

Orden o desorden... legislación y ordenamiento territorial en la zona costera uruguaya. Pensando para proteger la naturaleza o para conceder facilidades al inversor.

Ofelia Gutiérrez, Pablo Ligrone, Astrid Sánchez Rossel y Daniel Panario.

Cita:

Ofelia Gutiérrez, Pablo Ligrone, Astrid Sánchez Rossel y Daniel Panario (2017). *Orden o desorden... legislación y ordenamiento territorial en la zona costera uruguaya. Pensando para proteger la naturaleza o para conceder facilidades al inversor. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/2400>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**ORDEN O DESORDEN... LEGISLACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA
ZONA COSTERA URUGUAYA. PENSANDO PARA PROTEGER LA NATURALEZA O
PARA CONCEDER FACILIDADES AL INVERSOR**

Ofelia Gutiérrez

oguti@fcien.edu.uy

UNCIEP, Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales, Facultad de Ciencias,
Universidad de la República
Uruguay

Pablo Ligrone

pablo.ligrone@gmail.com

Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República
Uruguay

Astrid Sánchez Rossel

astrid.sr@gmail.com

MVOTMA / Parlamento.

Uruguay

Daniel Panario

panari@fcien.edu.uy

UNCIEP, Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales, Facultad de Ciencias,
Universidad de la República
Uruguay



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

Uruguay tiene más de 700km de costa y más del 80% de su población relacionada directamente con ella. Aunque el país no crece en población, se continúa expandiendo sobre ella afectando ecosistemas frágiles y paisajísticamente valiosos.

La zona costera es sinónimo de vacaciones de sol y playa, pero también es elegida para habitar. El saneamiento de toda esta población mayoritariamente se canaliza a ella. También sobre ella se instalan puertos, con sus escolleras, canales, dragados (más o menos permanentes), y zonas de almacenamiento y maniobras.

Esta ocupación ha interrumpido los ciclos de recirculación de arena (continente-playa-mar), y por tanto, se ha fragmentado un proceso poco conocido, pero cuyo desajuste ha conducido a que la mayor parte de la costa se encuentre bajo procesos erosivos difícilmente reversibles.

A pesar de la desmedida presión inmobiliaria y los múltiples intereses por ocuparla -o quizás por ello-, poco se conocen y valorizan los servicios ambientales que este paisaje provee, y ni siquiera cuando se conocen, son tomados en consideración al momento de planificar y legislar.

Desde el gobierno se ha propuesto un proyecto de ley de “Directriz Nacional del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata”.

A partir del año 2008, con la aprobación de la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se funda un sistema que reúne la normativa heredada y agrega un vasto conjunto de herramientas técnico - jurídicas que permiten ejercer el control del uso del territorio y, a diferentes niveles, existen competencias para prohibir, sancionar y revertir procesos indeseados de ocupación del espacio; pero ello en la práctica no ocurre, y el mercado inmobiliario se impone. Entonces, en ese futuro ordenamiento costero, ¿se controlará el uso de determinados espacios?

El proyecto que ha sido presentado como “un instrumento de política pública para promover el uso sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales del Espacio Costero..., y para contribuir a mantener y mejorar la calidad de vida y la integración social de la población” ⁽¹⁾, es, en realidad, un texto aparentemente inocuo y vacío de contenidos, que puede otorgar al Poder

^{1/} <http://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaElaboracion6103.pdf>



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ejecutivo una serie de “cheques en blanco” para que, por decretos, se puedan transformar las áreas costeras instalando cualquier tipo de proyecto sin pasar por los procesos que den garantías ambientales, y el aseguramiento de una participación ciudadana real y vinculante.

Este proyecto de ley no incluye dentro de su área al río Santa Lucía Inferior, ni la laguna Negra. No establece nada concreto en protección del agua, ni de la pesca, ni de puertos, ni del turismo, y tampoco establece medidas de protección ambiental, ni aplica criterios para revertir los problemas de contaminación. En esta contribución pretendemos analizar estas falencias de la directriz costera, así como algunas de las previsible consecuencias de su aplicación sobre el ambiente costero, la sociedad que lo habita y el desarrollo sostenible como meta deseada.

ABSTRACT

Uruguay has more than 700km of coastline, and more than 80% of its population directly related to it. Although the country does not grow in population, it continues to expand on this zone, affecting fragile and landscaping valuable ecosystems.

The coastal area is synonymous with sun and beach holidays, but it is also chosen to inhabit. The sanitation of this entire population is mainly channelled to it. Ports are also installed on it, with its breakwaters, canals, dredging (more or less permanent), and storage and manoeuvres areas.

This occupation has interrupted the recirculation cycles of sand (continent-beach-sea), and therefore, a little-known process has been fragmented, but its imbalance has led to the fact that most of the coast is under erosive processes that are difficult to reverse.

