

Spadoni, Eliana  
Pablo Lumerman  
Fundación Cambio Democrático.

## **La mesa de dialogo colaborativo por las 2000 hectáreas de Puerto Iguazú. Conflicto de tierras y gobernancia local.**

*"El manejo de conflictos trata sobre construir capacidades para lidiar con un mundo cambiante...fortaleciendo a poblaciones para que puedan gestionar las tensiones asociadas a disputas sociales, pobreza y hostilidades abiertas, de forma que puedan transformarlo en una fuerza social positiva de manera constructiva."*

### **Introducción**

La matriz estado céntrica que estructuró las relaciones sociales en Latinoamérica hasta finales de los años setenta y encontró en el Estado Desarrollista de los 60s su máxima expresión, se caracterizó por contar con una institucionalidad estatal y con un alto nivel de involucramiento en la estructuración de la sociedad.

Desde una lógica vertical de coordinación y con enormes falencias en su institucionalización, el Estado latinoamericano ejerció un rol considerablemente interventor en el plano de lo económico, e integrador y organizador en lo social y en lo político. Sin embargo a partir de las crisis de la deuda en 1982 y con la aplicación de los acuerdos del Consenso de Washington se produce un proceso de ajuste estructural que implicó drásticas y profundas reformas que modificaron las fronteras entre lo público y lo privado y redefinieron el rol del Estado restándole protagonismo como instancia fundamental de coordinación social. Dichas reformas pautadas por la escuela neoliberal, redujeron las funciones estatales de regulación del sistema económico y minimizaron su rol en tanto prestador directo de bienes y servicios públicos en el esfuerzo de eliminar toda interferencia política delegando en el sistema de mercado y a su lógica de interacción descentralizada, privada y horizontal como nueva pauta de coordinación social (Oslack .2001, Lechner 1997)

A una generación de distancia del inicio de del mencionado proceso de ajuste estructural, podemos observar que sus resultados implicaron para América Latina, un proceso de diferenciación social que ha agudizado los fenómenos de dualización y fragmentación económica social y política. Potenciada por el dinamismo del proceso de globalización, la sociedad latinoamericana se ve

enormemente mas compleja y desigual, con una mayor cantidad de actores que interactúan en el espacio público, cuya gobernancia se ve dificultada por la carencia de una institucionalidad política adecuada( Messner 1995).

Entenderemos gobernancia definida por como “el proceso en que los actores, grupos sociales e instituciones se coordinan para lograr metas propias discutidas colectivamente en ámbitos inciertos” sin la primacía que alguna vez detento el Estado soberano (Jolly 2002). Hoy una multitud de actores sociales organizados detentan un “relativo poder de veto” ante medidas que afectan sus intereses particulares(poder de veto) (Lechner 1997). En síntesis, la complejidad creciente de procesos de formulación de política publica a causa de la multiplicación de los actores intervinientes y la combinación de diferentes estructuras organizativas y niveles de actuación, surge una nueva lógica de coordinación sociopolítica mediante redes. Esta se entenderá aquí como la coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución (Lechner, Messner )

Conceptualizada de forma diversa el enfoque de las redes de acción publica (Mueller) o “redes políticas” ( Marsh Rodhes 1992, Mayntz, Fleury 2003) es el esfuerzo de diversas escuelas teóricas (governabilidad, políticas publicas, construccionismo, organizaciones, etc.) de elaborar una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura y que den cuenta de las gestión publica como un proceso de lucha política global analizando la conflictiva interacción entre diversos actores sociales y políticos en torno al control de las palancas de gestión de las políticas publicas.

En otras palabras las redes políticas se presentan como un concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego político entre actores sociales e instituciones en el proceso de elaboración e implementación de políticas de gobernancia sectorial y territoriales. Dichas redes de políticas pueden constituirse ante la emergencia de conflicto publico o de la problematización de un problema social alrededor del cual interactúan múltiples actores con una diversidad de intereses y da cuenta de la imbricación e interdependencia entre Estado y sociedad civil.

Veremos en este trabajo como es en el ámbito local, donde críticos y manifiestos son los desajustes entre las nuevas demandas de coordinación social horizontal y gobernancia del desarrollo local y el instrumental político disponible en la institucionalidad publica local. El mismo tiene como objetivo mostrar una inacabada pero promisoría vía de creación institucional por medio de un nuevo actor que como tercero facilita la comunicación para la creación de imágenes comitivas que determinan la percepción del problema que suscita el conflicto por parte de los grupos contendientes y la definición de soluciones apropiadas de forma que estas se conviertan en políticas publicas legítimas y con capacidad efectiva de implementación.

