



Si Somos Americanos, Revista de Estudios  
Transfronterizos  
ISSN: 0718-2910  
sisomosamericanos@unap.cl  
Universidad Arturo Prat  
Chile

Rouvière, Laetitia

¿UN TERRITORIO POLÍTICO TRANSFRONTERIZO? FORMAS DE LEGITIMACIÓN DE UNA  
EXPERIENCIA DE ACCIÓN POLÍTICA INTERMUNICIPAL ENTRE BOLIVIA, CHILE Y PERÚ (BCP)

Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, vol. IX, núm. 2, 2009, pp. 13-29  
Universidad Arturo Prat  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930336002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

## **¿UN TERRITORIO POLÍTICO TRANFRONTERIZO? FORMAS DE LEGITIMACIÓN DE UNA EXPERIENCIA DE ACCIÓN POLÍTICA INTERMUNICIPAL ENTRE BO- LIVIA, CHILE Y PERÚ (BCP)**

**A cross-border political territory? Ways to legitimize an inter-municipal political action experience between Bolivia, Chile and Peru (BCP)**

Laetitia Rouvière. laetitiarouviere@gmail.com  
Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia

Recibido: Octubre 2007. Aprobado: Diciembre 2008.

### **RESUMEN**

El presente artículo analiza las condiciones de génesis y de legitimación de la acción política transfronteriza, emprendida por las élites locales que encabezan el proyecto “Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras”. Proyecto que comprende a los municipios rurales del centro oeste de Bolivia, el norte de Chile y el sur del Perú (BCP). Dentro de estas condiciones se destacan la incidencia de los procesos de integración en que participan estos países; la reforma y profundización de la descentralización en aquellos y sus efectos en la capacidad para emprender esta iniciativa transfronteriza; y el reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas, como una forma de empoderar a los actores locales que encabezan el proyecto. Por otro lado, se destaca su inserción en redes internacionales de promoción del desarrollo territorial, redes que legitiman y a la vez orientan los proyectos de políticas transfronterizas.

**PALABRAS CLAVES:** Gobiernos Locales, Triple Frontera, Políticas de Desarrollo.

### **ABSTRACT**

This article analyzes the conditions for the genesis and legitimation of cross-border political action, undertaken by the local elites that lead the project “Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras” (Strategic Alliance Aymaras Without Borders). A project that involves the rural municipalities of central west Bolivia, northern Chile and southern Peru (BCP). The impact of the integration processes in which these countries participate; the reform

---

and consolidation of decentralizing processes in these and their effects on the capacity to undertake this cross-border initiative; and the acknowledgement of native peoples' rights as a way of empowering the local actors that lead the project, are emphasized. As well as their insertion in international networks for the promotion of territorial development, networks that legitimize, as well as direct, cross-border policies projects.

**KEYWORDS:** Local Governments, Tri-border, Development Policies.

## I. INTRODUCCIÓN

En su función de demarcación territorial, la frontera es un elemento básico de formación de los Estados. Definida muy a menudo en consecuencia de un conflicto, está directamente relacionada con la fuerza militar, al contrario de la noción de límite, que tiene más bien que ver con relaciones diplomáticas pacificadas (Fèvre 1962). En el caso de los Estados nación, la línea fronteriza es el marco simbólico que permite a la comunidad nacional ser definida, en una dinámica clásica de identificación en oposición al otro (Mead 1963). En Chile, Perú y Bolivia, la construcción histórica de las fronteras estatales como expresión material de soberanía nacional y símbolo para la movilización de los patriotismos hizo de la Guerra del Pacífico (1879-1884) un verdadero evento fundador para estas tres naciones (Basadre 1948; Bulnes 1959; Cavieres, Alijovín de Losada 2005). Esta guerra se puede considerar sin duda como una guerra de recursos entre centros políticos para el control del salitre en la región; Sin embargo, la “guerra de papel” (González 2006) llevada durante más de un siglo y la conmemoración de los héroes de esta época contribuyeron a la construcción de identidades nacionales basadas en la memoria de este conflicto.

En las antiguas “marchas”, las huellas del conflicto fueron especialmente acentuadas por la “chilenización” militar y escolar (González 2002) de las regiones conquistadas. El espacio fronterizo ha sido el escenario de campañas regulares de movilización militar, hasta la instalación de minas antipersonales alrededor del límite, prueba del potencial de conflicto que todavía sigue vigente en la región. No obstante, la aparición de esta triple frontera también permitió profundizar o generar intercambios basados en la doble especificidad, geográfica y poblacional, de la región: se trata de una zona rural de altura ocupada mayormente por poblaciones aymaras<sup>1</sup>, cuya situación socio-económica resulta de procesos similares de marginalización dentro de sus Estados respectivos. El comercio y las fiestas populares han sido los principales nexos de vida social transfronteriza desde el siglo XIX.

