



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza

Coloquio Internacional

PROCESO DE DEBATE Y PROPUESTAS SOBRE LA LEGITIMIDAD DEL PODER EN LA REGIÓN ANDINA

PACHACAMAC, LIMA
DEL 15 AL 17 de febrero del 2009

fph | Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme



Centro de Estudios
Regionales Andinos
Bartolomé de Las Casas



THE GRADUATE INSTITUTE | GENEVA
INSTITUT DE HAUTES ETUDES
INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
AND DEVELOPMENT STUDIES



INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
UMIFRE 17, CNRS-MAEE



EL IRG Y EL FLAG

Creado por iniciativa de la Fundación Charles Léopold Mayer (FPH) en 2006, el Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG) es un espacio de intercambio y producción de conocimiento y experiencias – o «think tank» – intercultural e interdisciplinario. Tiene su base en París, y su vocación es animar un debate internacional sobre la gobernanza. El IRG ofrece una interfase entre distintos tipos de actores del escenario local, nacional y mundial: universitarios e investigadores, funcionarios nacionales e internacionales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, jefes tradicionales y espirituales. Apunta a crear un proceso de reflexión y favorecer la elaboración de propuestas a través de la investigación y el debate estructurados en torno a las principales problemáticas de la gobernanza (el papel de la sociedad civil y del sector privado, la legitimidad del poder, la reforma del Estado, la evaluación de las políticas públicas, el surgimiento de los territorios y la articulación de las escalas de gobernanza). Así pues, el IRG abre y alimenta varios campos de investigación y va identificando las posibles ramificaciones operacionales del concepto de gobernanza, como referencia para políticas públicas.

Desde agosto de 2007 el IRG ha desarrollado una ramificación regional de sus actividades: el Foro Latinoamericano sobre la gobernanza (FLAG). Estrechamente articulado con las actividades del IRG en las demás regiones del mundo, el FLAG es un espacio de producción intelectual, de intercambio de experiencias y de debate sobre las diversidad teórica y práctica del concepto de gobernanza en América Latina.

EL PROGRAMA DEL IRG SOBRE LA LEGITIMIDAD DEL PODER

El hecho de que un poder se ajuste a las condiciones de conformidad con un sistema constitucional y legal no es suficiente para garantizar su legitimidad. En algunos casos, inclusive, las reglas que emanan del poder central son percibidas por la población como reglas que violan su vivencia cotidiana y su concepción del bien común. En efecto, la legalidad sigue siendo un asunto de reglas formales, mientras que la legitimidad está sobre todo vinculada con un arraigo cultural y un reconocimiento social.

Los cuestionamientos sobre la relación entre legalidad y legitimidad se multiplican, poniendo en discusión la pluralidad de las fuentes de legitimidad del poder, más allá del campo de las instituciones públicas. Se observan entonces dinámicas de intercambio, de hibridación, y también de oposición y rechazo entre esa legalidad y los distintos órdenes normativos vividos y movilizados por las poblaciones en la vida cotidiana (normas religiosas, tradicionales, sociales, morales, jurídicas, etc.).

Si los ciudadanos no se reconocen, o han dejado de reconocerse, en el modo en que son gobernados, si el poder no está, o ha dejado de estar, arraigado en una historia, una cultura, una realidad local o nacional, entonces necesariamente pierde legitimidad y, en consecuencia, eficacia. Así pues, plantear la cuestión de la legitimidad y del arraigo de los poderes permite entender las dificultades que atraviesan actualmente muchas democracias, en gran parte impotentes frente a ciudadanos que, muy a menudo, se sienten fuera de los asuntos públicos y, cada vez con más frecuencia, cuestionan la pertinencia del régimen democrático mismo.

Este programa del IRG propone entonces analizar el poder a través de la cuestión de la legitimidad. ¿Cuáles son los orígenes de la autoridad pública? ¿Cómo podemos entender el poder como un proceso – proceso mediante el cual interactúan actores y estructuras– más que como un ente “dado”? ¿Cómo podemos llegar a identificar y analizar todos los sistemas de regulación social que funcionan en una sociedad, relacionados o no con la tradición? ¿A qué tipo de normas se remite una sociedad (legales, populares, sagradas, etc.) y cuál es la consecuencia de esta multiplicidad de normas en términos de poder? ¿Qué herramientas pueden crearse para analizar la dinámica de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y evaluar el menor o mayor grado de legitimidad de la gobernanza?

