 'causas fundamentales' del narcotráfico en el país. Tanto el acuerdo ATPA así como, por ejemplo, un financiamiento más grande para el desarrollo alternativo, buscaron reducir la dependencia de la economía nacional en la coca-cocaína. Se estimó que el país recibiría U\$ 830 millones de dólares en cooperación a lo largo de una iniciativa planificada para cinco años, compensando por los efectos económicos de detener el comercio de drogas. 'Yo más bien saqué mis objetivos', declaró Paz Zamora, 'yo iba (a Washington) con el problema de apertura del mercado y de la deuda externa en ese momento, pero nosotros lo logramos gracias a las conversaciones directas con el Presidente'.²⁵ Sin embargo, mientras se implementaba la política, se hizo aparente la desilusión por el enfoque de la embajada norteamericana.

El gobierno de Paz Zamora declaró que se dio muy poco énfasis a los aspectos socioeconómicos de la Iniciativa Andina. Se redujeron los esfuerzos por establecer alternativas viables para los cocaleros y por desarrollar la economía boliviana en favor de un enfoque impulsado por la imposición. Por ejemplo, un ministro de alto rango declaró, 'el plan

²³ *Operation Blast Furnace* (1986) and the 1988 *Ley del Regimen de la Coca y Sustancias Controladas* (Law 1008).

²⁴ NSC, 'Andean Drug Summit - National Security Council discussion paper', (1 Nov. 1989), National Security Archive - The George Washington University, Washington DC, 'War in Colombia'.

²⁵ Entrevista con Jaime Paz Zamora.

no funcionó porque nunca pudimos dar la misma intensidad a ambas dimensiones [de la estrategia]. Los Estados Unidos nos presionaba cada vez más en la cuestión de la represión [y] ellos no mostraban nada tangible' en la línea del desarrollo.²⁶ Para tales actores, para la embajada de EEUU, 'la guerra contra las drogas' tenía más prioridad que el desarrollo de Bolivia. Esto creó un temor de la 'colombianización' de Bolivia, con operaciones militarizadas que ocasionarían una mayor violencia relacionada a las drogas. Capobianco declaró que 'hubo una presión muy grande para que las políticas del combate al narcotráfico sean más indiscriminadas, que sean más duras, dar más énfasis a la represión, menos énfasis a la prevención o al Desarrollo Alternativo'.²⁷ Por ello, dada la naturaleza relativamente no violenta de la economía coca-cocaína y su importancia para la economía nacional, se percibía que la 'guerra contra las drogas' era el riesgo más grande para la estabilidad social, política y económica de Bolivia.

Al asumir esta postura y negar que la economía de la coca-cocaína representaba una amenaza de seguridad para Bolivia, el gobierno de Paz Zamora quedó en conflicto con la embajada norteamericana. Jaime Paz Zamora había dicho que el narcotráfico boliviano era un problema de desarrollo y, por ello, las políticas socioeconómicas deberían constituirse en el foco de la política para la lucha contra las drogas. Esloganes como 'coca por desarrollo' y 'coca no es cocaína' buscaban cambiar la narrativa de la 'guerra contra las drogas', resaltando la importancia cultural de la coca y su importancia para la sobrevivencia de las comunidades rurales. Mientras que la embajada norteamericana reconocía cuán delicada era la erradicación y buscó cambiar la estrategia hacia la interdicción,²⁸ hubo mucha frustración contra Paz Zamora y 'la mayoría de los bolivianos' por continuar estando 'involucrados en un proceso de negación acerca de virtualmente cualquier otro aspecto del problema de drogas en Bolivia que no sea el cultivo de coca, [incluyendo] la percepción de que solo es un problema de desarrollo económico y pobreza'.²⁹ Estas percepciones divergentes del 'problema de drogas' de Bolivia creó, así, una fricción entre el gobierno boliviano y la embajada norteamericana. Distintas conceptualizaciones del problema ofrecieron distintas prescripciones para respuestas políticas. Este conflicto de perspectivas surgió en relación a la problemática de introducir del ejército boliviano dentro de las operaciones antinarcóticos.

El ahora infame Anexo III del acuerdo antinarcóticos de 1987 entre Estados Unidos y Bolivia – que concedió al ejército boliviano un rol en la lucha contra las drogas – fue firmado por Paz Zamora en mayo de 1990, luego de presión continua de la embajada norteamericana. Una vez más, el acuerdo se vinculaba a la concesión de ayuda para el desarrollo. Sin embargo, a pesar de esto, Paz Zamora demoró en asignar los fondos al ejército. Esto indicaba la renuencia

²⁶ Entrevista con ministro de alto rango del gobierno de Paz Zamora, 7 mayo 2014.