---

<sup>1</sup> Los datos oficiales (INE) cuentan aproximadamente 140 000 personas aymaras en Bolivia (77%), 22 000 en Perú (13%) y 18 000 en Chile (10%)

A partir de esta constatación, varios alcaldes fronterizos se reunieron en 2001 en la alianza estratégica “Aymaras sin Fronteras” (AE), que será el caso de estudio de este artículo<sup>2</sup>. La AE reúne varias asociaciones de municipios: la Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá (Chile, regiones I y XV), la Asociación de Municipios Rurales Andinos de Tacna (AMRAT, Perú) y las tres Mancomunidades de La Paz, Oruro y los Lípez-Potosí (Bolivia). Reúne hoy en día 56 municipios (véase cuadro en anexo). Para frenar el éxodo rural y promover un desarrollo comunal, las autoridades ediles decidieron sobreponer la frontera con el fin de buscar recursos financieros externos en común. Esta experiencia municipal podría analizarse como un caso de “paradiplomacia” (Aldecoa y Keating 2000; Paquin 2004). Sin embargo, la idea primera de los alcaldes no era posicionarse en apoyo u oposición a los Estados; se trataba más bien de objetivos endógenos, lo que nos lleva a cuestionar en prioridad las dinámicas sociales que permiten la “traducción” o la transposición de intercambios sociales y económicos en acción pública.

Para entender cómo las prácticas transfronterizas entran en el ámbito político, proponemos preguntarnos primero por qué los alcaldes eligen aliarse en la frontera para promover políticas locales de desarrollo, segundo quién permite o legitima este uso local del límite. Partiendo del postulado que lo político se define concretamente por el uso que hacen los actores de su rol institucional<sup>3</sup>, veremos que el sentido concreto de la frontera depende tanto de las prácticas de los actores locales como de las normas y prácticas de los centros políticos. Trataremos, entonces, de identificar qué interacciones entre actores permitirían una redefinición del espacio fronterizo desde la misma periferia, siguiendo a la afirmación de Peter Sahlins: “las fronteras del territorio son producto de una dialéctica entre intereses locales y nacionales” (Sahlins 1996: 25). Enfocándonos en el punto de vista de los actores políticos locales, observaremos las redes<sup>4</sup> nacionales e internacionales que arman o utilizan para legitimar la construcción de un territorio de desarrollo trinacional.

## II. LOS ALCALDES Y SUS REDES: UNA LEGITIMACIÓN A NIVELES MÚLTIPLES

Desde su nacimiento en 2001, la AE siguió un recorrido complejo manejado por los alcaldes líderes del proyecto, quienes buscaron ante todo asegurar la existencia y la perennidad de la AE. Esta estructura de cooperación tiene en efecto, una debilidad relacionada con su estatuto legal: no es de índole público, sino que funciona con el estatuto de corporación de derecho privado sin fines de lucro. Siguiendo la historia de la AE de manera

<sup>2</sup> Véase [www.aymarasinfronteras.org](http://www.aymarasinfronteras.org)

<sup>3</sup> Sobre la noción de rol, véase Lagroye 2002: 140-6.

<sup>4</sup> Las redes de poder “designan conjuntos jerarquizados de instituciones, organizaciones y servicios [...] (que) ejercen un poder en la medida que controlan la producción de las normas aprobadas sentidas como manifestaciones de poder por los que las sufren y que participan a la edición de las normas [...] El término de poder local designa entonces un conjunto de modelos de relaciones entre redes de poder”, (Lagroye 1979: 5).

---

cronológica, se pueden observar las condiciones concretas y sociales de reconocimiento de la experiencia transfronteriza.

## **1. UN INTENTO DE RELACIONAR LO LOCAL Y LO GLOBAL (2001-2004)**

Después del periodo de democratización acompañado de reformas descentralizadoras entre los años 1980 y 1990, las asociaciones de municipios se multiplican en medio rural para lograr asumir las amplias competencias transferidas a las comunas, aunque se realiza según modalidades variables en los tres países considerados. La originalidad mayor de la AE es su intento de aplicar aquel modelo en el ámbito transfronterizo, en una triple frontera muy conflictiva y sin disponer de un marco legal que permitiera este tipo de asociación.

Dado este contexto, la primera idea de los alcaldes no fue buscar apoyo dentro de los Estados, sino dirigirse a las instancias de cooperación internacional. Después de acercamientos de tipo amistoso a partir de 1999, elaboran en el 2001 un primer proyecto titulado “Circuitos turísticos integrados”. A finales de este mismo año contactan al Banco Mundial (BM) y consiguen un apoyo técnico que reubica los objetivos de la alianza. Tres seminarios hasta el 2003 llevan a la redacción de un documento por los agentes del BM: “Una propuesta de empoderamiento para los Aymaras”, cuyos tres ejes principales son la formación de los miembros de AE al desarrollo, su conocimiento de los agentes externos de desarrollo y el fortalecimiento del marco legal de AE (Banco Mundial 2003). Las características del “empoderamiento” según los documentos oficiales del Banco Mundial son las siguientes: acceso a información, inclusión y participación, responsabilidad y capacidad de organización local (World Bank 2002). Sin embargo, las prácticas concretas revelan antes que nada una capacitación de las élites locales y una ayuda condicionada por la adecuación de las políticas locales a las líneas definidas por los agentes del Banco.