Para contribuir a brindar elementos de respuesta a estos interrogantes, el IRG emprendió la **coordinación de un ciclo de encuentros, de reflexión y de propuestas sobre la gobernanza.**

I- CONTEXTO DEL COLOQUIO DE LIMA (16-17 DE FEBRERO 2009)

■ UN PROCESO INTERNACIONAL DE LARGO PLAZO

El recorrido “gobernanza” del IRG se estructura a través de seminarios en África, en América Andina y en Asia Central. El IRG asumió la coordinación de una serie de encuentros y talleres en África, organizados en colaboración con sus asociados locales e internacionales (PNUD, Ministerio Francés de Asuntos Exteriores, Fundación Charles Léopold Mayer, etc.): un primer encuentro internacional tuvo lugar en 2007 en Malí (Bamako) y, en junio de 2008, un segundo encuentro reunió a unos cincuenta participantes en Sudáfrica (Polokwane). Otros encuentros se organizarán en 2009 en Addis-Abeba (Etiopía), y luego eventualmente en África Central y el Magreb. Paralelamente se prevé un coloquio internacional en Asia Central.

Así, en distintas regiones de África, en América Andina y en Asia Central, el IRG se esfuerza por analizar y entender mejor el desfase existente entre legalidad y legitimidad y por reunir las ideas, experiencias y propuestas que apunten a reducirlo. En particular, se trata de analizar, mediante un ida y vuelta entre teoría y práctica, las articulaciones entre planificaciones jurídicas y redes sociales. En definitiva, se busca explorar enfoques que den cuenta del pluralismo normativo en el que viven las sociedades.

■ LA ETAPA LATINOAMERICANA

Dentro del IRG, el Foro latinoamericano sobre la gobernanza se encarga de organizar los eventos latinoamericanos de este proceso de encuentros. Se están organizando varias actividades sobre la articulación de las distintas fuentes de legitimidad del poder en la región andina. **El primer momento fuerte de ese proceso será un coloquio, que tendrá lugar en Lima los días 16 y 17 de febrero del 2009, con el apoyo de la Fundación suiza Charles Léopold Mayer (FPH), del Institut des Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID) de Ginebra, de NCCR North-South de Suiza, del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), del Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC) de Cusco y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima.**

■ CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE LA REGIÓN ANDINA

El tema de la legitimidad del poder aparece en 2008 como un tema de particular actualidad en la región andina: en Bolivia, el presidente Evo Morales recondujo su mandato el 10 de agosto con ocasión de un referéndum revocatorio, también cuestionado, antes de poder implementar la consulta sobre la nueva Constitución nacional. En Ecuador, la nueva Constitución ha sido ratificada por referéndum en un ambiente polémico que no impidió una amplia adhesión popular. En Colombia, los golpes asestados a la guerrilla de las FARC asientan la autoridad del presidente Uribe y legitiman *de facto* su modo de gobierno, mientras que el mismo presidente manifiesta su voluntad de modificar la Constitución para poder ser reelecto por segunda vez. En lo que respecta a Perú, en medio de un escándalo de sospechas de corrupción en el gobierno por concesiones petroleras, la renuncia del gabinete gubernamental y el nombramiento de Yehude Simon como nuevo presidente del Consejo de ministros anuncia un giro en la política social y económica del país.

Todas estas son expresiones del desfase entre legalidad y legitimidad a nivel nacional, a través de las interacciones entre los actores políticos y las instituciones vigentes. Pero el problema no se expresa solamente a nivel nacional. Al contrario, se ubica en los cruces con otras escalas de gobernanza igualmente problemáticas: por un lado, una legitimidad supranacional cuya ineficacia se manifiesta a través de los reiterados conflictos diplomáticos, tal como ocurrió recientemente entre Colombia y Ecuador; por otro lado, reivindicaciones locales que pueden ir hasta el reclamo autonomista, como sucede particularmente en Bolivia, donde siete de los nueve departamentos están gobernados por opositores al poder central. Si bien es verdad entonces que la figura simbólica del poder es, por excelencia, el ejecutivo nacional, su legitimidad se construye simultáneamente en varias escalas, desde lo local hasta lo supranacional.

Los cuatro países mencionados anteriormente son Estados formalmente centralizados, cuyo poder perteneció durante mucho tiempo a oligarquías autoritarias. El modelo de poder, cuya legitimidad era más un estado de hecho que el resultado de la adhesión libre y compartida de la población, empezó a evolucionar con los procesos de democratización en la década de 1980. Hasta ese entonces, los cambios de gobierno alternaban entre golpes de Estado y elecciones democráticas.

