

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Ambiente y Sustentabilidad

Maestría de Investigación en Ecología Política y Alternativas al Desarrollo

La playa en disputa

Mercantilización del ecosistema costero en Uruguay

Victoria Mariel Vidal Madalena

Tutor: Edgardo Lander

Quito, 2025

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Victoria Vidal, autora del trabajo intitulado “La playa en disputa: Mercantilización del ecosistema costero en Uruguay”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magister en Ecología Política y Alternativas al Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

23 de abril de 2025



Firma: _____

Resumen

En Uruguay las zonas costeras son las más habitadas, lo que conlleva grandes desafíos socio ambientales (contaminación de efluentes, plásticos, gestión y calidad de agua). El objetivo principal de este trabajo fue analizar los distintos procesos (turismo y urbanización) que ocurren sobre el ecosistema costero de la zona Sur-Este de Uruguay y examinar en qué medida promueven su privatización y destrucción. Para ello se realizó un análisis de bibliografía para sistematizar la evidencia producida en Uruguay sobre los impactos ambientales de la urbanización y el turismo, además se analizaron planes de Ordenamiento Territorial y modos de habitar gentrificantes (barrios privados) en el área de estudio. Se analizaron diversos estudios que registran la pérdida de ecosistema costero (por el avance de las construcciones en primera línea de costa, y de ramblas, puentes y otras estructuras de cemento) y problemas socioambientales como la contaminación fecal, contaminación por plásticos, y disturbios a la biodiversidad por luminaria inadecuada, contaminación del agua, y el sedimento y fraccionamiento del ecosistema. Además, se constató procesos de gentrificación y elitización del espacio costero, por especulación inmobiliaria, precio de la tierra, demanda de viviendas por el turismo, requerimientos para la construcción de casas en primera línea de costa, aumento de los barrios privados, entre otros procesos. Por otra parte, se caracterizó a la principal red de organizaciones sociales para la conservación del ecosistema costero en Uruguay, la Red de Unión de la Costa. A través de entrevistas sobre percepciones y experiencias de lucha de estas organizaciones se conocieron formas y desafíos de organización para la conservación del ecosistema costero en Uruguay.

Palabras clave: ecosistema costero de Uruguay, mercantilización de la naturaleza, apropiación capitalista de la playa, turismo neoliberal, especulación inmobiliaria

Dedicada a cada flor de mburucuyá que alegro mi vista un día soleado de primavera por Anaconda, a los tamarices de “La Rural” que son refugio de cada sol de verano, a cada chingolo que vino atrevido a comer migas y semillas del desayuno, a cada árbol de canelón que enaltecó el paisaje bajando en el atardecer por Botavara, a cada alga, mejillón, y pejerrey que alimento noblemente mi panza durante todos estos años, y a las alegres humanas aves que nutrieron mi mente y mi cuerpo de vivencias y goces, y que me enseñaron a amar el territorio de nuestra querida Paloma.

Agradecimientos

A mi tutor Edgardo Lander por haber acompañado este proceso de tesis desde el primer momento. También por ser referente con sus ideas, artículos y libros que nutrieron mi mente crítica. Teniendo en cuenta de que Edgardo es un investigador de renombre, es una persona muy cálida y abierta, y siempre se mostró abierto a escuchar mis dudas y encontrar el tiempo para reunirnos, gracias Edgardo.

A Miriam Lang por haber creado un posgrado tan bonito y necesario como es la Maestría en Ecología Política y Alternativas al desarrollo de la Andina. Posgrados con esas características son extremadamente necesarios y son un refugio para quienes compartimos las mismas inquietudes/preocupaciones.

A mis compañeros de maestría, que si bien no pude conocerles personalmente aún, aprendí mucho con sus vivencias y conocimientos desde toda Latinoamérica. Además, trabajar con ellxs fue un placer en todas las instancias.

A Sandra Corbo y Ana Lía Ciganda de la Red de Unión de la Costa, por su lucha constante y voluntaria para darle continuidad y fuerza a la Red. Por haber accedido desde el minuto uno a participar de esta tesis, haber disponibilizado toda la información necesaria para realizar las entrevistas y darme su apoyo constante.