Si bien la búsqueda de apoyo externo para el desarrollo es un hecho común en los Andes rurales, la ubicación estratégica, fronteriza, de la alianza implica un mayor potencial de visibilidad internacional y la formación de un juego de actores a niveles múltiples. Los alcaldes empiezan a buscar un reconocimiento fuera de los canales políticos nacionales tradicionales. Sin embargo, un requisito del BM, y luego del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), será la aprobación del proyecto por los tres Estados, en este caso porque la intervención en una zona fronteriza conflictiva es mucho más delicada y estratégica que en cualquier otra zona rural. Durante los seminarios con los agentes del BM, éstos fueron los temas específicamente abordados: la primera reunión trató de la institucionalidad de la AE, mientras que la segunda se centró en la manera de obtener el apoyo de las cancillerías. La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, perteneciente al Ministerio del Interior chileno) asistió a los seminarios aunque su compromiso en apoyar técnicamente la alianza siguió sin efecto hasta el 2005.

Los primeros pasos de la AE fueron entonces acompañados por la consultoría del Banco Mundial. Cuando se acabó esta cooperación en 2003, la AE tuvo un largo periodo de estancamiento “*porque... hubo digamos... coincidentemente en Bolivia y en Chile, elecciones municipales en el mismo año... Entonces como los actores fundamentales todavía falta empoderar... Que en la comunidad beneficiara, diga, esta es iniciativa mía, esto todavía falta consolidar. Hasta ahora todavía es más de actor, de alcaldes y de concejales*”<sup>5</sup>. Este “paréntesis” se debe por una parte a la organización de elecciones municipales y por otra a las dificultades en conseguir más apoyo financiero; lo que disminuyó la implicación de muchos de los actores locales. Esto se notó sobre todo del lado peruano de la frontera, donde la dinámica asociativa está poco presente entre los alcaldes: por ejemplo la Asociación de Municipios Rurales Andinos de Tacna (AMRAT) se creó de manera concomitante con el nacimiento de la AE, en el objetivo de participar en ella y por el intermediario de una ONG (ICOR). Cuando se debilitaron las perspectivas de éxito de la AE en el 2004, la AMRAT se desactivó de hecho y varios alcaldes se desmotivaron en apoyar el proyecto:

Sí he trabajado en el año 2003-2004. Pero después hubo un poco de... distanciamiento, cuando los objetivos que se han presentado no se han... No se han visto los objetivos en lo concreto. (...) Mire, realmente aquí los... Los alcaldes están cuatro años por un periodo, y si se integran a la alianza trinacional Aymaras Sin Fronteras lo que se quiere ver es los resultados rápidos. (...) No esperar dos, tres, cuatro, cinco, seis años, y no, no... no llegan. O sea... el apoyo, no. Es un poquito que... varios de los alcaldes se han... distanciado. Se ha visto por no asistir a las reuniones, y ya esta esperanza que tenían en esa alianza estratégica de buscar los objetivos, se ha... desvanecido<sup>6</sup>.

## **2. LA RECUPERACIÓN DEL PROYECTO POR EL CENTRO CHILENO (2005-2007)**

Es a partir de 2005 que la AE retoma cierta dinámica, por la perspectiva de una intervención del BID en los proyectos. En diciembre de aquel año el Banco convoca una reunión en Santiago con funcionarios de la SUBDERE para presentar los lineamientos del concurso “Bien Público Regional”. Les propone entonces participar en el concurso con el requisito que su proyecto abarque a tres países con una problemática común. Ahí es cuando recién entra el Estado chileno en el proceso. En marzo del 2006, la SUBDERE envía un consultor a la región de Tarapacá por un periodo de ocho meses con el objetivo de buscar un proyecto adecuado. Es en este momento que de algún modo se redescubre la AE: el consultor formula el proyecto BID según la forma y los términos requeridos para

---

<sup>5</sup> Entrevista con Alejandro Choque, coordinador de la Alianza para Chile, 22 de noviembre de 2006.

<sup>6</sup> Entrevista con Félix Tapia Chipara, alcalde del distrito de Estique Pueblo, prov. Tarata, Tacna, Perú. Tacna, el 5 de diciembre de 2006.

---

el financiamiento, hasta llegar al documento titulado “Recuperación, fomento y puesta en valor del patrimonio natural y cultural aymara”. La presentación del proyecto BID genera en octubre 2006 el interés de las regiones fronterizas: firman un “Convenio Aymara” y el gobierno regional de Tarapacá empieza a financiar la Feria Anual de Putre (Feran), donde nació la AE en 2001.