Despite the excessive real estate pressure and multiple interests to occupy it -or maybe because of it-, little is known and little is valued of the environmental services that this landscape provides, and, even when they are known, little is taken into consideration at the moment when planning and legislating.

The government has proposed a bill of "National Guideline for the Coastal Space of the Atlantic Ocean and the Río de la Plata".

Since 2008, with the approval of the Law of Territorial Planning and Sustainable Development, a system is founded that complies with the inherited norms and adds a vast set of technical-legal tools that allow exercising control of the use of the territory, and at different levels, there are



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

powers to prohibit, sanction and reverse unwanted processes of space occupation; but this does not happen in practice, and the real estate market is imposed. Then, in that future coastal order, will the use of certain spaces be controlled?

This project that has been presented as "an instrument of public policy to promote the sustainable and democratic use of the natural and cultural resources of the Coastal Area ..., and to contribute to maintaining and improving the quality of life and the social integration of the population" ⁽¹⁾, is in fact a text apparently innocuous and emptied of substance, which can grant the Executive Branch a series of "blank checks" so that, by acts, the coastal areas can be transformed by installing any type of project without passing through the processes that give environmental guarantees, and the assurance of a real and binding citizen participation.

This draft legislation does not include the lower Santa Lucía River, nor the Negra lagoon. It does not establish anything concrete in the protection of water, fishing, ports or tourism, nor does it establish environmental protection measures, nor does it apply criteria to reverse pollution problems. In this contribution, we intend to analyse these shortcomings of the coastal guideline, as well as some of the foreseeable consequences of its application on the coastal environment, the society that inhabits it and sustainable development as a desired goal.

Palabras clave

Planificación costera, ordenamiento territorial, legislación.

Keywords

Coastal planning, land-use planning, laws.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

Una alta proporción de la población del planeta se concentra en zonas costeras y Uruguay no es ajeno a este fenómeno. Las mismas, a pesar de su valor ecosistémico, social y cultural, son soporte de actividades realizadas en el marco de "políticas de desarrollo" que conciben al ambiente como una fuente ilimitada de recursos, con el consecuente deterioro, lo que lleva a la insustentabilidad ambiental y socioeconómica.

En la confluencia de los procesos costeros (naturales y antrópicos), las naciones han elegido la instrumentación de políticas en diferentes modalidades con el objetivo de gestionar y proteger este espacio y crear resiliencia frente a las diversas amenazas que sobre él se ciñen. En Uruguay, país carente de políticas integradas de gestión y protección costera, el Parlamento se apresta a aprobar un proyecto de Ley de Directriz Costera cuyo propósito debió ser el de establecer las políticas concretas en la materia pero que, en cambio, carece de contenidos y genera un mecanismo derivado que pone en riesgo a los ecosistemas de este territorio, aumentando su vulnerabilidad ante las presiones de los poderes e intereses de turno.

Uruguay tiene 700 km de faja costera oceánica y estuárica (Panario & Gutiérrez, 2006), con subdivisiones político-administrativas en Departamentos y Municipios. En esta zona coexiste el Estado Nacional -quien tiene competencia específica en materia ambiental en una franja de 250 metros-, con seis gobiernos departamentales con competencia en el establecimiento de sus propias políticas, directrices y normas territoriales.

Esta zona costera a su vez, está caracterizada desde el punto de vista físico en cuatro sectores subdivididos en unidades funcionales, definidos desde un punto de vista geomorfológico a partir de la dirección de la deriva, la morfología, la dinámica, la salinidad, los controles estructurales subacuáticos y las fuentes de sedimento (Gutiérrez & Panario, 2017).

Aunque existe información generada tanto desde la academia como desde el propio Estado, la ocupación y las actividades desarrolladas sobre la zona costera no han sido planificadas usando ese conocimiento para mitigar o revertir procesos de deterioro costero y no ha existido una



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

mirada integrada, insoslayable para los ecosistemas costeros, y coherente con el mandato Constitucional de planificar por cuencas.

Se actúa en la costa sin tener presentes dos ciclos fundamentales: el ciclo hidrológico y el de los sedimentos. El primero (más conocido, pero igual de descuidado) permite tener un ambiente sano, controlar la contaminación, etc. (Panario, 2017). El segundo, implica mantener la provisión de sedimentos en circulación en las playas, los que, para una posición y pendiente de playa, se ajustan a la energía de la ola y a los cambios del nivel del mar, con una total dependencia entre sí de los factores. Durante el Siglo XX, numerosas acciones sobre el sistema costero (forestación, minería, urbanización, puertos, etc.), han retenido una cantidad significativa y aún no estimada de la arena en circulación y, en paralelo, las playas han comenzado a mostrar procesos claros de erosión y retroceso de la posición de la línea de costa, así como la disminución del prisma de playa (volumen) con una menor área de arena seca (Gutiérrez, 2016; Panario & Gutiérrez, 2005). La consecuencia de superar los umbrales de resiliencia ecosistémica es la construcción de un futuro incierto.