Es en el ámbito local donde la carencia de institucionalidad adecuada se puede definir como un espacio territorial de elaboración, e implementación de políticas publicas (pensando al territorio en tanto conjunto organizado de agentes e instituciones y recursos que interactúan con el entorno, Madoery 2002) Entendiendo entonces la gobernancia como un modo de gobierno en donde el Estado y la sociedad civil interactúan mediante redes de políticas de forma conflictiva, buscando

## **DESARROLLO LOCAL COMO PROCESO TERRITORIALIZADO DE MADURACION SOCIAL (APRENDIZAJE COLECTIVO PARA EL CAMBIO CULTURAL) Y CONSTRUCCION DE UNA VISIÓN POLITICA QUE SE DESPLIEGA EN MUTLIPLES DIMENSIONES.**

En este sentido el caso del conflicto de tierras que acontece en Puerto Iguazú aparece como un exponente de (in)gobernanza de desarrollo territorial donde se esta produciendo un proceso de resolución de conflicto vía la conformación de una red de política publica cuya metodología de trabajo involucra la participación de un tercero que cumple el rol de mediador y facilitador de la comunicación cuya metodología de trabajo esta basada en la transformación de conflictos públicos alternativo a mecanismos judiciales o políticos administrativos. El proceso de construcción de consenso llevado adelante en Iguazú, se enmarca dentro de la Coordinación horizontal entre diferentes actores. Estos confrontan en un conflicto que se relaciona específicamente con la lucha por la tenencia y el manejo de recursos naturales, con el fin ultimo de negociar y acordar una solución ayudados por un tercero facilitador y catalizador del proceso.

La principal función de las redes es superar los problemas de la acción colectiva, restringiendo los comportamientos egoístas y oportunistas. La red permite la asociación ad hoc e informal basada en la comunicación y confianza, reduce los costos de transacción e información, disminuye incertidumbre y crea confianza entre los actores. Las redes son conceptualizadas como una estructura institucional informal, no organizadas de forma jerárquica, que coordina horizontalmente a los actores públicos y privados relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes. <sup>[1]</sup>

Desde FCD trabajamos para que las redes políticas se conformen en una verdadera comunidad política, fomentando la participación a través del dialogo democrático en busca de un juego de cooperación y suma positiva en donde se escuchen todas las voces.

### **El conflicto por las 2000 hectáreas**

---

Durante el año 2003 en la localidad de Puerto Iguazú, provincia de Misiones, se desarrolló un proceso masivo de ocupación de un área de 2.000 hectáreas de bosque fiscal municipal. Dicho proceso desató un conflicto público <sup>[2]</sup> cuya dinámica amenaza social y ambientalmente a toda la comunidad local. Asimismo, al reproducir la fragmentación interna del tejido territorial y fomentar en los actores sociales comportamientos competitivos, obstaculiza el enorme potencial de desarrollo sustentable de uno de los destinos turísticos internacionales más atractivos del mundo.

El conflicto involucra de forma directa:

1. Alrededor de 1000 familias de bajos recursos que reclaman vivienda y tierra agrícola, agrupados en varias comisiones territoriales de dispar nivel organizacional.

2. El gobierno local que exige respeto a la propiedad de la tierra y espacio para la planificación urbana.
3. Instituciones del gobierno nacional (Administración de Parques Nacionales) y de la sociedad civil (Caritas Pastoral Social, Fundación Vida Silvestre) que abogan por la preservación de los recursos naturales y el desarrollo humano.

La zona ocupada se extiende más allá del límite sur de ejido urbano sobre 2000 hectáreas cedidas por el Ejército Argentino al municipio, mediante Ley Nacional 23.810 del año 1990, con el fin de que éste pueda expandir su ejido urbano ya que su crecimiento se encontraba limitado por los ríos Iguazú y Paraná, por el Parque Nacional Iguazú y las propias tierras del Ejército.<sup>[3]</sup>

Si bien se carece de información oficial a causa de la ausencia de un relevamiento socio-territorial adecuado, según lo investigado, la ocupación se compone de 2 cordones diferenciados según el uso del suelo. Un primer cordón adyacente al sur del ejido urbano, de aproximadamente 400 hectáreas, fue ocupado con fines habitacionales por alrededor de 600 familias a través de un proceso no organizado de ocupación y autoconstrucción de viviendas, actualmente en situación de riesgo sanitario por la ausencia de servicios de infraestructura básica. Un segundo cordón de ocupación de alrededor de 1200 hectáreas segmentado en lotes de 1 a 3 hectáreas, está orientado hacia fines agrícolas aunque numerosas veces el cultivo del lote funciona de pantalla para la especulación inmobiliaria y la venta informal de terrenos.