Dos puntos son especialmente destacables. Por una parte, la intervención de los Estados es tardía, monopolizada por el Estado chileno y condicionada por las perspectivas de financiamiento externo. Por otra parte, aunque sea el consultor de la SUBDERE quien elabora el proyecto, es en nombre de la región de Tarapacá que se presenta al BID. La doble pertenencia de este santiaguino, estadista de profesión, es interesante de subrayar como indicador del débil proceso de descentralización en Chile. Empleado por la SUBDERE, Helmuth Häfelin dispone de una oficina en la Intendencia de Tarapacá durante los ocho meses que dedica a este trabajo, pero no es sino al último momento que se decide designar la región como la entidad de origen del proyecto:

En todo caso, es una casualidad que el gobierno de Tarapacá presente el proyecto. Fue todo un trabajo estratégico de la SUBDERE. Porque SUBDERE tiene más poder al nivel nacional e internacional porque es del Gobierno de Chile para poder trabajar un proyecto, que el gobierno regional. Para trabajar, para elaborarlo. Sobre todo la etapa de la elaboración, de desarrollo del proyecto, estuvo bajo el auspicio de la SUBDERE, Gobierno de Chile<sup>7</sup>.

Al contrario de los municipios, las regiones chilenas tienen un estatuto ambiguo ya que dependen directamente del centro con la nominación del intendente, figura principal del gobierno regional que proviene de una elección indirecta. Durante la transición democrática fueron privilegiados los municipios sobre las regiones, como resultado conjunto de la herencia de las reformas iniciadas bajo el régimen militar y de negociaciones políticas entre partidos (Eaton 2004: 232-5). Sin embargo, y a pesar del carácter “centralizado” de las regiones, éstas tienen un peso simbólico fuerte para los actores externos y su valorización es una estrategia eficaz para los funcionarios del centro:

Porque el proyecto, al nivel regional, al ejecutarse, y para el BID incluso, tiene mucho mas identidad si lo presenta una identidad regional que una identidad central. Es una muestra de descentralización de todo lo que es internacionalización, como muestra de descentralización de Chile. También un poco política hacia SUBDERE, porque SUBDERE va a decir ‘nosotros apoyamos el proceso de descentralización y tenemos como muestra este proyecto que apoyamos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Entrevista con Helmut Häfelin Johnson, consultor de la SUBDERE para el proyecto BID-AE, 21 de noviembre de 2006.

<sup>8</sup> Entrevista con Helmut Häfelin.

La región es el último nivel de gobierno movilizado en el proceso transfronterizo, después de las instituciones de cooperación internacional y el centro. Entre los representantes de la región en las comunas, se expresa resentimiento hacia este tipo de legitimación:

En términos políticos, y yo te hablo ahí como encargado de confianza, en un momento a mi me pareció muy mal que el alcalde planteara en un momento la necesidad de aliarse con otros porque el tema que el gobierno no le daba suficiente recursos porque no es buena señal, del punto de vista de las relaciones de trabajo para trabajar en conjunto para la gente, de que por un lado te estén dando la mano ¡y por la otro mano te están pegando patadas!<sup>9</sup>

Se evidencian al final más conflictos por espacios de poder entre distintos niveles de gobierno o instituciones dentro de cada país, que entre homólogos municipales o regionales en los tres países, a pesar de las oposiciones estructurales ligadas al tema de las identidades nacionales. Esta dinámica podría parecer paradójica; sin embargo, tiene que ver con los intereses comunes de los homólogos y la competencia entre actores que genera la obtención de recursos internacionales de apoyo al desarrollo en el ámbito “público”.

El proyecto BID conlleva la aparición de la noción de “patrimonio natural y cultural” como clave para el reconocimiento de la alianza trinacional: la idea de preservación de los patrimonios es una condición para la proclamación de ciertos espacios como “bienes públicos” regionales o mundiales. Así es como participa de la redefinición de lo “público” fuera de las soberanías nacionales y de su transferencia hacia instituciones a niveles múltiples, tanto privadas como públicas (Badie 2003). En este contexto, las políticas territoriales de desarrollo se manejan siguiendo el principio de “desarrollo con identidad” que supone el “empoderamiento” de las poblaciones locales (Deruyttere 2006). En la concepción del Banco Mundial, “empoderamiento” y “buena gobernanza” se reforzarían mutualmente (World Bank 2002), ya que la capacitación de las élites políticas locales por estas instituciones es un medio eficiente de difundir los paradigmas de desarrollo definidos en las oficinas de Washington. La situación de liderazgo chileno en este caso particular es una prueba de la capacidad propia a este país en adaptarse a los paradigmas internacionales, desde la aplicación del “modelo neoliberal” hasta la utilización de redes a niveles múltiples para la aprobación externa de la acción política local (Rouvière 2008). Más que de un debilitamiento del Estado, una hipótesis muy presente en la literatura sobre la gobernanza, la dinámica de legitimación de la AE surge de la adaptación práctica de los actores involucrados, tanto social como discursiva.