En el mundo la problemática de retroceso de la línea de costa es abordada desde diferentes visiones, a partir de las cuales se legisla, si bien cada país la adapta a su realidad y situación, en grandes líneas las mismas pueden esquematizarse en 3 tipos de respuestas (modificadas de GTL, 2014):

1) **Déjalo caer - No hacer nada** (“*Let it fall*” o “*do nothing*”). Dejar que la línea de costa llegue a donde tenga que llegar y encuentre su punto de equilibrio por sí sola, preservando los valores ecosistémicos (al permitir la regeneración de la playa en una posición más atrás), pero perdiendo superficie continental. No se implementan acciones de defensa, dejándose caer la infraestructura que encuentre a su paso (por ej.: Escocia). En algunos casos esta política se complementa con establecer para algunas zonas (por razones estratégicas o por su valor), una línea roja (“*Red Line*”) a partir de la cual se defiende el territorio (por ej.: Inglaterra).

2) **Mantenga la línea** (“*Hold the line*”). Con esta visión se pretende mantener en su posición a la línea de costa, y para ello se utilizarán las defensas y obras ingenieriles necesarias que impidan perder superficie continental, aunque en esa acción se pierda la playa como estructura-geoforma (por ej.: Singapur). Esta visión puede incluir también técnicas de protección



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

más suave (“*Building with Nature*”), como la recarga de sedimentos, emulando en cierta manera a la naturaleza con las estructuras y acciones (por ej.: Holanda).

3) **Medidas adaptativas** (“*Managed retreat*”). Adaptarse para preservar el equilibrio ambiental y social, con acciones que incluyen relocalizar, establecimiento de zonas buffer, abandonar áreas vulnerables, restricciones de uso, entre otras medidas (por ej.: Suecia).

Ni lo uno ni lo otro... Uruguay, no ha trazado una estrategia clara de la política a implementar en su zona costera, y si bien en general la inacción del Estado permite que funcione el “Déjalo caer”, los afectados directamente, realizan defensas en un intento de “Mantenga la Línea”; y en cierta manera, se tiene una política, no explícita, de “Línea roja”: dado que a partir del momento en que la erosión costera alcanza una ruta consolidada, el Estado asume la obligación de defender la obra, y por tanto, la posición de la línea de costa, (en teoría) a cualquier costo.

Por otra parte, las acciones que han causado impacto en la costa no han sido objeto de análisis, ni de políticas de prevención y mitigación necesarias; tales son los casos de varias actividades *offshore* y la pesca. En casos de actuaciones de restauración costera, el objetivo está vinculado más al paradigma de desarrollo económico que al de protección ambiental ya que, en nuestro país, el turismo de sol y playa cumple un rol importante en la economía.

En este contexto, se vuelve a presentar un Proyecto de “Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata” (Media sanción en el Senado, año 2015 y actualmente en Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de Diputados); el mismo proyecto había sido presentado previamente en el año 2012 y había recibido numerosas críticas contundentes, sustantivas y fundadas, pero volvió en la misma versión sin considerar ninguna de ellas. Nos proponemos analizar las implicancias socioeconómicas, ambientales y los impactos sobre el sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (OT y DS) de este proyecto de ley.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

A partir de la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 1990 (ley [16.112](#)) ⁽²⁾, el Estado integra a sus cometidos sustantivos la planificación del desarrollo territorial y la protección del ambiente, siendo el nacimiento jurídico institucional de las políticas de ordenamiento territorial y de medio ambiente. La faja de defensa de costas, es considerada desde larga data como bien público, y cuya estructura y configuración debieran ser conservadas para evitar deterioros y pérdidas de bienes costeros, se incorpora como un componente territorial específico en el accionar de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), heredera de diversos roles de la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Mientras los primeros 150 metros medidos desde la línea de ribera fueron vedados al fraccionamiento urbanizador en las leyes de Centros Poblados de 1946, las intervenciones y transformaciones en la faja de 250 metros están condicionadas a la evaluación de sus eventuales impactos negativos.

En Uruguay, desde 1997, el paradigma ambiental no es una opción sino un mandato constitucional:

“La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.”

La ley General del Ambiente (ley [17.283](#) del año 2000) consagra al *desarrollo sostenible* y declara de interés general “la conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa”, a la vez que interpreta como “modificación perjudicial a la configuración y estructura de la costa... toda alteración exógena del equilibrio dinámico del sistema costero o de alguno de sus componentes o factores determinantes”.