La explotación agraria minifundista realizada a partir de la técnica del rozado (tala y quema de monte) no solo impacta negativamente sobre el medioambiente sino que en las condiciones actuales posee escasa sustentabilidad ya que los ocupantes rurales carecen de capacitación técnica adecuada, de apoyo al diseño estratégico de proyectos productivos así como la ausencia fuentes de financiamiento.

Tanto el uso rural como el inmobiliario del recurso son complementados con la extracción ilegal de madera a pequeña escala para autoconsumo o a gran escala con fines comerciales. En el cordón rural trabajan alrededor de 400 familias, muchas de las cuales no tienen residencia estable en el lote ocupado o son empleados y/o testaferros de ocupantes ausentes (por lo general caracterizados por desarrollar comportamientos especulativos sobre la tierra ocupada).

La ocupación de las 2000 hectáreas en las condiciones actuales presenta un escenario dificultoso para el desarrollo local sustentable poniendo en serio riesgo la capacidad de Puerto Iguazú para garantizar a su población acceso a servicios sociales. Por otra parte, atenta contra la capacidad de Iguazú de organizar su provisión de servicios turísticos afectando negativamente la potencialidad de creación de empleo local de la industria. En términos sociales, presenta el riesgo de volver crónico el nivel de marginalidad e indigencia de gran parte de la población ocupante. Desde el prisma ambiental, la ocupación ejerce una presión muy agresiva hacia el entorno natural constituido por remanentes de selva paranaense. Así, la propia eco-región se ve amenazada ya que estos remanentes funcionan como conectores de biodiversidad entre el Parque Nacional Iguazú con la Reserva Natural Científica Moisés Bertoni (Paraguay).

## Causas Subyacentes del Conflicto

Las causas de la ocupación de tierras se deben a un conjunto complejo de factores interrelacionados:

- . Una cultura histórica de ocupación de tierras como mecanismo usual de producción de ciudad.
- . El desempleo y la ausencia de opciones de desarrollo humano para las franjas más pauperizadas de la comunidad local.
  - Ausencia de una política de desarrollo urbano.
- . Politización de los criterios de asignación de tierras.
- . Debilidad del tejido social de la comunidad de Puerto Iguazú.
- . La informalización de la política que tiende a desbordar la institucionalidad del sistema político para instalarse en las nuevas zonas grises entre política y sociedad.

En este sentido la dinámica de polarización de este conflicto ha sido estimulada por conflictos dentro de la arena política local, en particular durante la época electoral (julio-septiembre 2003) donde la confrontación encontró su momento de máximo climax.

## Construyendo Consenso: La Mesa del Dialogo Colaborativo

---

*(...)el cambio del discurso es uno de los avances más notorios de las partes que participan en la mesa de diálogo colaborativo sobre las 2000 has. En este sentido, categorías tales como intrusos y depredación, son términos que de manera incipiente están siendo suplantadas por vecinos, productores, ocupantes, desarrollo sustentable (...)poco a poco, ciudadanos de Iguazú y Estado, se sorprenden al encontrarse cara a cara, escuchan, escriben, reaprenden nuevas formas de vivir en democracia (...)*

**Diario La Voz de Cataratas.**

En octubre del año 2003 en una sintonía institucional sin precedentes las recién electas autoridades municipales, la Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú y la Administración de Parques Nacionales, manifestaron su intención de abrir un espacio de diálogo con los ocupantes. Con este fin convocaron a la **Fundación Cambio Democrático** y a la **Asociación Misionera de Mediación** en tanto organizaciones dedicadas a diseñar y conducir procesos de construcción de consensos, para asistir a la comunidad en el manejo del conflicto por la ocupación de las 2000 has de Puerto Iguazú. Las organizaciones no gubernamentales realizaron alrededor de 60 entrevistas individuales y grupales

con cada sector involucrado en el conflicto construyendo un análisis técnico y participativo del mismo.<sup>[4]</sup>

A partir del análisis del conflicto y con el acuerdo a participar de todos los actores involucrados FCD y AMM diseñaron un proceso de construcción multisectorial de consenso denominado: **“Mesa de Diálogo Colaborativo para las 2000 hectáreas de Puerto Iguazú”** con la meta de resolver la problemática de forma social, ambiental y económicamente sustentable, a través de una metodología participativa con el fin de fortalecer y promover una **Comunidad política** en las 2000 hectáreas.