---

<sup>9</sup> Entrevista con Gino Grunewald Condori, jefe de la Unidad Técnica Parinacota para la Región de Tarapacá en Putre, 22 de noviembre de 2006.

---

### **III. ¿UN TERRITORIO POLÍTICO TRANSFRONTERIZO? USOS DE LA ETNICIDAD EN UN ESPACIO DIVIDIDO**

#### **1 FRONTERA Y “TERRITORIO AYMARA”: ¿CONTRADICIÓN O LEGITIMACIÓN MUTUA?**

El reconocimiento de la acción política transfronteriza por los Estados se realiza por el intermediario de las fuentes internacionales de cooperación y mediante interacciones sociales específicas. Esta dinámica social se acompaña de una estrategia discursiva elaborada en función de la coyuntura de apertura de fronteras y de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Planteamos entonces que el territorio transfronterizo está surgiendo de la construcción socio-política de la realidad que determina los marcos y prácticas socialmente legítimos en un cierto periodo (Berger, Luckmann 1986). A partir de la afirmación de las especificidades culturales de la región andina, los alcaldes aprovechan la oportunidad de salir de los circuitos institucionales nacionales haciendo uso de su ubicación fronteriza.

“No me interesan los colores políticos, sino que me interesa mi etnia. Para mí es la única política en esta región, y es mi camiseta aymara. No hay otra”<sup>10</sup>. Como lo muestra la afirmación del líder de la AE, la cooperación transfronteriza entre municipios tiene como base discursiva la idea de que las poblaciones aymaras en su conjunto viven en una situación de necesidades similares. Los miembros de la AE buscan legitimar políticamente la construcción del territorio presentándolo como siendo natural por la movilización de una memoria preincaica, o sea “colla” (AE 2006). En efecto, el espacio que ocupa la AE casi se confunde con el antiguo Collasuyo, lo que fue durante el periodo incaico una de las cuatro partes del Tahuantinsuyo (Véase los mapas).

---

<sup>10</sup> Entrevista con Francisco Humire Alejandro, alcalde de Putre y presidente de la AE, 27 de noviembre de 2006.

**MAPA N° 1**  
**TERRITORIO DE LA ALIANZA ESTRATÉGICA AYMARAS SIN FRONTERAS**



*Fuente:* Gobierno Regional de Tarapacá, 2006

---

**MAPA N° 2**  
**TERRITORIO DEL COLLASUYO EN EL TAHUANTINSUYO**



*Fuente:* [www.bolivian.com](http://www.bolivian.com)

En Chile, la población aymara se incorpora a la Región de Tarapacá como consecuencia de la Guerra del Pacífico: la historia aymara está, entonces, estrechamente vinculada con la construcción de la triple frontera, y los líderes tienen un argumento de peso en invertir la significación de la frontera para hacer de la línea de demarcación un centro de integración subregional, presentado como “natural”. Cuando se pregunta al presidente de la AE cómo se manejan los conflictos entre nacionalidades si es que existen, contesta:

No existe eso en el mundo aymara. No existe. Estos problemas se ven en La Paz, en Oruro, en Cochabamba, en Santa Cruz, en Lima, en Santiago. Aquí en la región frontera, somos todos unos. Lo único que sobra son las fronteras.<sup>11</sup>

La negación del efecto-frontera político e identitario se acompaña de la afirmación del territorio transfronterizo por una movilización de la memoria aymara en el Collasuyo. La oposición entre estos dos símbolos identitarios, estatal e indígena, tiene un gran potencial de persuasión: la “invención de la tradición” (Hobsbawm 1995) es lo que permite objetivar el territorio que abarca la AE y al mismo tiempo legitimar la acción política local en este espacio. Se pone entonces en escena el territorio transfronterizo y se lo presenta como un espacio homogéneo, cuya legitimación tiene un fundamento histórico. La focalización de los discursos sobre lo “étnico” surge de dos dinámicas distintas relacionadas con un proceso de apropiación y reinversión del estigma como instrumento político. Por un lado, se trata de invertir una estigmatización histórica para hacer de aquella una afirmativa (Goffman 1975). Un efecto de la dominación simbólica, según la tesis de Pierre Bourdieu, es obligar a los dominados a reivindicar su particularidad en los términos que son utilizados para estigmatizarla (Bourdieu 1985). Por otro lado, para los alcaldes en las regiones andinas con alta concentración de población aymara, se trata de una apropiación estratégica de los discursos dominantes en cuanto a la etnicidad en un objetivo de desarrollo económico.

Las acciones de los “emprendedores” de normas o de causas constituyen una etapa primordial en el reconocimiento de un territorio transfronterizo. En general, un territorio político se caracteriza por la ocurrencia de tres tipos de procesos: la existencia de culturas políticas<sup>12</sup> territorializadas, la construcción política de territorios específicos por operadores políticos colectivos, y el trabajo institucional en el espacio de lo político (Ritaine 1994: 78). En este caso, la idea de una acción pública transfronteriza emergió hace menos de una década atrás con el nacimiento de la AE en 2001. Por lo tanto, la primera característica es casi inexistente por ahora. Además el espacio transfronterizo no está aun institucionalizado. Nos parece, entonces, que la construcción política es la primera etapa en la formación de este territorio. La legitimación del referente político transfronterizo BCP depende en primer lugar del trabajo discursivo de los actores políticos del territorio, en este caso principalmente de los alcaldes.