A las personas entrevistadas por dar su testimonio, compartir sus sentires y pareceres. Y por su calidez y apertura para realizar las entrevistas. Ellxs son lxs verdaderos protagonistas de esta lucha, y quienes, con su organización, están logrando cosas muy grandes en Uruguay,

Finalmente, a las AVES por ser compañeras de lucha, pero también de bailes e inspiración para esta tesis.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero: Los impactos de la urbanización sobre el funcionamiento y estructura del ecosistema costero en el Sur-Este de Uruguay	21
1. La importancia de conservar la estructura y el funcionamiento del ecosistema costero y las particularidades del ecosistema costero uruguayo.....	21
2. Las particularidades del ecosistema costero del Sur-Este de Uruguay.....	24
3. Impactos de la urbanización sobre el ecosistema costero en la zona Sur-Este de Uruguay	27
4. Resumen de la legislación que protege al ecosistema costero de Uruguay	38
5. Conclusiones del capítulo	40
Capítulo segundo: Modelos de turismo, procesos de privatización y elitización del ecosistema costero en Uruguay	42
1. Elementos conceptuales para caracterizar los distintos tipos de turismo y los tipos de turismo que se observan en la zona Sur-Este de Uruguay	42
2. Apropiación capitalista y elitización en la zona costera Sur-Este de Uruguay ..	55
3. Instrumentos de participación ciudadana.....	72
4. Conclusiones del capítulo	75
Capítulo tercero: Red de Unión de la Costa de Uruguay: caracterización, percepciones y experiencias de lucha.....	78
1. Mapeo y caracterización de las organizaciones que integran la Red de Unión de la Costa	79
2. Percepciones y experiencias de lucha de las organizaciones que integran la RUC a través de entrevistas	85
Conclusiones.....	95
Lista de referencias	99

Introducción

El concepto de producción del espacio resalta la importancia de entender el espacio como producto social (Lefebvre 1974). La producción del espacio ocurre fuertemente arraigado a los procesos históricos de acumulación de capital y de desarrollo desigual del capitalismo. En la producción de espacios geográficamente desiguales, se reproduce, a diferentes escalas, el proceso de “acumulación originaria”. Al proceso de acumulación originaria que se reproduce actualmente David Harvey (2004) lo llamó “Acumulación por desposesión”. Los mecanismos de desposesión no son meramente económicos. Los procesos de mercantilización de las formas culturales, las historias y la creatividad popular, así como las nuevas olas de privatización del agua (cercamiento de los bienes comunes) son otros mecanismos de acumulación por desposesión (2004). La geografía crítica latinoamericana, en ese sentido y retomando los conceptos de Harvey, ha buscado explicar cómo en la acumulación de capital se producen espacios territorialmente desiguales (Moreano 2019). La configuración de estos espacios desiguales, también se estructuran en base a inequidades raciales, patriarcales y coloniales.

Desde finales de la década de 1980, el neoliberalismo, como fase del capitalismo profundizó la privatización del espacio público, la mercantilización del suelo y la vivienda, la afectación de “lo común” como también de los bienes comunes (ej. el agua, la tierra) a nivel global. Este sistema genera espacios desiguales producto de las disputas por su acceso, uso, y control (Harvey 2014). Los grupos sociales que disputan estos bienes comunes no están en una misma posición social: existen relaciones de poder, sociales, económicas, pero también de género y raciales. Otro factor que le da forma a estas disputas es el mandato de crecimiento económico contenido en el paradigma de desarrollo que el capitalismo impulsa y el neoliberalismo alimenta. A razón de la justificación del crecimiento económico se llevan a cabo grandes proyectos de extractivismo minero, de agronegocio, proyectos inmobiliarios, turísticos, etc., que generan grandes presiones en los ecosistemas y los degradan.