² Para facilitar al lector, las leyes tienen un hipervínculo para acceder a información detallada y a la url desde donde descargarlas.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Desde 2004, como resultado del plebiscito impulsado por la Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida, el artículo 47° de la **Constitución de la República** se enriquece, profundizando, a través del recurso natural “agua”, la relevancia de la protección ambiental. Al mismo tiempo, constitucionaliza al ordenamiento territorial consagrándolo como la herramienta para la protección ambiental, la gestión sustentable de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general, y establece al ciclo hidrológico como recurso unitario y como dominio público estatal, subordinado al interés general. La planificación por cuencas hidrográficas queda establecida al igual que el derecho de las personas a la participación en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos. En este nuevo ciclo de *aggiornamento* jurídico/institucional del país, la protección de la faja costera queda, definitivamente, incluida en el paradigma ambiental, y en su conceptualización como “procesos ecosistémicos dinámicos”, se le incorpora la biodiversidad, se la involucra en su cuota parte en el ciclo hidrológico y, por lo tanto (en la legislación y en la teoría), queda sometida a la planificación participativa por cuencas y al ordenamiento territorial.

Durante la década de 1990, década de incubación del ordenamiento territorial, y hasta mediados de 2008, la cuestión costera fue paulatinamente incorporada y estudiada en la academia y en el Estado, en especial en la Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT) del MVOTMA quien trabajó con la cooperación francesa en la elaboración de un estado de situación de la costa (libro blanco de la costa). Progresivamente sumaron otras cooperaciones y se avanzó en el concepto de desarrollo costero integrado. Incluso hacia 2007, fueron contratados ocho técnicos especializados para generar insumos para la elaboración de políticas territoriales y de desarrollo sostenible. Con estos insumos y en interacción con la academia y otras instituciones del Estado y con los Gobiernos Departamentales fue elaborado un primer documento de directriz costeras (año 2009), el cual sin ser considerado, fue desechado para sustituirlo por el documento que hoy se presenta como proyecto de ley de directriz a consideración del Parlamento.

Para poder comprender las implicancias de esta Directriz del Espacio Costero deben tenerse claras dos tipos de normas: por un lado, **las leyes que construyeron el sistema** que tiene, como pilares fundamentales el artículo 47° de la Constitución de la República y su ley derivada **18.308** de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, fundante de un sistema (Gorosito Zuluaga



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

& Ligrone, 2009; Gorosito Zuluaga, Ligrone, & Sánchez Rossel, 2009) que, desde 2008, integra toda la legislación en materia territorial y ambiental, tanto nacional como departamental; por otro lado se aprobaron, una secuencia de **leyes que han erosionado y debilitado ambos pilares**, algunas de la cuales han sido consideradas como leyes de “arrepentimiento”:

- a) La ley N° **18.610** de 2009, Política Nacional de Aguas, que convierte la planificación del ciclo hidrológico y el derecho de las personas a la participación en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos en un mero lugar de catarsis, sin efectos vinculantes concretos.
- b) La ley N° **19.355** de 2015, Presupuesto Nacional, que elimina las garantías ambientales de la planificación del ámbito nacional al exceptuar a los instrumentos de ordenamiento nacionales de la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica.
- c) La ley N° **19.525** de 2017, Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (OT y DS), que fuera aprobada aun habiendo recibido el rechazo de los Gobiernos Departamentales a través del Congreso de Intendentes; teniendo un informe contrario de la División de Estudios Legislativos del Parlamento Nacional -en el se advierte que seis de sus artículos son contrarios a la Constitución de la República-; así como las críticas de un amplio espectro de técnicos, especialistas y académicos. Ello genera amenazas de alto impacto potencial sobre el espacio costero: el empoderamiento real del Poder Ejecutivo de turno y de las instituciones públicas en general, entes y servicios del Estado, que podrán, a través de Programas Nacionales de OT y DS actuar por decretos estableciendo áreas de uso preferente para cualquier tipo de actividad en cualquier parte del territorio. Lo podrán hacer sin Evaluación Ambiental Estratégica y sin participación ciudadana y de los Gobiernos Departamentales. A esto se suma la reducción de las exigencias relativas al establecimiento de la cota de inundación, justamente en tiempos en que los desajustes climáticos globales crecen y las inundaciones y sus estragos aumentan.
- d) La ley N° **19.553** (modificación de la ley **16.858**, relativa al riego con destino agrario), cuyo impacto ambiental no fue evaluado antes de su aprobación (por aplicación del punto **b**). Esta nueva ley de riego “se orienta en sentido contrario de los logros alcanzados



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

en estos doce años en materia de gestión del agua en el país”, a partir de que bajo su órbita se permite la creación de un mercado de agua, la instalación de un sistema de operadores de riego, así como la construcción de represamientos gestionados por privados, lo “que constituye una amenaza a la calidad del agua superficial y al funcionamiento de los sistema hídricos” y a su vez, una amenaza a los productores agrarios del país en especial a los pequeños y medianos con la creación de sociedades de riego orientadas hacia el agronegocio (REDES-Amigos de la Tierra, 2016); además, estas acciones impactarán sobre el espacio costero y sobre el ciclo del agua.