---

<sup>11</sup> Entrevista con Francisco Humire, op.cit.

<sup>12</sup> Según Jacques Lagroye, una cultura política es “el producto de un mecanismo de regulación de los comportamientos políticos que inculca a los individuos actitudes fundamentales forjadas por la historia, y les conduce a compartir, mas allá de sus divergencias de opiniones políticas, creencias comunes sobre la mejor forma de organización social y de gobierno” (Lagroye, François, Sawicki, Frédéric 2002: 412).

---

## **2. LA FRONTERA, RECURSO PARA LOS ALCALDES: ENTRE ETNICIDAD Y PRAGMATISMO**

El intento de valorar una cultura “originaria” en el espacio transfronterizo tiene como objetivo prioritario la búsqueda de beneficios financieros para las localidades: confiere obviamente a los alcaldes recursos materiales en el sentido clásico del término, o sea tiende a asegurar su legitimación dentro de las localidades (Bailey 1971). Lo que se podría cuestionar es más bien en qué medida consiguen recursos morales por su uso de lo “aymara” hacia las poblaciones locales. Las tradiciones de usos de la etnicidad son muy diferentes en los tres países estudiados: en Bolivia la fuerte presencia del tema étnico en los discursos de partidos, sindicatos y movimientos sociales contrasta con la negación social y estructural del “Indio” en Perú y Chile. La movilización del argumento étnico es muy reciente entre las élites aymaras peruanas y chilenas, lo que genera dudas en cuanto a la eficacia social del discurso y la participación supuesta de las poblaciones en el proceso de desarrollo. Por ahora la experiencia de la AE es más bien una innovación de las élites dirigentes que consiste en juntar discursivamente el territorio subregional y la identidad cultural. En los Andes rurales el nivel básico de identificación es generalmente el lugar de origen, sea la comunidad, el distrito o la comuna, pero pocas veces se habla del “ser aymara” entre las poblaciones (Maiz 2005).

La AE ilustra entonces nuevas oportunidades de acción política subregional desde los espacios locales, que podría generar una participación política ya no sólo referida a la comuna o a la relación directa con el Estado, sino a un tipo de “ciudadanía étnica” por la movilización del espacio subregional andino como referente identitario. Por ahora, esta acción política surge de la voluntad de generar un desarrollo económico. Sin negar que pueda ser sincero, el argumento étnico parece ante todo pragmático. No se inscribe en una búsqueda de un reconocimiento político de lo indígena sino que los alcaldes lo usan como medio de conseguir recursos económicos externos más que internos a las localidades. La mayor parte de los alcaldes provienen de la nueva generación de los años 1980 y 1990: originarios de las mismas localidades y elegidos luego de haber estudiado en las ciudades costeras, constituyen un nuevo tipo de élites formado en las ideas indianistas y que saben cómo utilizarlas para sacar algún beneficio, político o económico, personal o público, de este nuevo marco de ideas. Por otra parte, en el caso de la AE los líderes incontestables del proyecto son los alcaldes chilenos. Mayormente afiliados a la UDI e impregnados del “modelo económico” neoliberal chileno iniciado en los años 1980, son una suerte de “empresarios” políticos que si bien presentan objetivos en el largo plazo, también tienden a participar de la dilución de lo “público” entre actores múltiples cuyo conocimiento de la realidad local o interés en promover el desarrollo rural podría generar beneficios económicos a corto o mediano plazo, sin realmente modificar la estructura de dominación socio-económica en la región.

La alternativa entre turismo y desarrollo productivo en los proyectos elaborados por la AE revela una lógica comercial prioritaria para los alcaldes, apoyada pero aminorada por las instituciones financieras internacionales, y recuperada en parte por el Estado chileno. En un primer periodo, la meta principal de la AE era desarrollar “circuitos turísticos integrados”. Es al momento de presentar el proyecto al BID que la dimensión de desarrollo productivo aparece como requisito para el financiamiento:

Así que el BID recomendó que reformuláramos el proyecto en digamos un enfoque un poco más social, y fomentar un poco las bases que no existen actualmente en el mundo aymara, para desarrollar un proyecto más interesante o sea en el ámbito productivo y turístico<sup>13</sup>.