Federici (2011) y, en América Latina, Gutiérrez Aguilar et al. (2016) nos han mostrado cómo los mecanismos por los cuales el capitalismo opera atentan contra la construcción de sentidos de “lo común”. Y proponen que la categoría de reproducción de la vida y el enfoque feminista de los cuidados tienen que ser centrales en el estudio

de los procesos de desposesión. Plantean un necesario reconocimiento del ser humano como una especie que se sostiene fuertemente en interdependencia entre sí y con otras especies con las que compartimos la Tierra (Gutiérrez-Aguilar y López-Pardo 2019). El capitalismo moderno, por su parte (y en gran medida, al contrario), genera que la vida en sociedad esté estructurada en base a la ganancia, a la acumulación capitalista y no al sostenimiento o reproducción de la vida (Gutiérrez-Aguilar et al. 2016). La producción de “lo común”, es, en cambio, la generación “de una multiplicidad de tramas asociativas y relaciones sociales de colaboración que habilitan continua y constantemente la producción y el disfrute de una gran cantidad de bienes –materiales e inmateriales– de uso común. Aquellos bienes que solemos llamar “comunes” –como el agua, las semillas, los bosques, los sistemas de riego de algunas comunidades, algunos espacios urbanos autogestivos, etcétera–, no podrían ser lo que son sin las relaciones sociales que los producen” (Gutiérrez-Aguilar et al. 2016, 388).

Más del 54 % de la población mundial habita en ciudades localizadas en áreas costeras (Neumann et al. 2015; Kulp et al. 2019). En estas ciudades se producen procesos de gentrificación o elitización (Slater 2011). Particularmente, la gentrificación de zonas costeras presenta algunas características distintivas ya que se involucra el acceso y uso de la playa y el espacio público costero como un todo (playa y océano). Estos procesos de gentrificación están caracterizados por la especulación inmobiliaria, la mercantilización del ecosistema costero, la inequidad en el acceso a servicios de educación, salud y recreación, etc. (Slater 2011). El turismo de sol y playa profundiza aún más estos procesos, al involucrar dinámicas de alta demanda de vivienda durante periodos intermitentes de tiempo (ej. en la temporada de verano), demanda de servicios, desarrollo de infraestructura (rutas, ramblas, puentes) para el acceso de turistas, entre otros (Segeur 2015; Cocola-Gant 2018).

La gentrificación de zonas costeras ha sido estudiada en distintas partes del mundo. En Latinoamérica resaltan algunos estudios de México, Colombia y Chile (Barrios Torrejano 2021; Márquez Perez 2018; Palafox-Muñoz y Bolan-Sorchini 2019; Segeur 2015). Las zonas atraen, en primera instancia a visitantes ocasionales, jubilados, o población en búsqueda de espacios tranquilos y en contacto con la naturaleza. En estos espacios, que distan en algunas características de las ciudades más desarrolladas, se comienzan a configurar distintos tipos de segregación social estructurados por el acceso y uso del espacio costero (cercanía al mismo) a medida que avanzan las construcciones de viviendas (Márquez Perez 2018). Lo que estructura ese proceso de

gentrificación es la especulación en el precio de la tierra, la vivienda y los alquileres. Además, muchas zonas costeras son destinos turísticos. En el pacífico colombiano, por ejemplo, un estudio muestra cómo las dinámicas del turismo capitalista impactan en las comunidades locales. El aumento de los costos de vida termina expulsando a los residentes locales de sus zonas de origen hacia zonas más periféricas, y afecta a las comunidades de pescadores que se sustentan de la biodiversidad (Thompson et al.2016). Esta gentrificación también genera impactos en las identidades culturales de los territorios costeros (Blázquez et al. 2011).

En Uruguay, en la zona Sur-Este, existen una serie de balnearios y ciudades costeras que no son ajenas a las consecuencias de expansión de la urbanización y el turismo. Esta zona está caracterizada por la llegada del turismo de sol y playa durante los meses del verano. La gran biodiversidad de especies y ecosistemas que coocurren en la zona Sur-Este de Uruguay es hogar de varias comunidades de pescadores, principalmente asociados a la serie de lagunas costeras: Lagunas Garzón, laguna de Rocha, Castillos y Negra. En estas lagunas abundan las especies de peces, de cangrejos y de camarones que son el sustento de la vida para estas comunidades locales. En la mayoría de los casos, constituye la fuente principal de ingresos de estas familias. Tanto estas comunidades como el resto de las comunidades de las localidades costeras, generalmente, han sostenido su vida en torno a la venta de alimentos (pescados, buñuelos de algas, entre otros productos de origen marino) que el ecosistema costero provee. Por otra parte, el turismo de sol y playa ha sido uno de los principales motores de las economías locales. Durante los meses de enero-marzo miles de turistas llegan a la costa, trayendo consigo demandas de alojamiento, alimentación y actividades recreativas.