Convencidos que en una comunidad política la interacción de alta calidad y frecuente entre sus participantes facilita consensuar: las reglas, procedimientos y normas que prevalecen en la elaboración de políticas. Y que ese consenso permite determinar qué problemas van a ser tratados, el contenido de los mismos, así como la forma en que deben ser resueltos. Sumado a que todos los participantes poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y asumiendo en consecuencia, la capacidad de los grupos de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión, entonces existe un balance de poder. Si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que desarrolla entre los miembros no es de suma-cero, sino de suma positiva pues todos ganan si la comunidad persiste.

En este sentido FCD y AMM están desarrollando las siguientes actividades:

- Organizar y facilitar reuniones intersectoriales (Mesa de Diálogo) entre los actores involucrados en el conflicto.
- Gestionar comunicación sobre sucesos relativos al conflicto entre las reuniones plenarias.
- Facilitar reuniones de grupos de trabajo (comisiones).
- Capacitar a los participantes para aclarar sus intereses, dialogar, negociar y llegar a acuerdos duraderos.
- Mediar en conflictos intra-actor emergentes durante el proceso de resolución de conflictos.
- Facilitar la planificación de un plan de desarrollo rural entre organizaciones técnicas y de base.
- Localizar recursos técnicos, financieros y humanos que puedan apoyar a proyectos de producción y desarrollo social (educación ambiental, eco turismo, selvicultura, proyectos frutihortícolas).

***FCD y AMM esperan que, como resultado del proceso de construcción de consenso a través de la Mesa de Diálogo, se puedan obtener los siguientes productos:***

- 1) Ordenamiento territorial de las 2.000 hectáreas en base a criterios reconocidos por todos como justos que aseguren el desarrollo social económico y ambientalmente sustentable de la comunidad de Puerto Iguazú.

2) Incremento en la capacidad de coordinación y gestión conjunta de políticas públicas entre REDES POLITICAS: actores públicos estatales y no gubernamentales, locales, provinciales y nacionales.

## **La Metodología: “La Planificación Colaborativa”<sup>[5]</sup>**

---

### **1. ETAPA : Evaluación y Análisis del Conflicto**

El análisis fue hecho para determinar la utilidad de un proceso de dialogo involucrando a todos los actores del conflicto.

La evaluación de la situación en Iguazú se basó en entrevistas y visitas a pobladores y representantes gubernamentales y de diversas organizaciones de la sociedad civil para determinar :

- La perspectiva de los actores sobre la situación presente
- Las dificultades y oportunidades de llegar a una visión común para elaborar un plan de desarrollo sustentable que mantenga el equilibrio entre el uso de los recursos naturales, la conservación y el desarrollo social de la eco-región.

El objetivo final fue elaborar un diagnostico con información precisa e imparcial a fin determinar si un diálogo deliberativo podría satisfacer los intereses de los actores y tener posibilidades de implementación.

### **2. ETAPA: “ Diseño del Proceso: estrategia y plan”**

Como consecuencia del análisis y evaluación del conflicto FCD propone la realización de una Mesa de Dialogo Colaborativo que cuente con la participación de todos los actores involucrados en el conflicto. Los principales objetivos de la Mesa se presentan como:

De contenido

- El equilibrio entre la preservación y la explotación de los recursos naturales de las 2000.
- Determinar criterios para regularizar la ocupación de los terrenos dentro de las 2000.
- Compartir información que posean los expertos y resaltar los conocimientos endógenos sobre formas complementarias o alternativas de desarrollo en las 2000 has.

De Proceso

- Acceso equitativo a la información.

Representación de todos los actores que pudieran ser impactados por las decisiones del grupo.

- Mejoramiento de las relaciones entre todos los actores involucrados.
- La construcción de un acuerdo consensuado que posibilite desarrollo justo y sustentable de la localidad con soluciones inclusivas y aceptables para todos los participantes.