Esta modificación del proyecto BID es una ilustración del carácter contradictorio de la noción de “desarrollo con identidad”. Por una parte implica concretamente la noción de competitividad y la participación de actores privados en el proceso de desarrollo, por otra parte los proyectos considerados como demasiado orientados hacia la parte comercial tienen que ser reelaborados con un enfoque más “social”. La encargada del proyecto BID de la AE en Washington expresa sus dudas después de la aprobación del proyecto como “Bien publico Regional”:

El programa es sobre bienes públicos, con este instrumento no podemos apoyar consultorías que se dedican al sector privado. (...) Ellos, al inicio, estaban muy, muy concentrados sobre el sector privado, comercio... la idea es darle un giro más hacia donde hay, ya experien cias exitosas en el sector público-privado, y donde no las hay... cómo se puede fomentar, y qué estrategias se pueden desarrollar para fomentar cierta actividad productiva<sup>14</sup>.

En el espacio aymara, la fuerte tradición de comercio transfronterizo consigue entonces un pendiente político en los municipios, al mismo tiempo que la actividad productiva, foco de interés de las fuentes de cooperación internacional, toma un color “étnico” con la voluntad de recuperar las formas productivas “tradicionales” por su promoción trinacional. La atracción de emprendedores turísticos en la región y el apoyo al fomento productivo podrían complementarse, si es que la proporción de esfuerzos en ambos ámbitos fuera equilibrada.

---

<sup>13</sup> Entrevista con Helmuth Häfelin, op.cit.

<sup>14</sup> Conversación telefónica con Kea Wollrad, encargada del proyecto “Herencia natural y cultural aymara” en el BID, sed Washington, 12 de octubre de 2007.

---

## IV. CONCLUSIÓN

El peso de una historia internacional altamente conflictiva sigue siendo un obstáculo estructural a la concreción de una acción política transfronteriza. Sin embargo, la meta concreta de la AE es más económica que política y requiere una legitimación discursiva distinta de la identitaria, a fin de convencer a los actores locales reticentes de sus intereses comunes en la cooperación y la valoración de lo aymara. La AE se presenta, entonces, como una combinación entre estrategias político-económicas y la movilización de dos tipos de memoria potencialmente contradictorias, la nacional y la subregional.

Los alcaldes líderes de la AE hacen uso de la frontera como recurso político, elaborando un discurso étnico sobre el territorio transfronterizo que destinan ante todo a las instancias de cooperación internacional. Les da la perspectiva de manejar políticas de desarrollo con mayor autonomía hacia los Estados y al mismo tiempo les expone a influencias ideológicas múltiples y contradictorias: el interés del Estado central chileno en la experiencia subregional aparece como consecuencia del potencial de AE en tanto a la atracción de inversiones internacionales, mientras en Perú y Bolivia los centros políticos aprueban el proyecto sin acordarle un interés real.

La intervención de los centros políticos en el proceso es necesaria para la legitimación del proyecto en términos de soberanía. El carácter tardío y la forma de aquella intervención revelan los Estados como un eslabón entre otros en la cadena de legitimación y de manejo de las políticas transfronterizas de desarrollo rural. No significa un debilitamiento del Estado, sino una confirmación de su voluntad de retirarse siguiendo controlando sus periferias territoriales.

La influencia de actores externos en el contenido de las políticas de la región no es una novedad. Lo nuevo reside más bien en el hecho de que esta influencia pueda servir como arma a los actores políticos locales para tener más peso en la elaboración de políticas territoriales, en espacios donde las políticas de Estado muchas veces generan esperanzas insatisfechas. Más de un siglo después de la construcción conflictiva de la triple frontera BCP como demarcación entre tres naciones, surge un espacio de diálogo subregional que promueve el desarrollo económico del espacio transfronterizo y su inserción en el mercado global por medio de la cooperación política.

## REFERENCIAS

Aldecoa, F y Michael Keating. 2000. *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.

Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras. 2006. “Alianza Estratégica: Modelo de integración transfronterizo en Sudamérica”. *Informe Gestión 2001-2006*.

Badie, B. 2003. "L'effectivité des biens publics mondiaux: L'ambiguité ne vaut pas négation", p. 333-347 en *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, editado por P. Favre, J. Hayward, y Y. Schemeil, Yves. Paris: Presses de Science Po.

Bailey, F. G. 1971. *Les règles du jeu politique*. Paris: PUF.

Banco Mundial. 2003. Informe sobre el seminario de cierre del TF050501 4º encuentro de municipios rurales y indígenas y la integración del cono sur de América, Arica-Chile, del 27 al 28 de agosto de 2003. Consulta 24 octubre, 2006 ([www.bancomundial.org.ar](http://www.bancomundial.org.ar))

Basadre, Jorge. 1948. "Chile, Perú y Bolivia independientes". En *Historia de América*, T. XXV, editado por Ballesteros y Antonio Beralta. Barcelona, Buenos Aires: Salvat Editores.

Bonilla, Heraclio. 1978. "El área andina como situación y como problema (Notas para una discusión)". Pp. 2-3 en *Historia. Problema y promesa. Homenaje a Jorge Basadre*, vol.1, editado por Francisco Miro Quesada, Franklin Pease y David Soverrilla. Lima: Pontifical Universidad Católica del Perú.