III. Metodología

La metodología aplicada para la elaboración de este trabajo fue básicamente:

- Revisión bibliográfica notoriamente relacionada a los procesos costeros naturales y antrópicos, a su manejo integrado y a su ordenamiento territorial.
- Análisis textual, contextual y sistémico de leyes y proyecto de ley vinculándolos con el sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible fundado por la ley **18.308** que integra tanto la normativa anterior como la que se va aprobando, todo ello incardinado en el artículo 47 de la Constitución de la República.
- Investigación acción participante de los cuatro autores insertos, en tanto especialistas, en varios procesos: responsabilidad de coordinación de elaboración del primer anteproyecto de directriz costera del país, procesos de elaboración de leyes nacionales desde el Poder Ejecutivo (**18.308**, **18.367**, **19.525**, **18.610**), acompañamiento de acciones de ONG’s ambientalistas vinculadas con asuntos como el ciclo del agua y asuntos costeros, asesoramiento directo en la Comisión de Ambiente y Ordenamiento Territorial del Senado, comparecencias ante comisiones de ambas Cámaras durante el tratamiento de las leyes, elaboración de varios Instrumentos de OT y DS, en especial de áreas costeras, asesoramiento técnico al Congreso de Intendentes con relación a ambas leyes de Directrices Nacionales, asesoramiento técnico a Parlamentarios en la materia, y la elaboración de dos proyectos de ley alternativos a la Directriz Costera.
- Investigaciones variadas sobre dinámica y otros temas costeros.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

El análisis y discusión de la información manejada incluye elaboraciones propias y de numerosos actores y asesores que se han pronunciado en todas las instancias en que se ha debatido y estudiado este proyecto de ley.

Algunos datos de partida

A partir de la ley **18.308** de 2008, toda actuación en el territorio necesita de un instrumento de planificación. Todos los instrumentos de planificación deben contar con una Evaluación Ambiental Estratégica que brinde garantías ambientales y ofrezca instancias concretas de participación.

Por otra parte, actualmente Uruguay sufre las consecuencias de la presión externa para instalar actividades no deseables o no permitidas en otras regiones, a partir del lugar que le ha tocado en la división internacional del trabajo, donde “unos países se especializan en ganar y otros en perder” (Galeano, 2004) y, en ese contexto, el gobierno busca, con un fuerte carácter desarrollista, imponer actividades que impactan significativamente en el territorio y el ambiente y no son de recibo de una buena parte de la sociedad ni de la academia, si bien son apoyadas por algunas corporaciones profesionales interesadas.

Estas razones motivan la elaboración de este proyecto de ley que crea el Instrumento de Directrices y busca generar la estructura necesaria para hacer posible la imposición de estas actividades en el territorio y en la zona costera, y de esta manera, se realizarían sin participación ciudadana y sin Evaluación Ambiental Estratégica, eliminando las consecuentes garantías ambientales (a partir de las modificaciones del art. 47 de la ley **18.308** dada en la ley de presupuesto N° **19.355** de 2015). Sin esta modificación, este proyecto de ley habría sido nulo, porque “nace” sin su correspondiente Evaluación Ambiental Estratégica.

Una exposición de motivos dislocada y contradictoria

La exposición de motivos (Distribuido: **220/2015**) parece corresponder a otro proyecto de ley. Por una parte, como esperable, y tradicional, la exposición de motivos reconoce “un privilegiado



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

valor ambiental (del espacio costero) de gran diversidad morfológica”. Reconoce asimismo su “importante función ecosistémica”, que “los procesos costeros son frágiles, (que) su alteración implica la afectación del balance costero de las arenas y de la cuenca hidrográfica costera” y afirma que “se buscan mitigar resultantes de la intervención antrópica” (mencionando temas como pérdida de arenas, retroceso costero, degradación de playas, erosión, afectación del ciclo hidrológico), “orientando a intervenciones que produzcan una mínima alteración de ese ambiente frágil”. Nada de esto aparece incluido en la ley que acompaña, la que evita cualquier identificación de la realidad concreta de la temática costera y remite su definición a futuros y desconocidos instrumentos.