En consecuencia, no sólo la democracia basada en el sufragio universal es un fenómeno reciente en estos países, sino que además, esa democracia está vinculada con tradiciones de poder caudillistas y populistas. En los hechos, se articula en prácticas clientelistas y de corrupción y se confronta al mismo tiempo con condiciones de vida precarias en términos de desarrollo económico y social. Además, las poblaciones no confían en sus instituciones y el régimen presidencial se focaliza en la figura del presidente de la República. Estos factores explican en gran parte los caóticos caminos de la democracia en la región andina: entre 2001 y 2006, se sucedieron en Bolivia 5 jefes de Estado, y Ecuador tuvo 9 entre 1996 y 2005.

No obstante ello, la región andina pareciera estar atravesando un momento clave de su historia. En Bolivia, particularmente, Evo Morales no sólo fue el primer jefe de Estado indígena electo a la cabeza del país, sino que además fue elegido por mayoría absoluta (más del 53% de los votos) en primera ronda. Este fenómeno es el resultado de un largo proceso de construcción de legitimidad. En Perú y en Ecuador, al igual que en Bolivia y Colombia, los procesos participativos van teniendo cada vez más lugar e importancia dentro de las comunidades locales y regionales. Empieza a afirmarse una identidad política diversificada, especialmente gracias a procesos como la descentralización, los presupuestos participativos, los espacios de concertación y las asambleas constituyentes. Esos procesos ponen de manifiesto una diversidad de pertenencias culturales, de referencias normativas y de modos de acción política, todo ello en distintas escalas. Por otra parte en Colombia, como en Perú a comienzos de los años '90, el tema de la legitimidad de los actores armados es crítico, en un momento en que dichos actores sufren repetidos fracasos frente a los asaltos del poder de Estado.

Una nueva forma de poder parece estar construyéndose en estos países, alimentada en fuentes de legitimidad hasta ahora invisibles o inexistentes.

II- TEMAS DE ANÁLISIS Y DE DEBATE DEL COLOQUIO DE LIMA

La etapa africana, primera del recorrido "legitimidad", permitió poner de manifiesto ciertas condiciones mínimas y comunes para una gobernanza legítima: 1) Promover un sistema multiactores de gobernanza; 2) Tomar en cuenta los valores positivos de las tradiciones en las formas modernas de gobernanza 3) Arraigar la gobernanza en los idiomas locales y la experiencia cotidiana de las poblaciones; 4) Rehabilitar la cultura del servicio público y mejorar la eficacia de la gestión de los bienes públicos; y 5) Rever la distribución del poder.

Estos cinco puntos reflejan un diagnóstico de las disfunciones de los sistemas de gobernanza y constituyen propuestas alternativas que tienen similitudes con el diagnóstico y las propuestas que se pueden hacer en América Andina. No es asombroso entonces que varios elementos de estos cinco ejes se encuentren en las tres grandes cuestiones que se abordarán en el transcurso del Coloquio de Lima.

1- LAS DIFERENTES FUENTES DE LEGITIMIDAD DEL PODER EN LA REGIÓN ANDINA

Varias fuentes de legitimidad, establecidas o emergentes, pueden identificarse en la región andina:

- **La fuente legal o formal:** se trata de la "institucionalidad" democrática considerada en su capacidad -o su incapacidad- para producir legitimidad. Dicho de otro modo: en su capacidad -o no- de generar la confianza de la población e involucrar a esta última en un proyecto político nacional. ¿Las constituciones nacionales logran fundar una legitimidad del Estado? ¿El sistema de partidos sigue siendo representativo? ¿Qué legitimidad es reconocida en los procesos electorales como momentos fuertes de la vida democrática? ¿Hay confianza en las instituciones: en la justicia, en la policía, en el ejército? ¿Su eficacia o ineficacia son sus principales criterios de legitimación? ¿Y cómo evolucionan las prácticas de la corrupción, que desvía

desde el interior las reglas formales de la legitimidad democrática?