### **3. ETAPA: Conducción del Proceso: REUNIONES PLENARIAS**

Las reuniones plenarias fueron formalmente inauguradas el 3 de marzo de este año en la escuela 778 del Barrio Santa Rosa. Participaron de la primera reunión plenaria como convocantes del proceso, a las **autoridades ejecutivas y legislativas locales** y a **Caritas de la Diócesis de Iguazú**. En tanto actores participantes, asistieron delegados de las comisiones de ocupantes (rurales y urbanos), funcionarios de la Administración de Parques Nacionales, funcionarios de distintos Ministerios de la provincia, técnicos provenientes de ONGs de Desarrollo Sustentable (Fundación Vida Silvestre, Instituto Nacional de Desarrollo y Economía Social, Red de Agricultura Orgánica de Misiones) así como autoridades institucionales del sector privado.

Como agenda de trabajo, los participantes de la mesa buscaron iniciar la construcción de consenso sobre los siguientes puntos:

- El ordenamiento territorial (localización y régimen de tenencia) de las 2000 hectáreas.
- La sustentabilidad en el uso de los recursos naturales dentro de las 2000 hectáreas.
- La prevención de nuevos conflictos de ocupación informal de tierras (creación de un sistema de alerta)

## **Resultados**

Durante la primera reunión plenaria, los participantes de la mesa consensuaron una redefinición general del problema de las 2000 hectáreas que pudiera ser compartida por todos:

**“Cómo hacer para lograr el ordenamiento territorial de las 2.000 hectáreas en base a criterios reconocidos por todos como justos que aseguren el desarrollo social, económica y ambientalmente sustentable de la comunidad de Puerto Iguazú.”**

A partir de dicha definición, se buscaron concertar acuerdos que fueran en la dirección de su resolución. Los más importantes son los siguientes:

- 1) Los ocupantes rurales acuerdan preservar en su trabajo, los recursos naturales (suelo, árboles y agua), suspender la quema indiscriminada y daño al medio ambiente, en tanto que el municipio se compromete a no realizar nuevas denuncias judiciales y a estudiar el proyecto productivo presentado.

Respecto a las denuncias existentes se convocará al asesor legal del municipio a informar sobre su estado.

2) Crear tres comisiones de trabajo tripartitas (Estado, ocupantes, ONGs):

- Comisión Rural: Objetivo: Análisis conjunto de opciones para resolver la problemática de la ocupación rural.
- Comisión Urbana: Objetivo: Análisis conjunto de opciones para resolver la problemática de la ocupación urbana
- Comisión Estratégica: Objetivo: Reformular el plan *Garay* de ordenamiento territorial en forma participativa con una visión integradora de la zona urbana y rural de las 2000 hectáreas

Dichas comisiones están integradas por representantes de los ocupantes, el gobierno municipal y organizaciones técnicas desarrollo sustentable. Como primer punto de sus agendas acordaron discutir los requisitos necesarios para llevar adelante un censo confiable y transparente. Durante el mes de marzo y abril, las comisiones se reunieron periódicamente con el fin de coordinar la implementación de los acuerdos alcanzados en la reunión plenaria de la Mesa del Diálogo.

El miércoles 28 de abril en la escuela 778 del Barrio Santa Rosa en la localidad de Puerto Iguazú se realizó la segunda reunión plenaria de la Mesa de Diálogo. Este segundo encuentro tuvo como objetivo la puesta en común de los temas trabajados por las comisiones de trabajo Rural y Urbana, el análisis conjunto de los acuerdos logrados y de los problemas identificados por las mismas, y la creación de opciones para su implementación y tratamiento.

En ella estuvieron presentes más de 80 participantes representantes de distintos sectores; ocupantes urbanos de las comisiones del Barrios Unión, 1º de Mayo, Trabajadores, miembros disidentes del Barrio Trabajadores autodenominados Barrio San Cayetano, ocupantes rurales de las comisiones de Pre-chacras, Pro-chacras, Pequeños Productores y ATRI, Municipalidad de Pto Iguazú, Miembros del Concejo Deliberante de Pto Iguazú, Caritas Pastoral Social, Gobierno Provincial (representante del vice gobernador, Subsecretaría de Turismo, Delegación de la Subsecretaría de Tierras de la provincia, Delegación de Ecología y Policía Provincial), Parques Nacionales, Fundación Vida Silvestre, CTA, Asociación Civil de Capacitación de Trabajadores, y observadores pertenecientes al sector turístico y la comunidad en general.