²⁷ Entrevista con Guillermo Capobianco.

²⁸ 'A tiempo de aceptar la necesidad de continuar buscando la prioridad tradicional en la erradicación, (la estrategia de la embajada) aboga por dar más énfasis en la interdicción. Esto parece tener un impacto mucho más inmediato en la coca al reducir los precios (e implícitamente el cultivo), provoca mucha menos resistencia y oposición gubernamental y, finalmente, se acerca más y más rápidamente a los objetivos (antinarcóticos).' US Embassy La Paz to Secretary of State, 'International Narcotics Control Report 1986 – Bolivia (INSCR)', cable 10212, (23 Dic. 1985), National Security Archive - The George Washington University, Washington DC, Narcotics Collection, caja 10.

²⁹ US Embassy La Paz to Secretary of State, 'Continued Bolivian Waffling on Counternarcotics Assistance to the Army', cable 14219, (10 Oct. 1990), National Security Archive - The George Washington University, Washington DC, Narcotics Collection, caja 5.

que sentía el presidente para militarizar las operaciones antinarco-cólicas y su conciencia de las implicaciones que tendría tal movida para la naciente democracia de Bolivia. Por ejemplo, al asignar a las fuerzas armadas este rol de seguridad interna se elevaría el prospecto de nuevas intervenciones en la política de Bolivia y también se crearía el potencial de abusos a los derechos humanos y narco-corrupción institucional. Sin embargo, el embajador norteamericano Robert Gelbard (1988-1991) rechazó estas preocupaciones y utilizó canales alternativos de influencia con ex-aliados de EEUU durante la Guerra Fría para continuar con la estrategia. Presionando a los aliados derechistas de Paz Zamora en ADN,³⁰ Gelbard puso en claro que el ‘mal manejo de muchas cuestiones importantes’ y la ‘ausencia de un liderazgo definido y de la capacidad de toma de decisiones’ por parte del presidente ponían en riesgo la asistencia económica de los EEUU. Gelbard también expuso su intención de ‘discutir estas cuestiones con los oficiales [bolivianos] pertinentes, incluyendo el presidente Paz Zamora, los comandantes militares y otros líderes políticos, incluyendo particularmente al [*exdictador que contó con el apoyo de los EEUU y líder de ADN*] General Banzer. Paz Zamora eventualmente cedió a esta presión y desplegó los fondos en marzo de 1991. Y mientras este rol antinarco-cólicas de las fuerzas armadas duraría muy poco,³¹ el caso demostró la habilidad norteamericana de ejercer control sobre el gobierno de Paz Zamora e impulsar la visión de su política de drogas.

Narco-corrupción y presión política norteamericana

La embajada norteamericana argumentó que tales métodos de control eran justificados. Declarando que la narco-corrupción atravesaba por todo el gobierno de Paz Zamora, los actores norteamericanos creían que la resistencia boliviana a las políticas de la guerra contra las drogas se enraizaba, parcialmente, en una falta de compromiso con las metas antinarco-cólicas. Por ejemplo, un informe del gobierno norteamericano señaló que la ‘voluntad política’ del gobierno boliviano era ‘cuestionable, como lo demostraron algunos nombramientos recientes de oficiales corruptos a posiciones claves para el control antinarco-cólicas.’³² Gelbard declaró que ‘estábamos lidiando con un gobierno corrupto’,³³ mientras que el exembajador Bowers (1991-1994) dijo que ‘había un número de personas que no estaban totalmente comprometidas, [...] de hecho, eran corruptas, [...] y se llenaban los bolsillos, [...] con sobornos de los narcotraficantes.’³⁴

En pos de las metas antinarco-cólicas, la embajada norteamericana tomó una serie de medidas para ejercer control. Por ejemplo, al planificar operaciones, la embajada de EEUU frecuentemente dejaba de lado a los oficiales del gobierno presumidos corruptos. Los vínculos estrechos y la vigilancia de las unidades antinarco-cólicas bolivianas, como las Unidades Móviles de Patrullaje Rural (UMOPAR) le dieron a la DEA una gran cantidad de autonomía en suelo boliviano. Esto llevó a reclamos de abusos de autoridad de parte de la DEA que

³⁰ Ibid.