También esta exposición de motivos reconoce “la ausencia de políticas públicas explícitas e integradas, para gestionar el espacio costero” y hace referencia a la abundante legislación ambiental de protección costera en Uruguay desde las leyes de Centros Poblados de 1946 hasta hoy, y expresa que: “Sin embargo, **estos antecedentes no cubren la necesidad de un marco legal** (las negritas son nuestras), a escala nacional, que tenga en cuenta los aspectos planteados”. Pero este proyecto de ley no responde a esa necesidad porque está vacío de contenidos y no establece ese marco nacional que tenga esos aspectos planteados. Y a continuación se contradice: “...desde hace más de diez años (se) **ha venido llevando adelante la Construcción de una Política Nacional del Espacio Costero**”.

Mencionando el proyecto de Directriz para el Espacio Costero, se vuelve a contradecir cuando “se deja para la consideración de otros instrumentos nacionales de OT – actualmente en elaboración- la **definición de la política pública de promoción y regulación de usos y actividades en la zona costera**” y, por otro lado, dice que el contenido de la directriz “**aborda el objeto de la misma**, disponiendo que la política pública expresada en la presente directriz...” y citamos a su artículo 1º: ”Esta ley constituye un instrumento de la política pública para promover el uso sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales del espacio costero...”.

Y concluye con tres “confesiones” altamente contradictorias y de graves consecuencias:

- a) Otros instrumentos nacionales vendrán y harán lo que esta ley renunció hacer.
- b) La directriz no establece nada para promover o prohibir y solamente señala medidas mínimas de protección.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

c) Incluye el medio acuático solamente por adorno:

“Otros instrumentos nacionales de ordenamiento territorial fijarán la política pública que, a través de la promoción y regulación específica de usos y actividades, construya un nuevo modelo de organización territorial costero que supere las disfunciones del construido a lo largo de décadas. En consecuencia, esta Directriz ni promueve ni prohíbe actividad alguna, sólo pretende que las mismas consideren medidas mínimas de protección de los componentes vulnerables más frágiles del ecosistema costero.” (...) “Si bien se establece dentro del ámbito de aplicación el medio acuático, es a los solos efectos de la jurisdicción, ya que no se prevé en la presente lineamientos específicos para dicho ámbito”!!! (Los signos de exclamación son nuestros).

Lo que no dice y lo que no contiene

El proyecto de “Directriz Nacional del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata” se reduce a 18 artículos.

En cuanto a los contenidos del articulado, en primer lugar este proyecto de directriz, no es el instrumento que previó la ley **18.308** en su artículo 9º donde se definen sus características, ya que no contiene ninguno de los contenidos concretos: ni objetivos estratégicos para el espacio costero, ni la definición de su estructura territorial, ni tampoco identifica actuaciones territoriales estratégicas, formula apenas, unos lineamientos generales ya presentes en la legislación vigente; nada establece para las políticas sectoriales, ni para los proyectos de inversión pública, ni la determinación de áreas protegidas, ni propuestas de incentivos, ni sanciones, ni nuevas medidas de fortalecimiento institucional.

Este proyecto de ley, no solo pierde la oportunidad de establecer las políticas y dar los lineamientos necesarios en pos de solucionar un gran número de conflictos y amenazas que se ciernen sobre esta zona en cuestión, y que están en forma recurrente en el debate público, como por ejemplo: la instalación de un puerto de aguas profundas, el desarrollo de la actividad pesquera, las inundaciones, las actividades mineras, la contaminación del agua y el turismo, sino



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

que genera una serie de lo que denominamos “*cheques en blanco*”, a ser llenados por el Poder Ejecutivo de turno a través de decretos.

Empodera al Poder Ejecutivo nacional al atribuir una porción enorme de territorio para la coordinación de las políticas públicas y descalabra el sistema de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, atentando contra gran número de leyes y violentando las autonomías departamentales.

El proyecto de ley delimita el ámbito de aplicación de manera tal que desnaturaliza la esencia de la costa y su protección. Su confección no está soportada por cartografía, memorias informativas, estudios previos o informes. La definición del ámbito de aplicación y la delegación del trazado de los ecosistemas y sus áreas vulnerables a todos y cada uno de los futuros “otros” instrumentos de planificación, tiene como una de las consecuencias la generación de un “*picadillo*” de planificación, programación, gestión y monitoreo intrínsecamente contrario a la esencia ecosistémica de los procesos costeros.

Se tendrá como consecuencia una agregación de instrumentos de planificación que estarán estableciendo criterios hasta un límite geográfico, sin tener en cuenta el ecosistema completo, en el “abandono planificador” que tiene esta directriz del espacio costero que dice querer ordenar.

Este proyecto de ley no incluye dentro de su área al río Santa Lucía Inferior, y deja fuera a la laguna Negra, aunque toma en consideración al resto de las lagunas costeras.