Bourdieu, P. 1985. "L'identité et la représentation, éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région". *Actes de la recherche en sciences sociales*, p. 63-72.

Braud, P. 2002. *Sociologie politique*. Paris: LGDJ.

Bulnes, Gonzalo. 1959. *Guerra del Pacífico*. Santiago: Ed. del Pacifico.

Cavieres, Eduardo y Cristóbal Alijovín de Losada. 2005. *Chile-Perú, Perú-Chile: 1820-1920*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Deruyttere, A. 2006. "Developping with identity: mobilizing the potential of indigenous peoples' natural resources and cultural heritage", en *Inter-American Development Bank, Sustaining development for all. Expanding access to economic activity and social services*. Washington: IADB.

Eaton, K. 2004. "Designing subnational institutions. Regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile". *Comparative political studies* 37(2): 218-44.

Fèvre, L. 1962. *Pour une histoire à part entière*. Paris: Sevpen.

Goffman, E. 1975. *Stigma: les usages sociaux des handicaps*. Paris: Editions de Minuit.

González Miranda, Sergio. 2002. *Chilenizando a Turupa. La escuela pública en el Tarapacá andino, 1880-1990*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, archivos y museos, col. "Sociedad y cultura".

----- 2006. *Arica y la triple frontera. Integración y conflicto entre Bolivia, Perú y Chile*. Iquique: Ed. Aribalo.

Gros, C. 2003. "Demandes ethniques et politiques publiques en Amérique Latine". *Problèmes d'Amérique Latine* 48: 11-29.

- 
- Gundermann Kröll, Hans. 2000. “Las organizaciones étnicas y el discurso de la identidad en el norte de Chile, 1980-2000”. *Estudios Atacameños* 19: 75-91.
- Hobsbawm, E. 1995. “Inventing traditions”. *Enquête* 2: 171-89.
- Maiz, R. 2005. “Ethnicisation de la politique et indigénisme en Amérique Latine”. Pp. 215-76 en Tournon, J. y Ramon Maiz. 2005. *Ethnicisme et politique*. Paris: L’Harmattan.
- Mead, G.H. 1963. *L’Esprit, le Soi, la Société*. Paris: PUF.
- Paquin, S. 2004. *Paradiplomatie et relations internationales*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Rouvière, L. 2008. “¿Una difusión descentralizada del modelo chileno? Municipios andinos y políticas de desarrollo en la triple frontera “aymara” (Chile-Perú-Bolivia)”, *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos* 8 ([www.nuevomundo.revue.org](http://www.nuevomundo.revue.org)).
- Sahlins, P. 1996. *Frontières et identités nationales. La France et l’Espagne dans les Pyrénées depuis le XVIIe siècle*. Paris: Belin.
- World Bank, 2001. “The Indigenous Municipality Strategy. An Aymara Proposal for empowerment”. Documento interno.
- World Bank, 2002. *Empowerment and poverty reduction: A sourcebook*. Washington: World Bank.

## ANEXO

### ALGUNOS MUNICIPIOS INTEGRANTES DE LA ALIANZA SIN FRONTERAS

#### Comunas de Chile:

1. Ilustre Municipalidad de General Lagos
2. Ilustre Municipalidad de Putre
3. Ilustre Municipalidad de Camarones
4. Ilustre Municipalidad de Camiña
5. Ilustre Municipalidad de Huara
6. Ilustre Municipalidad de Pozo Almonte
7. Ilustre Municipalidad de Pica
8. Ilustre Municipalidad de Colchane
9. Ilustre Municipalidad de Ollague

**Distritos de Perú:**

1. Distrito Municipal de Pachia
2. Distrito Municipal de Palca
3. Distrito Municipal de Candarave
4. Distrito Municipal de Curibaya
5. Distrito Municipal de Huanuara
6. Distrito Municipal de Quilahuani
7. Distrito Municipal de Estique Pampa
8. Distrito Municipal de Tarata

**Municipios de Bolivia - Departamento de La Paz**

1. Gobierno Municipal de Tiahuanaco
2. Gobierno Municipal de Charaña
3. Gobierno Municipal de Calacoto
4. Gobierno Municipal de Catacora
5. Gobierno Municipal de Santiago de Callapa

**Municipios de Bolivia - Departamento de Oruro**

1. Gobierno Municipal de Curahuara de Carangas
2. Gobierno Municipal de Turco
3. Gobierno Municipal de Sabaya
4. Gobierno Municipal de Coipasa
5. Gobierno Municipal de San Pedro de Totora
6. Gobierno Municipal de Corque
7. Gobierno Municipal de Santiago de Huayllamarca

**Municipios de Bolivia - Departamento de Potosí**

1. Gobierno Municipal de Llica
2. Gobierno Municipal de Tahua
3. Gobierno Municipal de Mojinetete
4. Gobierno Municipal de Colcha K

*Fuente:* alianza estrategica aymaras sin fronteras, 2006