³¹ Las manifestaciones sociales, incluyendo bloqueos de caminos por cocaleros, y la oposición del parlamento aseguraron el compromiso gubernamental para evitar operaciones dirigidas por las fuerzas armadas en el Chapare, lo cual limitó severamente la utilidad del rol antinarco-cólicas de las fuerzas armadas. Como resultado de esto, se revirtió la política. Painter, *Bolivia and Coca*, p.99.

³² US OIG, *Report of Audit*, p.2.

³³ Entrevista con Robert S. Gelbard, Embajador de EEUU en Bolivia (1988-1991), 13 de mayo, 2013.

³⁴ Entrevista con Charles R. Bowers, embajador de EEUU en Bolivia, (1991-1994), 12 de abril, 2013.

menoscababan la soberanía boliviana: '[La Embajada] tenía su propia gente en la policía boliviana y en el ejército, su propia gente o cualquier cosa que no se hiciera. Había problemas', se quejó Paz Zamora.³⁵ Sin embargo, para la embajada norteamericana, tales métodos eran cruciales para esquivar a los oficiales 'corruptos' y a sus esfuerzos por impedir el logro de las metas antinarcóticos. 'Estábamos ocupados intentando entrenar unidades bolivianas altamente capaces', argumentó Gelbard, 'a veces, si se hacían demasiado capaces, eran transferidos, porque el gobierno no quería que la gente sea demasiado capaz'.³⁶ Por ello, había quejas de ambos lados. Por un lado, la guerra contra las drogas se percibía como comprometiendo a la soberanía boliviana; por el otro, se creía que la corrupción difundida dañaba los esfuerzos antinarcóticos de los EEUU.

Esta atmósfera de desconfianza mutua llegó a su nivel más alto al poner a Faustino Rico Toro a la cabeza de la Fuerza Especial de Lucha Contra El Narcotráfico (FECLN) en febrero de 1991. A pesar de haber estado implicado en el narcotráfico y una multitud de abusos contra los derechos humanos durante el periodo del autoritarismo boliviano,³⁷ Rico Toro reemplazó al aliado de confianza de los EEUU en la guerra contra las drogas, General Lucio Añez. Paz Zamora dijo que EEUU se había aprovechado de los problemas de salud de Añez para actuar sin control durante las operaciones antinarcóticos. Como un exmilitar 'duro', 'los americanos no iban a hacer lo que querían con' Rico Toro;³⁸ el excoronel reestablecería el control boliviano de las operaciones antinarcóticos. Aunque Rico Toro tenía fuertes vínculos con Banzer, como miembro de ADN y presidente de la Corporación del Desarrollo de Cochabamba, la embajada de EEUU dirigió su ira ante el nombramiento hacia Paz Zamora y el MIR. Las amenazas de retener toda ayuda de los EEUU llevó a que se revirtiera rápidamente la decisión, pero la embajada no se detuvo ahí. El embajador Gelbard ahora buscó sacar a otros oficiales 'corruptos' del gobierno, diciendo que Paz Zamora y el MIR habían recibido 'dinero de narcotráfico para su campaña electoral', que 'Guillermo Capobianco había orquestado todo esto', y que le ayudaba 'el hombre que se convirtió en el Jefe de la Policía Nacional [*Felipe Carvajal*]'.³⁹ Usando el caso Rico Toro como palanca, la embajada aseguró la renuncia de ambos hombres.

Llamé al presidente y le dije [que] realmente necesitaba hablar con él acerca de más problemas de corrupción. Él me invitó a su casa, nos sentamos y nos bebimos una botella y media de whisky escocés. Recuerdo – mi esposa recuerda – que llegué a casa tambaleándome, y que caí en cama diciendo, "¡Dios, las cosas que hago por mi país!" Él accedió a deshacerse de ellos.⁴⁰

Para Capobianco, los esfuerzos de la embajada de EEUU por quitarlo no se debían a que era corrupto, sino a sus antecedentes de izquierda y su resistencia a la agenda norteamericana. Antes de adoptar una ideología social demócrata, el MIR había estado conectada a la

³⁵ Entrevista con Jaime Paz Zamora.

³⁶ Entrevista con Robert S. Gelbard.

³⁷ Eduardo Gamarra, 'US-Bolivian Counternarcotics Efforts During the Paz Zamora Administration: 1989-1992', en Bruce Bagley y William Walker III (Eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, (Londres: Lynne Rienner, 1994), p.118.