- **La fuente sagrada o religiosa:** se trata de la creencia como factor de adhesión a un proyecto político. No pensamos solamente en lo que caracteriza a la religiosidad andina, sino también en sus efectos en la organización de las relaciones de poder en distintas escalas. En Perú, el ejemplo del Movimiento Israelita del Nuevo Pacto Universal, que presentó un candidato en las elecciones presidenciales de 1990, y que logró tener un representante en el Congreso Nacional, muestra la complejidad y el peso que puede alcanzar una legitimidad de esa índole. Al mismo tiempo, desde la teología de la liberación hasta la actual expansión de las iglesias evangelistas – o del Opus Dei, que tiene su propio partido político en Perú – el factor religioso juega un papel político importante en toda la región andina.
- **La fuente tradicional o consuetudinaria:** fuera del factor propiamente religioso, se trata de prácticas populares que sirven de base al poder de dirigentes indígenas. Obviamente, esta referencia es en parte imaginaria, ya que la tradición no es la reproducción idéntica de prácticas ancestrales. Las costumbres y la tradición se alimentan tanto de sus raíces históricas como de las influencias de la modernidad. La tradición es, en consecuencia, una categoría que siempre se está reinventando. Se tratará aquí de analizar las prácticas de justicia popular y, de manera general, la regulación y los procesos de toma de decisiones dentro de las comunidades andinas.
- **La reivindicación identitaria:** se trata de una fuente de legitimidad que transforma una pertenencia común (indígena en general), arraigada en la historia local, en un medio para afirmar un nuevo poder, que transforma incluso los conceptos políticos de “nación” y de “nacionalidad”, como sucede en Bolivia y en Ecuador, donde las Asambleas Constituyentes proponen hablar de “Estado plurinacional unificado”. En otros términos, los movimientos indígenas logran hacerse reconocer como “nacionalidades” de pleno derecho, y no ya como simples etnias. Tal como se observa en esos dos países, esto se acompaña de un proceso de reconfiguración del poder, tanto a nivel local como regional o nacional.
- **La fuente ilegal o de hecho:** retomando la expresión de la politóloga colombiana Ingrid Bolívar a propósito de las FARC, se trata de “legitimidades prácticas”. Las guerrillas, particularmente las FARC (y Sendero Luminoso en Perú en los años '90), imponen una legitimidad de hecho por medio de la violencia, pero también a través de la difusión de un discurso ideológico – como el maoísmo para Sendero Luminoso– que a menudo sólo genera adhesión por el pragmatismo o el terror de las poblaciones locales, sin que esa legitimidad logre arraigarse en las mentalidades.

Es importante observar que esas fuentes de legitimidad sólo se distinguen unas de otras a los efectos del análisis y que no se trata de abordarlas todas ni en forma excluyente unas de otras. Son componentes de un conjunto normativo pluralista, del cual se trata precisamente de entender la formación, las manifestaciones y el impacto sobre la legalidad oficial.

A través del tema de las fuentes de legitimidad, lo que se plantea es la cuestión de la interacción de varios sistemas normativos que pueden ser movilizados por los actores en una situación determinada. En efecto, a nivel de los actores, ya sea una persona o un grupo, es donde se efectúa la integración de los diferentes sistemas normativos y jurídicos. Y es raro además que un individuo (en el sentido sociológico) se atenga a una sola red de normas. Por lo general, ese individuo encarna en sí mismo varios sujetos, según a qué estatuto se haga referencia (género, religión, nacionalidad, modernidad, tradición, etc.). También es raro que se encuentre en una situación que involucre a uno de ellos de manera exclusiva (conflictos territoriales, accidentes de tránsito, etc.). Su comportamiento frente a esa diversidad de normas se expresa pues en términos de confrontación, de hibridación, de imbricación, de desviación, etc. En la interacción entre los comportamientos de los actores y las instituciones es donde se produce esa integración y donde actúa la dinámica de la institucionalización del poder legítimo.

Dicha interacción puede observarse, por ejemplo, entre la justicia popular en algunos poblados alejados en los Andes y la justicia de Estado, que raras veces llega hasta allí. Tenemos, por un lado, prácticas informales pero que juegan un papel social primordial y, por otro lado, un derecho formal que no se aplica de manera uniforme. Esta cuestión del “pluralismo jurídico” está precisamente a la orden del día en los distintos países andinos, como en Bolivia por ejemplo, donde un estudio realizado por la comisión judicial, organismo de la Asamblea Constituyente, estima que la justicia formal sólo actúa en el 40% de las municipalidades del país, mientras que el 60% restante practica una justicia de tipo consuetudinaria. Es interesante analizar de qué manera se efectúa la participación de uno u otro tipo de justicia para una situación determinada.

La importancia que tiene la dimensión informal en América Latina, ya sea en el ámbito de la justicia, la economía o el poder en general, permite distinguir a esa dimensión del marco formal de la legalidad. Sin embargo, esa distinción metodológica no remite a una frontera definida, ni mucho menos cerrada entre ambas dimensiones. **Existen pues sistemas normativos diversos que conviven con la legalidad y que la hacen evolucionar progresivamente. Esos sistemas nos indican fuentes de legitimidad del poder y permiten entender con mayor claridad la distancia existente entre la legalidad de los actores y las instituciones vigentes y su legitimidad.**

Sobre esta base, la primera sesión del coloquio hará hincapié en la diversidad de las fuentes de legitimidad en la región andina, con respecto a los actores y las instituciones oficiales. Se pondrán de relieve las fuentes de legitimidad emergentes en el escenario político. Se tratará de entender, particularmente, a través del análisis del pluralismo normativo, del papel de los líderes indígenas o de la legitimidad de los grupos terroristas, por ejemplo, de qué manera la gobernanza se arraiga en la experiencia cotidiana y en el imaginario de las poblaciones.

2- LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y DE ARTICULACIÓN DE LAS DISTINTAS FUENTES DE LEGITIMIDAD

La segunda sesión del coloquio estará dedicada al análisis de los *mecanismos institucionales que permiten articular esa diversidad de fuentes de legitimidad del poder*. ¿Cómo conciliar la constatación de una diversidad de fuentes de legitimidad –objeto de la primera sesión- y la necesidad de un poder unificado? (Esta pregunta es tanto más importante cuanto que los 4 países andinos en cuestión tienen una tradición unitaria fuerte.) ¿Y cómo se implementan procesos que permitan dar un reconocimiento legal a fuentes de legitimidad emergentes?

La región andina ofrece varios casos de procesos de articulación de las fuentes de legitimidad. Por ejemplo:

- **Las Asambleas Constituyentes nacionales:** particularmente en Bolivia y en Ecuador, se trata de procesos de elección de una asamblea constituyente, de elaboración concertada de una nueva constitución nacional y de ratificación de esta última. Ese proceso se realizó en ambos casos en un contexto de grave inestabilidad política y constitucional. En los dos países, fue una promesa de campaña de los candidatos electos. En el caso de Rafael Correa, en particular, parece ser también un medio para sortear las instituciones vigentes, el Congreso en particular, puesto que la clase política había perdido su credibilidad. En el fondo, es una refundación del poder que pone en escena los procesos de redacción de una nueva Constitución. ¿En qué medida ese proceso logra integrar a los distintos componentes sociales, portadores de fuentes de legitimidad diversificadas? Por otra parte, ¿cuál es la necesidad de encarar tales emprendimientos en la región? ¿Una nueva Constitución puede realmente redistribuir el poder equitativamente entre los actores legítimos? ¿No desplaza falsamente el problema del vacío judicial –la ausencia de aplicación de las leyes existentes- hacia el del vacío jurídico – la ausencia de normas equitativas-?
- **Los espacios de concertación:** se trata de espacios frecuentemente instituidos por la sociedad civil y reconocidos luego por el poder para organizar un diálogo que integre a múltiples actores (en el sentido amplio de stakeholders: intereses, poderes, estructuras, etc.). Por ejemplo: la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza en Perú, o las “asambleas constituyentes” (distintas a las que tienen lugar en Bolivia y Ecuador) en Colombia (un grupo de estudiantes de la Universidad Javeriana de Bogotá trabaja sobre ese caso, en colaboración con el IRG y el CINEP). En el caso peruano, la iniciativa está prevista en la ley desde 2001 e involucra, en diversas escalas (desde la municipalidad hasta el Estado, pasando por la región) a una multiplicidad de actores públicos y privados, nacionales y también internacionales (ONGs, Naciones Unidas, etc.), laicos y religiosos. Los resultados son desparejos. Se ha criticado a estos procesos multiescalas y multiactores una falta de capitalización y de armonización, y el hecho de multiplicar los espacios de concertación de manera poco eficaz, es decir sin lograr una coherencia que dé muestras de que se haya logrado una articulación de los actores y de las legitimidades que representan. Otra crítica frecuente que han recibido: en esos espacios se encontrarían a menudo los mismos tipos de actores, e incluso hasta las mismas personas. Habría aquí un problema similar al de los partidos políticos: una falta de conexión y de representatividad con respecto a las bases sociales, que por otra parte se encuentran fragmentadas. Aparecen pues dos desafíos: (1) hacer funcionar mecanismos de articulación que lleven a

resultados realmente coherentes y concertados, y (2) movilizar a los actores involucrados no tanto por sus intereses privados sino por un interés general representativo de las expectativas de la base social. La cuestión puede plantearse especialmente a nivel de las regiones, escala intermedia entre la municipalidad y el Estado.

- **Los presupuestos participativos:** este dispositivo existe en distintos grados en los diferentes países andinos. En Perú está eventualmente articulado con las Mesas de Concertación. Pero el presupuesto participativo, que es objeto de una ley en ese país, no plantea la cuestión desde el ángulo de la “concertación” entre actores, sino de la participación directa de la base social en los procesos políticos que los conciernen en primer lugar, vale decir el voto y la distribución del presupuesto. En las escalas local y regional, el presupuesto participativo aborda pues la cuestión de la legitimidad en el punto más cercano a sus fuentes.