Sin embargo, ese mismo turismo que sostiene a las comunidades locales también amenaza su supervivencia. En los últimos años, principalmente a partir de los años 80´creció exponencialmente el turismo en los balnearios costeros. Punta del Este, por ejemplo, es un caso icónico que se ha hecho famosa internacionalmente por su turismo de élite. Esto ha atraído que personas de gran poder adquisitivo vieran a esta ciudad como una opción para vivir e invirtieran en proyectos de vida en barrios privados. Los barrios privados actuales y los que se están proyectando son cientos, con fuertes consecuencias para la segregación social y la desigualdad cada vez más marcada. El acceso a la vivienda comienza a ser un problema para la población de menores oportunidades socioeconómicas y de vida.

En los últimos años, el avance de la urbanización supuso cambios para los pobladores de las localidades costeras. La planificación de saneamiento, por ejemplo, es una arista más de las proyecciones de ciudad. Y aquí se presentan tensiones entre las narrativas de desarrollo de ciudad y los modos de vida de la población local. El acceso al saneamiento es un derecho humano y un objetivo de desarrollo sostenible. En ese sentido, las intendencias de cada departamento embargan sus presupuestos con grandes préstamos a bancos internacionales. Y la llegada de estos servicios es divulgada por parte de los jerarcas políticos como una buena noticia de avance y desarrollo. Sin embargo, se carece de instancias de consulta y problematización acerca de los métodos de saneamiento más adecuados para cada localidad y de opinión de la población. La instalación de saneamiento básico supone grandes obras y pavimentación. Lo que genera, no solo grandes cambios en el paisaje, sino también en los ecosistemas. En general, su implementación trae consigo la construcción de avenidas, ramblas, etc., que pavimentan al ecosistema costero (Gadino 2013; Goyo 2018).

Los procesos que generan el avance de la privatización y apropiación capitalista del ecosistema costero son varios y complejos. Estos procesos están vinculados a la gentrificación costera ya que promueven enclaves de viviendas cerrados y cada vez más elitistas (es decir, cada vez hay que contar con mayor capacidad financiera para poder acceder a una vivienda y a los modos de vida cercanos al territorio costero) (Varela, 2017; Gadino et al. 2022). Además la especulación inmobiliaria y la alta demanda de vivienda en estas zonas amenaza al ecosistema costero ya que promueve la fragmentación del mismo o en algunos casos la destrucción (Gadino et al 2012; Soutullo et al. 2013). Sin embargo, en Uruguay, aún quedan importantes parches de ecosistema costero, de vegetación nativa, de patrimonio arqueológico y de comunidades locales que proteger. Y es precisamente en estos territorios que aún estamos a tiempo de rever en qué dirección se dirige nuestra forma de habitarlos. El ecosistema costero nos sostiene y necesitamos de su biodiversidad y abundancia. Este ecosistema es de suma importancia, no sólo económica, pero sin dudas económicamente también, para las comunidades tanto de pescadores como para todos los que viven directa o indirectamente del turismo. También es importante para quienes deciden disfrutar de este ecosistema ya sea durante el verano, o durante todo el año.

Esta tesis tiene como objetivo principal analizar los procesos de turistificación y urbanización que ocurren sobre el ecosistema costero de la zona Sur-Este de Uruguay y examinar en qué medida promueven su privatización y destrucción. Como objetivos

específicos este trabajo se plantea *i)* Analizar los impactos ambientales provocados por el avance de la urbanización y cierto tipo de turismo capitalista sobre el ecosistema costero *ii)* Evaluar cómo los procesos de elitización y gentrificación se vinculan con la pérdida de ecosistema costero. Por último, *iii)* caracterizar la respuesta de las organizaciones pertenecientes a la Red de Unión de la Costa, la mayor red de organizaciones frente al avance del modelo urbano y turístico sobre el ecosistema costero en Uruguay.