³⁸ Entrevista con Jaime Paz Zamora.

³⁹ Entrevista con Robert S. Gelbard.

⁴⁰ Ibid.

izquierda radical durante la Guerra Fría. Sus antiguas críticas de los EEUU y admiración por la Revolución Cubana hicieron que la embajada de EEUU sospeche del MIR. Capobianco dijo, ‘el Embajador Americano no me quería pues, me consideraba un izquierdista de mierda’.⁴¹ Dando evidencia a esto, James C. Cason declaró que la embajada había considerado ‘erróneamente’ al MIR como un ‘partido izquierdista extremista’, y notó la ‘tendencia en aquella época, desafortunadamente, de mantenerse lejos de la izquierda en lugar de llegar a conocerlos e influenciar en su pensamiento’.⁴² Cuando Capobianco criticó públicamente la política contra las drogas de EEUU, selló su suerte. De acuerdo al exministro del interior, el embajador Gelbard buscó sacarlo personalmente por desafiar a los EEUU. ‘Lo encararon con mentalidad de Guerra Fría’, dijo Paz Zamora, ‘era el mismo personal que había luchado en la Guerra Fría en servicios inteligentes. Ese es el mismo personal que no se jubiló, sino que pasó al otro enemigo que tomaron el tema en ese momento que era el narcotráfico’.⁴³

De acuerdo a esta perspectiva, EEUU usó alegatos de narcocorrupción selectivamente para atacar oponentes ideológicos a tiempo de proteger a sus aliados. Aquí, la ‘guerra contra las drogas’ siguió en la misma línea de la Guerra Fría, que fue utilizada por los EEUU para interferir en los asuntos bolivianos. Por ejemplo, Paz Zamora dijo que el escándalo vinculándolo a él y al MIR al conocido narcotraficante Isaac ‘Oso’ Chavarría fue un intento por sabotear su carrera política. Mientras que el prominente mirista, Óscar Eid fue condenado por aceptar contribuciones del narcotráfico para la campaña electoral, Paz Zamora nunca fue acusado, desestimando sus reuniones con Chavarría como ‘un error pero no un crimen’.⁴⁴ Sin embargo, su reputación política quedó severamente dañada. Luego del final de su presidencia, el embajador norteamericano dijo que ‘Paz Zamora y otros de su partido político habían recibido fondos’ del narcotraficante, acusando al ahora expresidente ‘de encubrir a Chavarría durante su gestión’.⁴⁵ Se revocó la visa de ingreso a los Estados Unidos de Paz Zamora en clara señal de condena. Paz Zamora dijo que tales tácticas se fundaban en objetivos políticos.

Éramos el partido más joven, los nuevos que entraban al programa. Si alguien había tenido problemas con el narcotráfico eran los viejos partidos: el MNR, el ADN. [. . .] Yo me enfrenté a los americanos en estos temas que; es decir me enfrenté en la manera cómo ellos querían actuar en el narcotráfico y también en las políticas neoliberales. [. . .] Hicieron el operativo este que se llamó “Los narco vínculos” como yo creo, sancionar un poco a un presidente que había sido rebelde a las cosas y dar un mensaje al mundo político de ¡Cuidado! Pero fabricaron una cosa que nunca existió.⁴⁶

Para el expresidente, los esfuerzos por desacreditar su gobierno estaban diseñados para asegurar la continuación de las agendas norteamericanas liberales y antinarcóticos en Bolivia: ‘la lucha contra el narcotráfico al igual que la guerra fría justificaba todo’.⁴⁷

⁴¹ Entrevista con Guillermo Capobianco.

⁴² ‘Oral History of James C Cason’.

⁴³ Entrevista con Jaime Paz Zamora.

⁴⁴ Roberto Laserna, *20 (Mis-)Conceptions on Coca and Cocaine*, (La Paz: Clave, 1997) p.190.

⁴⁵ Eduardo Gamarra, ‘Transnational Criminal Organisations in Bolivia’, en Tom J. Farer, (ed.), *Transnational Crime in the Americas: an Inter-American Dialogue Book*, (New York: Routledge, 1999), p.195.

⁴⁶ Entrevista con Jaime Paz Zamora.

⁴⁷ Ibid.