## **Resultados:**

- Como primer paso se revisaron los acuerdos alcanzados en las distintas comisiones urbanas y rurales como también la identificación de problemas pendientes de resolución. Se presentaron y explicitaron las ordenanzas sancionadas en el último tiempo vinculadas con la problemática de las 2000 hectáreas.

- Frente al acuerdo con todas las comisiones rurales sobre la necesidad de efectuar un relevamiento poblacional, el representante del Municipio se comprometió a aportar los recursos necesarios para efectuar el mismo, completando así el aporte ofrecido por la Pastoral Social en función al presupuesto oportunamente solicitado a la UNAM de acuerdo a lo consensuado en reuniones anteriores. La razón de solicitar ese presupuesto a la UNAM se debió al requisito acordado por los participantes de la Comisión Rural de contar con un tercero externo que otorgara confiabilidad y neutralidad con respecto a los resultados.
- La Administración de Parques Nacionales efectuó una presentación sobre la base de un mapa de la zona para explicar la importancia de preservar los recursos naturales a los fines de la salud comunitaria y la conservación de la flora y la fauna de la selva paranaense. En el marco de la Comisión Estratégica, propuso enriquecer las ordenanzas que crean reservas municipales colaborando en los planes de manejo necesarios. Asimismo ofreció capacitación y educación ambiental para todos aquellos interesados que integran las comisiones barriales y rurales.
- La Policía de la Provincia manifestó su interés en aportar sus servicios en la problemática de las 2000 hectáreas participando como institución provincial en la Comisión Estratégica para que le sean expuestas las necesidades de la gente en lo que se refiere a la seguridad y a la prevención de los conflictos.
- La Vicegobernación ratificó el compromiso del Gobierno de la Provincia con la Mesa de Diálogo y ofreció —en el marco de la Subsecretaría de Políticas Sociales— asistencia técnica conjuntamente con el Concejo Consultivo local en la elaboración de proyectos de micro emprendimientos.
- Los participantes coincidieron en identificar nuevos actores claves para ser invitados a la Mesa de Diálogo tales como: INTA, agencia gubernamental orientada al desarrollo rural del Ministerio del Agro y la Producción, Ministerio de Ecología (Dirección de Bosques) y Movimiento Agrario Misionero.

#### **4. ETAPA: Monitoreo y Evaluación**

Luego de 8 meses de trabajo, FCD esta llevando adelante un monitoreo de proceso sobre la percepción de los actores de la mesa del dialogo con el objetivo principal de realizar una evaluación participativa que incluya:

- el cambio de condiciones de la problemática de las 2000 has entre el año pasado y el año en curso.
- el grado de información que poseen los participantes de la mesa de dialogo respecto al estado del proceso.

#### **El Rol de los Medios de Comunicación**

---

La mayoría de estos procesos colaborativos necesita de la observación pública dado que es la garantía mayor de transparencia, ya que los medios de comunicación son los que tienen la capacidad de instalar los significados dominantes en la comunidad y su responsabilidad en la evolución de los conflictos públicos hacia la escalada violenta, la polarización o la transformación constructiva es determinante.

Sin embargo, la presencia de los medios en este tipo de proceso puede impedir un diálogo productivo. El clima de discusión que suele crearse en estos procesos es uno basado en la lenta y larga construcción de confianza. Una vez logrado este clima, los participantes empiezan a explorar posibilidades y probar ideas que anteriormente les era imposible considerar. Cuando la sensación de estar constantemente amenazado por el otro empieza a bajar y se crea un clima de respeto mutuo en donde los participantes consideran la satisfacción de las necesidades del otro como una parte esencial de la solución final, se proponen soluciones integradoras innovadoras.

La presencia directa de los medios en el ámbito de la discusión puede generar efectos perversos para la construcción de la confianza. Estando directamente en el lente del público, los participantes del proceso suelen a estar menos dispuestos a pensar en soluciones integradoras. "Actuando" para la cámara, los actores tienden a tomar posiciones menos flexibles para lucir ante sus bases como representantes fuertes y potentes ante los enemigos. Si bien este tipo de representación luce como fuerte, el resultado que se logre con esta posición probablemente tendrá un efecto polarizante en la discusión lo cual puede poner en peligro todo el proceso. Esta polarización reduce la posibilidad de satisfacer las necesidades de las partes dado que, con la caída del proceso, las partes se ven obligadas a perseguir la satisfacción de sus necesidades por otros medios, probablemente basados estrictamente en el poder como la fuerza. Dado que ya se determinó que ningún actor puede llegar a solucionar la problemática por su cuenta, la probabilidad de éxito de estas estrategias es mínima.