Es en el sentido de todo lo dicho anteriormente que la relevancia de esta tesis radica justamente en evidenciar la existencia de, en principio, dos ejes articuladores de los procesos antes descritos. Por un lado, el eje de la destrucción y los impactos ambientales provocados por el avance de la urbanización y cierto tipo de turismo capitalista (versus biodiversidad y salud ecosistémica) y por otro lado el eje de la gentrificación y la elitización del ecosistema costero (versus la construcción y preservación de “lo común”). Los aportes de esta tesis serían fundamentalmente al análisis de cómo se interceptan esos dos ejes y en qué medida los distintos actores sociales involucrados disputan en qué relaciones de poder el ecosistema costero. También, esta tesis se plantea aportar a conocer las limitaciones, pero también las potencialidades de la comunidad organizada con el objetivo de la lucha por la conservación del ecosistema costero.

En el capítulo primero se presenta al ecosistema costero, su relevancia y dinámica ecosistémica. Por otra parte, la importancia de su conservación frente al avance de la urbanización. Y un resumen de la evidencia recabada hasta el momento de las afectaciones al ecosistema costero del Sur-Este de Uruguay debido al avance de la urbanización. Se resume esta afección en distintos problemas socio ambientales que se registran en el área de estudio, contaminación fecal, contaminación por plásticos y por contaminantes emergentes, erosión costera y afectación a la biodiversidad costera por el avance de la urbanización. En el marco de una tesis sobre ecología política, este capítulo intenta resaltar la importancia de la ecología en los estudios de ecología política. La importancia de la interconexión entre los modos de habitar de las sociedades y los ecosistemas que sustentan su vida.

En el capítulo segundo se hizo énfasis en evaluar cómo el desarrollo de un tipo de turismo genera espacios urbanos marcados por la segregación social y la elitización de los espacios y a su vez, cómo estos procesos se articulan con la afectación a las dinámicas sociales de construcción de lo común. Para esto, primero se caracterizaron

los efectos contrastantes de tipos de turismo según la bibliografía especializada en la temática y cuáles de estos tipos de turismo ocurren en Latinoamérica, mencionando algunos casos de estudio. Esta búsqueda se realizó en motores de búsqueda de artículos científicos como Google Académico, y búsqueda de tesis de grado y posgrado en repositorios de acceso libre como Portal Timbó (<https://timbo.org.uy/home>). Se buscaron palabras claves como: “turismo neoliberal en Latinoamérica”, “turismo comunitario”, “ecoturismo”, “impactos del turismo en comunidades locales”. Luego se caracterizó el turismo que ocurre en la zona Sur-Este de Uruguay, con las diferencias que existen entre los departamentos de Maldonado y Rocha. Para esta caracterización se basó en bibliografía especializada y local en la temática, los parámetros utilizados fueron las dinámicas de ocupación en el territorio (tiempos cortos de demanda de vivienda y servicios), los tipos de vivienda que el turismo demanda (cadenas de hoteles internacionales (ej. Hilton, Enjoy, Nobile), los tipos de empleo que genera el turismo en la zona de estudio (niñerxs, mucamas, entre otros puestos de trabajo asociados a los servicios de cuidado, recreación y ocio de los turistas), la privatización de los espacios costeros asociados al turismo en la zona de estudio (venta y construcción de casas sobre el ecosistema costero), y las dinámicas de elitización social (fiestas privadas, restaurantes de alto costo, actividades de alto costo como navegación en yates privados, presencia de cruceros internacionales).

Luego, para analizar cómo el avance de la urbanización y el turismo propicia la apropiación capitalista del ecosistema costero y genera procesos gentrificantes y de elitización se analizaron los planes de Ordenamiento Territorial (previsto por leyes nacionales y planes departamentales) de la zona de estudio. El Uruguay administrativamente subdivide su territorio en departamentos que tienen sus propios gobiernos departamentales. Este análisis se realizó desde una perspectiva crítica, evaluando en qué medida estos planes de OT provistos por la normativa legitiman y permiten que ocurran los procesos de gentrificación y mercantilización del ecosistema costero. Desde un punto de vista metodológico, se realizó una búsqueda de las bases de datos de información geográfica que había disponibles en la web para libre descarga para la zona costera de Rocha. Se pudo acceder al GEOPORTAL de la Intendencia de departamental de Rocha (<https://sig.rocha.gub.uy/mobile/index.php>) y de la Intendencia de Maldonado. Desde allí se descargó la información geográfica de los planes de Ordenamiento Territorial (a partir de ahora nombrado OT en este trabajo) para la zona comprendida entre la Laguna de Rocha y la Laguna Garzón (Plan de OT entre Lagunas)