Esta sesión hará hincapié en la apreciación de la capacidad del poder legal para institucionalizar el pluralismo social, tomar en cuenta distintas fuentes de legitimidad y promover un sistema multiactores de gobernanza. Permitirá poner en perspectiva tres nociones que podrían ser los términos de una ecuación de la legitimidad: la *representación* – en el sentido de la democracia representativa actual, pero también en el sentido de la capacidad de los actores políticos para representar a las fuerzas vivas de la sociedad; la *participación* – en el sentido de una democracia directa que permitiría acercarse, en su funcionamiento mismo, a las bases sociales, sin pasar por los organismos clásicos de la democracia representativa que son los partidos (en crisis, por otra parte, en la región); y la *concertación* – en el sentido de mecanismos que permitan hacer que se oigan diversos intereses potencialmente contradictorios, que se los confronte y se llegue a soluciones satisfactorias-. Si los actores que *participan* en los espacios de *concertación* no son *representativos* de las realidades sociopolíticas y, en consecuencia, no encarnan en su conjunto a la diversidad de las fuentes de legitimidad del poder, el resultado no puede ser sino erróneo, tal como la decisión política que de él derive. En el fondo, lo que se plantea a través del funcionamiento de estos mecanismos instituidos, **es la cuestión del vínculo entre la legitimidad del poder y su eficacia.**

Esta sesión permitirá asimismo diferenciar esta apreciación de los mecanismos de participación y concertación según las escalas de gobernanza: nacional, regional y local. Las asambleas constituyentes y la cuestión general de los procesos que llevan a reformar o a elaborar una constitución nacional plantean el problema de la integración de las distintas fuentes de legitimidad del poder a *nivel nacional*. Los presupuestos participativos, aunque se implementan en distintas escalas, presentan un interés particular en cuanto a su funcionamiento lo más cerca posible de las poblaciones, es decir a *nivel municipal* y eventualmente regional. En cuanto a los espacios de concertación, dejarán ver la función necesaria de una escala intermedia entre las municipalidades y el Estado para la articulación de los distintos actores: *la región*. Esta escala intermedia se ha convertido en los últimos años en un tema de primera importancia en la región andina. ¿Qué papel juega en la institución y la conducción de los mecanismos de concertación? ¿Cómo llega a construirse una legitimidad en ese nivel, cuando al mismo tiempo iniciativas tales como los corredores económicos o las comunidades integradas entre diversas municipalidades demuestran la voluntad de los poderes locales por ir más allá de los límites del territorio estrictamente municipal?

3- EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS: EL CASO DE LA TIERRA (REPRESENTACIONES, PROPIEDAD, ACCESO Y USO)

La tercera sesión de trabajo permitirá confrontar los análisis de las dos primeras sesiones con el estudio de un caso concreto: el de la gestión de los bienes públicos desde la perspectiva del problema de la tierra. Se trata de un tema en el que se encuentran ejemplos de los diferentes tipos de legitimidad, desde la moderna noción de propiedad privada hasta la idea más tradicional de una tierra que pertenece a la comunidad. Además, la tierra cobra un valor fuertemente simbólico que habrá también que analizar en los casos concretos que se estudiarán.

Los debates de fondo se concentran sobre la concepción de la propiedad, y sobre sus consecuencias prácticas en términos de acceso y de uso. Varios regímenes de propiedad, cada uno portador de una legitimidad específica, se encuentran potencialmente en conflicto: la propiedad pública, específicamente sobre el subsuelo y el aire, la propiedad privada y la propiedad colectiva, específicamente ligadas al derecho al suelo, por decirlo de manera muy esquemática.

El interés aquí no radica tanto en el régimen de propiedad en sí mismo como en las fuentes de legitimidad y los sistemas normativos a los cuales se refieren los distintos actores, con el fin de acceder a un recurso (el agua, los bosques, los hidrocarburos, etc.) y, en consecuencia, apropiárselo. **Esos actores (stakeholders) tienen estrategias de producción de legitimidad propias, que habrá que identificar en el análisis de las principales tensiones que existen en su interacción.** Asimismo, habrá que hacer hincapié en las escalas de gobernanza que están en juego, dado que esos actores combinan a veces varias de esas escalas (local, nacional y supranacional).