Conclusión

La percepción de que EEUU sacó provecho del problema de la narcocorrupción para manipular la política boliviana ciertamente no es novedosa. Incluye el uso de evidencia incriminatoria al servicio de la política de EEUU: retener tal información para mantener el control sobre ciertos actores o para desprestigiar a oponentes.⁴⁸ Por ejemplo, en 1961, el líder sindical Juan Lechín Oquendo se retiró temporalmente de la política, luego de ser acusado por la embajada norteamericana y la prensa derechista boliviana de corrupción vinculada al narcotráfico.⁴⁹ Rodas Morales dice que los exaliados de García Meza quedaron en la mira por su involucramiento en el narcotráfico luego de 1982, mientras que los oficiales y políticos banzeristas se mantuvieron en el tablero de juego.⁵⁰ Esto se debió a que Banzer y ADN estaban alineados con las metas neoliberales norteamericanas y continuaron siendo recursos útiles para EEUU. Establecer definitivamente la veracidad de tales teorías resulta extremadamente difícil. Sin embargo, resulta claro que esta narrativa de interferencia norteamericana en asuntos bolivianos ha tenido una influencia poderosa en las relaciones entre ambos países. En este sentido, la visión de que la ‘guerra contra las drogas’ fue utilizada para controlar a Bolivia y para promover metas geopolíticas norteamericanas creó resentimientos subyacentes, engranándose dentro de las narrativas de larga data del ‘imperialismo yankee’ en Latinoamérica. Ciertamente, tales narrativas fueron evidentes en los pronunciamientos del presidente Morales referidos a la expulsión de la DEA. Hablando en noviembre de 2017, Morales dijo, ‘desde la Embajada de Estados Unidos han planificado atacar al gobierno, a nuestra revolución democrática cultural con la corrupción y el narcotráfico’. Los paralelos con las narrativas del control norteamericano durante el periodo de postransición son claros.

Estos paralelos también se extienden a otras áreas. El actual enfoque antinarcóticos rechaza en gran medida los principios norteamericanos de la guerra contra las drogas, particularmente las referidas a la hoja de coca. La política del ‘control comunitario’ reconoce los usos culturales y comunales de la coca, así como los imperativos socioeconómicos que impulsan a las comunidades rurales a cultivar la hoja. Busca un enfoque cooperativo con los cocaleros para encarar el desvío de la coca hacia la economía ilícita. El gobierno de Morales argumenta que esto ofrece un medio más efectivo y menos conflictivo para controlar la coca, a tiempo de poner los intereses locales, sociales, políticos y económicos en primer lugar. Este desafío al enfoque de los EEUU, sin embargo, fue fuertemente criticado por las administraciones norteamericanas sucesivas. Bolivia fue descertificada por los EEUU en múltiples ocasiones por supuestamente no cumplir con sus obligaciones internacionales de control de drogas. Muchos ven esto simplemente como retribución por la expulsión de la DEA y el rechazo del modelo de control de drogas de los EEUU; esto cuestiona la metodología de los indicadores antinarcóticos de los EEUU y resalta la naturaleza altamente politizada de la certificación norteamericana. Por su parte, el gobierno boliviano encabezado por Morales fue

⁴⁸ Theo Roncken, ‘Bolivia: Impunity and the Control of Corruption in the Fight against Drugs’, en TNI, *Democracy, Human Rights, and Militarism in The War on Drugs in Latin America*, (Cochabamba: TNI, CEDIB and Infopress Centroamericana, 1997) p.50.

⁴⁹ Paul Gootenberg, *Andean Cocaine: the Making of a Global Drug*, (Chapel Hill, NC: The University of Georgia Press, 2008), pp.282-284.

⁵⁰ Hugo Rodas Morales, Hugo, *Huanchaca: Modelo político empresarial de la cocaína en Bolivia*, (La Paz: Plural Editores, 1996), p.128.

displicente con este proceso y continúa criticando abiertamente los múltiples aspectos de la política norteamericana: desde el control de drogas y el cambio climático a la falta de acción gubernamental ante las cuestiones suscitadas por el movimiento *Black Lives Matter*. Como quedó demostrado por mi análisis del periodo de la postransición, estas tensiones y narrativas tienen raíces largas en el pasado. De hecho, podríamos buscar antecedentes de esta dinámica incluso más atrás, remontándonos a principios del siglo XX, a la Revolución de 1952 y la Guerra Fría.⁵¹ El futuro de las relaciones EEUU – Bolivia, sin embargo, sigue sin escribirse.

⁵¹ Para una historia completa de las relaciones entre EEUU y Bolivia, vea Lehman, *Bolivia and the United States*.