En Iguazú, FCD se juntó con el periodismo local para hablar de que manera la prensa podría apoyar el proceso sin dañarlo. Los periodistas mismos determinaron que ellos no participarían del proceso siempre y cuando "la mesa" les armara un comunicado de prensa antes y después de cada reunión. Entrevistas con los facilitadores y participantes se permitirían solo antes o después de las reuniones pero de ninguna forma en las pausas o durante las reuniones mismas. De esta forma, se construyó un vínculo estrecho con los medios sin que ellos tuvieran un efecto dañino en el proceso.

## **Reflexiones Integradoras: La Construcción de Consensos Públicos y el rol de las Organizaciones Facilitadoras**

---

La Mesa de Diálogo presenta una oportunidad para poder transformar constructivamente el conflicto de tierras de Puerto Iguazú y de esta manera construir una plataforma institucional que canalice un proceso de cambio social hacia el desarrollo local sustentable.

La dinámica de los conflictos sociales se caracteriza porque los comportamientos competitivos específicos a cada uno de los actores locales<sup>[6]</sup> retroalimenta la confrontación, haciendo cada vez más lejana la creación de una instancia pública que posibilite la puesta en común de las necesidades de las partes y la posibilidad para elaborar soluciones de beneficio mutuo. De esta manera se concatenan múltiples acciones mediáticas, judiciales y administrativas por parte de las partes en conflicto, tendientes a hacer valer sus derechos y posiciones poniendo en última instancia, en un Tribunal la decisión sobre quien tiene razón.<sup>[7]</sup>

Para alcanzar metas comunes, las organizaciones iguazences tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes. El resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino, además, por las reglas del juego y el contexto del intercambio. En una relación de "governance", ninguna organización puede mandar fácilmente, aunque una puede dominar un proceso de intercambio concreto. Un gobierno de nivel nacional u otra institución puede tratar de imponer un control, pero se produce una tensión persistente entre el deseo de intervenir autoritariamente y la dependencia de la aceptación y la acción de otros. Gobernar es siempre, desde esta perspectiva un proceso interactivo porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas. FCD actúa como catalizador de estos procesos, buscando a través del dialogo Colaborativo espacios legítimos para la formulación de políticas publicas y en ultima instancia para la creación de comunidad política. En efecto, se plantea aquí el desafío de demostrar que la "governance" es la mejor forma de conducción política, de ser capaz de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, cuando el Estado ha dejado de ser el centro único y monopólico

Los **"procesos colaborativos de construcción de consensos"** en tanto herramienta metodológica orientada a canalizar y resolver los desacuerdos sociales, constituye métodos participativos de resolución o transformación de conflictos complejos. Los mismos se caracterizan porque el proceso de toma de decisiones surge de la elaboración consensuada de las mismas a través del diálogo de los propios sectores involucrados. Ahora bien, aun cuando exista voluntad para dialogar, es posible que una comunidad necesite una ayuda inicial, alguien en el papel de **"tercero"** que aporte el método para realizar el mismo. Estos procesos son conducidos por un tercero (por lo general una organización que cumple un rol de "facilitador" imparcial) en donde las partes acuerdan las reglas de procedimiento al que se comprometen sujetarse.

Más allá de encontrar la solución para la cuestión específica de la tenencia y uso de tierras en Iguazú, el diálogo pretende establecer formas de relación entre los sectores que puedan prevenir y evitar una respuesta violenta y garanticen acuerdos sustentables en el tiempo que sostengan un nuevo tipo de contrato social democrático. Por otro lado, la preparación necesaria para un diálogo como el de Iguazú, obliga a todas las partes a organizarse para establecer claramente sus prioridades y para crear opciones que satisfagan no sólo sus necesidades sino las de los demás participantes. Este tipo de diálogo en colaboración presenta una herramienta de democratización de las relaciones sociales y de construcción de ciudadanía a través de una proceso de inclusión social.