Observamos actualmente una configuración en evolución con respecto a los esquemas dicotómicos habituales. Las poblaciones locales han adquirido un nuevo poder. Ya no son –o no son solamente– simples víctimas de las maniobras políticas del Estado central o de las exacciones de las grandes empresas multinacionales. Son capaces de abrir nuevos espacios de negociación con los poderes públicos y el sector privado. Por ejemplo, **¿cómo se plantea, a comienzos del siglo 21, el conflicto entre valores “tradicionales” de propiedad colectiva y valores “modernos” de propiedad privada?**

Las poblaciones locales se adaptan a la globalización –la cual, cabe señalar, remite tanto a las empresas multinacionales como al derecho internacional y a los nuevos grupos de presión transnacionales– y adoptan estrategias innovadoras con el fin de hacer oír su voz en el coro de las legitimidades. Además, estas poblaciones han desarrollado una conciencia de su especificidad y de las herramientas que pueden usar para afirmar su voluntad y hacer valer sus derechos. La actualidad más reciente en el Amazonas peruano nos da un ejemplo de ello: las poblaciones nativas locales han sido actores de grandes manifestaciones contra dos decretos que reducen las condiciones para permitir que empresas o individuos adquieran sus tierras. Los indígenas apelan a la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo –ratificada por el Perú– que estipula la obligación de consultar a las poblaciones nativas con respecto a cualquier proyecto relativo a sus tierras. Estas manifestaciones generaron reacciones divergentes entre el Ejecutivo nacional y el Congreso, que terminó derogando los decretos en cuestión el 22 de agosto pasado. Este tipo de acciones abre el camino a procesos que permitan inscribir dentro de la legalidad a referencias normativas ignoradas o marginalizadas hasta ese entonces. **El caso de la gestión de la tierra permite así descubrir nuevas perspectivas en la relación entre legitimidad y legalidad.**

Se tratará entonces de ver **de qué manera se construyen, a partir de las distintas fuentes de legitimidad identificadas** (consuetudinaria, de Estado, económica, ecológica, pragmática, identitaria, etc.), **estrategias de apropiación y de solución de conflictos en la gestión de las tierras.** La cuestión del acceso a la tierra, por ejemplo, obliga a los actores públicos, privados o colectivos, a crear mecanismos de concertación para resolver sus conflictos.

En lugar de enfocarnos en el aspecto conflictivo de la confrontación, elegiremos más bien una perspectiva que permita identificar los movimientos de creación de espacios de negociación y los procesos de articulación de las distintas fuentes de legitimidad para poder, particularmente, analizar de qué manera se desarrollan las estrategias de los actores (institucionales y no institucionales), según las fuentes de legitimidad que encarnan, y cómo se resuelven los conflictos de legitimidad entre ellos.

El objetivo del análisis será, en última instancia, mostrar la evolución de los modos de gestión de la tierra –como ejemplo de bien común– en la región andinoamazónica, en términos de legitimación de las prácticas y de los espacios de negociación emergentes a comienzos del siglo 21.

III- PROGRAMA DEL COLOQUIO DE LIMA

■ METODOLOGÍA DE TRABAJO

- El coloquio de Lima durará 2 días (sin contar la noche del domingo): del lunes 16 al martes 17 de febrero del 2009. Se contará con la participación de alrededor de 30 personas: 20 participantes de los 4 países andinos tratados (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia) y los organizadores (responsables del IRG, consultores y contrapartes). Todos los debates se darán bajo forma de sesiones plenarias y serán estructurados alrededor de 3 sesiones de trabajo y de una síntesis general final. Cada sesión de trabajo será dirigida por un moderador.
- La organización de cada sesión es la siguiente:
 1. El moderador introduce la sesión y presenta los ponentes (5 minutos)
 2. Los primeros ponentes presentan sus ponencias (20 minutos cada uno)
 3. Pausa (20 minutos)
 4. El último ponente hace su ponencia y abre el debate
 5. Se lanza un debate general con los participantes
 6. El moderador hace una síntesis de la sesión
- Una conferencia de clausura será organizada con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) en la el Museo de Historia Natural el martes 17 de febrero. Se presentarán brevemente las conclusiones del encuentro frente a una diversidad de invitados convocados tanto por el IRG como por la UNMSM.

■ PROGRAMA

DOMINGO 15 DE FEBRERO	
Mañana y tarde	Llegada de los participantes a Lima. Transporte Lima-Pachacamac (Casa Atinchik).
6:30 pm	Acogida en la Casa Atinchik (Pachacamac) por el señor Alcalde HUGO RAMOS . Presentación de los participantes y del IRG.
8:00 pm	Cena de bienvenida