Esta ley delimita el espacio costero utilizando límites no naturales como son las rutas, que si bien en algunos casos puede su trazado ir por la línea divisoria de agua, eso no es posible en todos los trayectos. La caminería tradicionalmente se realizaba por la zona alta del paisaje, zona que a su vez delimita a las cuencas hidrográficas, pero el trazado de las rutas nuevas prioriza acortar distancias, y por tanto van a atravesar (cortar) ecosistemas. Difícilmente se pueda “explicar” al funcionamiento del ecosistema, que las reglas normativas son diferentes de un lado y del otro de una línea política; por ejemplo, en una laguna como la de Rocha limítrofe de dos departamentos.

Esta delimitación por rutas que tiene la directriz, deja casi toda la ciudad de Montevideo comprendida dentro del espacio costero, aunque se trata de una zona totalmente consolidada desde el punto de vista urbano.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Además de las innumerables críticas realizadas desde el 2012, actualmente, el proyecto de Directriz del Espacio Costero también ha recibido una crítica unánime, global y detallada del Congreso de Intendentes el que ha presentado un proyecto alternativo a estudio de la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes.

La redacción alternativa dada por el Congreso de Intendentes al art. 3^a (Ámbito de aplicación) ofrece un camino para volver a la mirada ecosistémica y evitar la fragmentación del territorio y de sus ecosistemas: *“La delimitación precisa de ecosistemas frágiles y cuencas costeras serán definidas en forma coordinada y en ejercicio de las competencias concurrentes en materia ambiental y de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, por el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales involucrados, a través de la reglamentación de la presente ley.”* Sin embargo, a pesar de todos los argumentos y de la oposición unánime de los Gobiernos Departamentales, aparentemente no habría voluntad política del Parlamento para recibirlos e iniciar un camino de trabajo conjunto.

V. Conclusiones

Este proyecto de Directriz Costera no constituye una política de protección costera ni de desarrollo sostenible.

En ningún momento responde al espíritu anunciado en la exposición de motivos.

No solamente no protege sino que genera un estado permanente de riesgo de implantación discrecional de actividades de alto impacto negativo para los ecosistemas costeros.

Consagra la fragmentación normativa marcando un claro retroceso en la planificación territorial, convirtiéndose en un obstáculo para la gestión integrada de la costa.

Degrada la autonomía departamental en contra de las políticas de descentralización y participación ciudadana.

Desestructura el sistema de instrumentos de planificación.

No soluciona ni afronta ninguno de los conflictos que hoy están en debate público y que comprometen la integridad y sostenibilidad ambiental, conflictos que solamente un instrumento legal de carácter nacional como el definido en el artículo 9º de la ley **18.308** podría responder.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Como consecuencia de la falta de contenidos, el Parlamento renuncia al cometido que le encomendó la ley de ordenamiento y los transfiere al Poder Ejecutivo para que actúe mediante decretos pudiendo, generar enfrentamientos entre los distintos niveles de gobierno.

En suma, con el tiempo se irán develando el alcance de esta directriz que se ha impuesto con tanta insistencia. La directriz en resumen, no delimita correctamente la zona costera, no establece nada concreto de la protección del agua, ni de las playas, ni de la pesca, ni de puertos, ni del turismo, y tampoco establece medidas de protección ambiental, ni aplica criterios para revertir los problemas de contaminación, del análisis de estas falencias de la directriz costera previa, así como tampoco de algunas de las previsibles consecuencias de su aplicación sobre el ambiente costero, la sociedad que lo habita y el desarrollo sostenible como meta deseada. Queda flotando la sospecha de si se pretende legislar protegiendo la naturaleza, o se pretende legislar generando facilidades para las obras que requieren las inversiones que nuestro país busca a través de los múltiples tratados de inversiones, y la concesión de beneficios para el inversor ya no sólo fiscales, sino también claramente ambientales.

VI. Bibliografía

Publicaciones:

Galeano, E. (2004). *Las venas abiertas de América Latina* (70th ed.). México DF, México: Siglo XXI.

Gorosito Zuluaga, R., & Ligrone, P. (2009). *Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible - Ley fundante 18.308*. Montevideo, Uruguay: Editorial La Ley Uruguay.

Gorosito Zuluaga, R., Ligrone, P., & Sánchez Rossel, A. (2009). *Instrumentos - Leyes 18.308 y 18.367 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible - Ficha 3*. Montevideo, Uruguay: Bastides - Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

GTL. (2014). *Gestão da Zona Costeira. O Desafio da Mudança. Relatório*. (F. D. Santos, A. Mota Lopes, G. Moniz, L. Ramos, & R. Taborda, Eds.). Portugal: Grupo de Trabalho do Litoral.