Los actores sociales iguazuences han reconocido en la conformación de la Mesa de Diálogo sobre las 2000 hectáreas, la necesidad de establecer nuevas estructuras para construir consensos políticos y sociales sobre puntos conflictivos claves que afectan a la propia sociedad. La expectativa de las organizaciones facilitadoras es que esta Mesa de Diálogo que se desarrolla en Iguazú, abra el camino hacia interacciones de colaboración y acción no violenta para “transformar” los conflictos de modo constructivo, propiciando así una comunidad más solidaria, pacífica, protagonista y responsable

Un régimen democrático tiene como característica fundante el permitir la máxima expresión del conflicto social. Por las oportunidades y garantías que esta ofrece para las expresiones de pluralismo y diversidad, los conflictos surgen y se hacen públicos. Gestionados con las herramientas adecuadas, presentan la oportunidad de encontrar soluciones innovadoras a problemas comunes posibilitando cambios políticos y sociales.

Resulta esencial que la opinión pública y las autoridades nacionales presten atención y apoyen el desarrollo de la Mesa de Diálogo de Puerto Iguazú ya que ésta presenta la oportunidad de establecer un antecedente institucional de resolución colaborativa de conflictos a ser tomado en cuenta para trabajar sobre otros conflictos sociales.

Por otra parte es importante que reconozcan la importancia de este tipo de procesos de construcción de consenso público en el nivel local, como mecanismo clave de gobernanza local en la Argentina del siglo 21.

## **Bibliografía**

Ozack O, 2001, Encrucijadas, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Año 1, No. 6, Abril 2001.

Lechner N “Tres formas de coordinación social” Revista de la CEPAL 1997

Jolly JF. “Lo Público y lo local : gobernanza y políticas públicas” [www.iigov.org/documentos/?p02\\_16](http://www.iigov.org/documentos/?p02_16)

Börzel, Tanja A (1997):. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>

Mayntz, Renate (2000): Los nuevos desafíos de la teoría de la “Governance”, Instituciones y Desarrollo N° 7, noviembre 2000 Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iigov.org>

Rhodes, R.A. W. (2000): “Governance and Comparative Politics”, en Pierre, J. (editor), Debating Governance, Oxford, University Press.

Rhodes, R.A.W. (1997) “El institucionalismo”, en Marsh, Marsh; Stoker, Gerry (editores), Teoría y métodos de la ciencia política, Alianza Editorial, Madrid.

Dukes, F.. (1993). "Public Conflict Resolution: A Transformative Approach." Negotiation Journal. Vol 9, No 1.

Zurbriggen C, "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica" [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

Burton J, La Resolución de Conflictos como Sistema Político.

Warner M. (2001) "Complex Problems, Negotiated Solutions Tools to Reduce Conflict in Community Development", ITDG Publishing

Ury -Brett-Goldberg ,(1988) "Getting Disputes Resolved", London Penguin

Fundación Cambio Democrático, "Manual Construcción de Consenso: Los Procesos Colaborativos," 2000

---

<sup>[1]</sup> Börzel 1997

<sup>[2]</sup> Un desacuerdo entre múltiples actores sociales interdependientes que perciben tener posiciones incompatibles sobre la distribución de recursos materiales o simbólicos de interés colectivo y actúan en el espacio público basándose en estas incompatibilidades percibidas.

<sup>[3]</sup> Las 2000 hectáreas lindan al norte con el ejido urbano municipal este con el Parque Nacional Iguazú, al oeste con el Río Paraná ( que marca la frontera natural con el Paraguay) y hacia el sur con 6900 hectáreas de tierra pertenecientes a la provincia ( a punto de ser convertidas en una reserva provincial ) y con tierras del Ejército ( utilizadas como campo de entrenamiento y preservación por el regimiento de Infantería de Monte 9).

<sup>[4]</sup> Dichas entrevistas no solo se realizaron con las partes primarias del conflicto sino también a actores que si bien tenían una incumbencia indirecta, podían ser claves para ampliar las opciones de resolución del conflicto.

<sup>[5]</sup> La Planificación Colaborativa es una metodología para el abordaje de conflictos complejos, de múltiples partes para construir consenso entre los actores involucrados

<sup>[6]</sup> Estrategias de acumulación de apoyo social a través de diversas acciones clientelares o la confrontación mediática o judicial entre competidores políticos en situación electoral

<sup>[7]</sup> Las acciones se cruzan y a su vez, se paralizan recíprocamente. Las acciones judiciales requieren años de procedimientos escritos y la producción de prueba que reconstruya cómo se sucedieron los hechos, a efectos que el Juez en su sentencia dé la razón a unos y condene a otros