LUNES 16 DE FEBRERO	
8:00 am	Desayuno
9:00 – 9:30 am	Presentación de la metodología de trabajo. Presentación del recorrido africano sobre legitimidad por el Dr ASSANE MBAYE (Senegal).
9:00 am – 1:00 pm	1RA SESIÓN DE TRABAJO <i>LAS DIFERENTES FUENTES DE LEGITIMIDAD DEL PODER EN LA REGIÓN ANDINA</i> <i>MODERADOR: ÉTIENNE DURT (PERÚ), sociólogo, profesor de la Universidad Agraria de La Molina y de la Universidad San Marcos de Lima</i> ■ <i>ESTHER SÁNCHEZ (COLOMBIA), Antropóloga, PhD en derecho, directora del Instituto de Estudios Contemporáneos IESCO</i> ■ <i>REYNALDO QUISPITUPA (PERÚ), Alcalde de San Salvador (Cusco), Presidente de la Red de Municipalidades Rurales (REMUR) de Cusco, y MÁXIMO HUARAKA (PERÚ), líder fundador del Movimiento Campesino Ciudadano de San Salvador</i> ■ <i>INGRID BOLIVAR (COLOMBIA), Profesora Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes (Bogotá). Integrante del grupo de investigación sobre Violencia Política y Formación del estado de Cinep (Colombia)</i> ■ <i>JOSÉ CANAL (PERÚ), antropólogo de la religión, docente de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, y ALEJANDRO QUISPE (PERÚ), líder comunal y religioso</i>

	▪ CARLOS DERPIC (BOLIVIA), Abogado, ex adjunto al Defensor del Pueblo, Docente de la Universidad Católica Boliviana
1:00 – 2:30 pm	Almuerzo
2:30 – 6:30 pm	2DA SESIÓN DE TRABAJO LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y DE ARTICULACIÓN DE LAS DISTINTAS FUENTES DE LEGITIMIDAD <u>MODERADOR:</u> FABRIZIO ARENAS (PERÚ), Investigador del Centro Bartolomé de Las Casas (Cusco) ▪ JULIO DÍAZ PALACIOS (PERÚ), ex Alcalde de Ilo, ex Diputado, Presidente de la RED Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local ▪ FERNANDO SARMIENTO (COLOMBIA), Filósofo, Investigador en ciencias sociales, Coordinador del Equipo de Investigaciones para la paz del CINEP (Bogotá) ▪ JUAN CARLOS RUIZ (PERÚ), Abogado, Investigador del Instituto de Defensa Legal (IDL) y coordinador del proyecto “Justicia viva” ▪ MANUEL DE LA FUENTE (BOLIVIA), Economista, Universidad Mayor San Simón (Cochabamba), Coordinador regional de NCCR North/South (Suiza)
8:00 pm	Cena

MARTES 17 DE FEBRERO

8:00 am	Desayuno
9:00 am – 12:30 pm	3RA SESIÓN DE TRABAJO EL DESAFÍO DE LA GESTIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS: EL CASO DE LA TIERRA (REPRESENTACIONES, PROPIEDAD, ACCESO Y USO) <u>MODERADORA:</u> HORTENSIA MUÑOZ (PERÚ), Antropóloga, Directora de Proyección Social de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (Lima) ▪ CARLOS PERAFÁN (COLOMBIA) Y MARIANA FULGUEIRAS (PERÚ), Banco Interamericano de Desarrollo (Lima, Perú) ▪ ANTONIO GAYBOR (ECUADOR), Presidente del Consorcio CAMAREN, Docente de la Universidad Central de Ecuador ▪ CARLOS SORIA (PERÚ), Abogado, Instituto del Bien Común
12:30 – 1:30 pm	Almuerzo
1:30 – 3:30 pm	SÍNTESIS GENERAL DEL COLOQUIO Y PERSPECTIVAS <u>MODERADOR:</u> THOMAS MOURIES (FRANCIA), Co-responsable del Programa América Latina del IRG ▪ HUGO SÁNCHEZ (PERÚ), Director de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima) ▪ ASSANE M'BAYE (SENEGAL), Miembro de la Alianza por una refundación de la gobernanza africana (ARGA), Docente de la Universidad Cheik Anta Diop de Dakar
4:00 pm	Regreso a Lima
7:00 – 9:00 pm	CONFERENCIA DE CLAUSURA EN EL MUSEO DE HISTORIA NATURAL DE LA UNIVERSIDAD SAN MARCOS (LIMA) <u>MODERADOR:</u> CARLOS GARCÍA BEDOYA (Vice-Rectorado de Investigación, UNMSM) <u>INTERVIENEN:</u> AURORA MARROU (Vice-Rectora de Investigación, UNMSM), SÉVERINE BELLINA (Responsable de relaciones exteriores, IRG, Francia), HUGO SÁNCHEZ DÍAZ (Director de la Escuela de Economía, UNMSM), JULIO DÍAZ PALACIOS (Presidente de la Red Perú), ESTHER SÁNCHEZ (Directora del IESCO, Colombia).
9:30 pm	Vino de honor en el Museo de Historia Natural y cena de despedida en Miraflores