Gutiérrez, O. (2016). *Dinámica sedimentaria en la costa uruguaya. Un abordaje desde la*



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- geografía histórica y los S.I.G. para comprender las tendencias evolutivas vinculadas al Cambio Global* (PhD). Universidad Internacional de Andalucía - UNIA, Huelva, Spain.
- Gutiérrez, O., & Panario, D. (2017). Caracterización y dinámica de la costa uruguaya, una revisión. In P. Muniz, D. Conde, N. Venturini, & E. Brugnoli (Eds.), *Ciencias Marino-Costeras en el Umbral del Siglo XXI, desafíos en Latinoamérica y el Caribe* (p. 61–91 (In press)). México DF, México: Editorial AGT Editorial S.A.
- Panario, D. (2017). El ciclo hidrológico y sus riesgos asociados en Uruguay. In *Primer Congreso Regional sobre Riesgos Naturales 'Por una concientización para todos'* (pp. 10–15). Montevideo: Observatorio Geofísico del Uruguay, Facultad de Ciencias.
- Panario, D., & Gutiérrez, O. (2005). La vegetación en la evolución de playas arenosas. El caso de la costa uruguaya. *Ecosistemas. Revista de La Asociación Española de Ecología Terrestre*, 14(2), 150–161. doi:10.7818/re.2014.14-2.00
- Panario, D., & Gutiérrez, O. (2006). Dinámica y fuentes de sedimentos de las playas uruguayas. In R. Menafrá, L. Rodríguez-Gallego, F. Scarabino, & D. Conde (Eds.), *Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya* (pp. 21–34). Montevideo, Uruguay: Vida Silvestre Uruguay.
- REDES-Amigos de la Tierra. (2016). *Análisis del Proyecto de Ley de Riego. Comentarios de REDES-Amigos de la Tierra, con aportes de Dr. Marcel Achkar del Laboratorio de Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental del Territorio Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales - Facultad de Cienc.* Montevideo.

Legislación:

Constitución de la República - Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Ley N° 16.112 - *Publicada D.O. 8 jun/990 - N° 23119* - Crease el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y fija sus competencias. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=16112&Ly_fechaDe



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Promulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=

Ley Nº 16.858 - Publicada D.O. 11 set/997 - Nº 24865 - Riego con destino agrario.

Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=16858&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=

Ley Nº 17.283 - Publicada D.O. 12 dic/000 - Nº 25663 - Declárase de Interés General, de

Conformidad con lo Establecido en el Artículo 47 de la Constitución de la República, que refiere a la Protección del Medio Ambiente. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=17283&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=

Ley Nº 18.308 - Publicada D.O. 30 jun/008 - Nº 27515 - Ordenamiento Territorial y Desarrollo

Sostenible, marco regulador general. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=18308&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=

Ley Nº 18.367 - Publicada D.O. 21 oct/008 - Nº 27594 - Afectación de áreas de circulación y

acceso a espacios públicos en suelos de caracterización urbana. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=18367&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=

Ley Nº 18.610 - Publicada D.O. 28 oct/009 - Nº 27845 - Política Nacional De Aguas, se

establecen los principios rectores. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=18610&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=

Ley Nº 19.355 - Publicada D.O. 30 dic/015 - Nº 29366 – Presupuesto Nacional período

2015-2019. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=19355&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=

Ley Nº 19.525 - Publicada D.O. 19 set/017 - Nº 29786 - Directrices Nacionales de

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=19525&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=19525&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=

Ley N° 19.553 – *Publicada D.O. 16 nov/017 - N°29826 - Riego con destino agrario. Se modifican disposiciones de la ley N° 16.858. Disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=19553&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=*

Versiones taquigráficas:

Distribuido 220/2015 - 7 de julio de 2015 Carpeta 294/2015 - Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y Río de la Plata. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por los señores Senadores Ernesto Agazzi, Patricia Ayala, Andrés Berterreche, Marcos Carámbula, Leonardo de León, Antonio Gallicchio, Sandra Lazo, Rubén Martínez Huelmo, Marcos Otheguy, Ivonne Passada, Daniela Payssé, Enrique Pintado, Lucía Topolansky y Mónica Xavier. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/125293>

Otros documentos consultados:

Ligrone, Pablo - Contribución al debate sobre el Proyecto de ley denominado “Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible del espacio costero del océano Atlántico y del Río de la Plata”

Informe solicitado por la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes al Decano de la Facultad de Arquitectura de UDELAR, Dr. Arq. Gustavo Scheps. 11/06/2013

Versión taquigráfica de la cámara de Representantes N° 255 de 21/07/2015

Versión taquigráfica de la cámara de Representantes N° 1192 del 6/09/2017

Versión taquigráfica de la cámara de Representantes N° 1074 de 14/06/2017

Informe de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de Intendentes de 3/11/2017

Informe de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de Intendentes de 16/11/2017