y para la zona comprendida entre el Cabo Santa María (actualmente la ciudad de La Paloma) y el Cabo Polonio (Plan de OT entre cabos) (Ver Figura 4 del Capítulo 1). Lo que se hizo fue indagar en las categorías de uso del suelo que prevén los planes de OT correspondientes a las áreas de interés. Estos planes le asignan un modo de vivienda, tipos de vivienda, cantidades, en donde se puede construir viviendas y en donde no, etc., en esos territorios. Dicha información geográfica pudo visualizarse en QGIS (Sistema de información geográfica de software libre y código abierto) en donde, además, se pudo observar las áreas protegidas (Paisaje protegido Laguna de Rocha, Área protegida Laguna Garzón, y Área protegida Cabo Polonio). Además, se hizo un listado y breve caracterización de los barrios privados construidos en Maldonado y Rocha (características sobre los tipos de viviendas y servicios que estos ofrecen y como esto se relaciona con la elitización de los espacios en el área de estudio).

En el capítulo tercero esta tesis plantea la caracterización de los diferentes perfiles, percepciones y experiencias de lucha dentro de la Red de Unión de la Costa (RUC). Se escogió trabajar con la RUC porque es la mayor organización a nivel nacional que articula el trabajo de cientos de colectivos, asambleas de vecinos a favor de la conservación del ecosistema costero en Uruguay. Desde su origen, en el año 2018, la RUC buscó aunar los esfuerzos que desde hacía muchos años realizaban diferentes agrupaciones, ONG, comisiones de vecinos, técnicos especializados en diferentes temáticas costeras, como también la necesidad de establecer un contacto directo para estar informados de las diferentes problemáticas, actividades y acciones que se realizan en los diferentes puntos de la costa de Uruguay. También con la idea de saber cómo accionar y a quién acudir cuando surgen diferentes situaciones. Por ejemplo, denuncias y cómo llevarlas a cabo. La Red es sumamente representativa, con más de 100 agrupaciones de toda la zona costera de Uruguay, desde Colonia a Rocha, junto a diferentes técnicos que apoyan, orientan y asesoran. El objetivo de este capítulo, por tanto, fue analizar dentro de distintas organizaciones que integran la RUC, las distintas visiones dentro de esta gran organización. Conocer sus percepciones respecto a los impactos del turismo y la urbanización (y gentrificación) sobre el ecosistema costero, experiencias de lucha respecto a los desafíos y oportunidades que perciben para la conservación del ecosistema costero.

En esta tesis pueden leerse en algunos párrafos testimonios a modo personal, derivados de la observación directa debido a que me posiciono dentro del tema de investigación. Participé y actualmente participo activamente de la Red de Unión de la

Costa, de un colectivo de acción costera en La Paloma, Rocha, y he residido en espacios costeros toda mi vida. Por tanto, he vivido en carne propia muchos de los cambios paisajísticos e impactos socio ambientales del avance del turismo y la urbanización que se abordan en esta tesis.

Capítulo primero

Los impactos de la urbanización sobre el funcionamiento y estructura del ecosistema costero en el Sur-Este de Uruguay

El avance de la urbanización plantea desafíos para el ecosistema costero, ya que se dan afectaciones a su funcionamiento debido a las construcciones sobre las dunas, rellenos de humedales, modificaciones en la morfo geología costera por la construcción de puertos, carreteras, entre otras estructuras. En este capítulo se reúnen los esfuerzos que ya se han hecho desde la bibliografía (tesis y artículos) para identificar y analizar los impactos negativos del avance de la urbanización en la dinámica y funcionamiento del ecosistema costero de la zona Sur-Este de Uruguay.

1. La importancia de conservar la estructura y el funcionamiento del ecosistema costero y las particularidades del ecosistema costero uruguayo

La zona costera representa un ecotono (zona de transición) entre el ecosistema terrestre y el acuático, de singular fragilidad y delicado equilibrio. Esta zona es la de mayor interacción e intercambio de energía entre estos ecosistemas. El ecosistema costero, es un ecosistema altamente dinámico y heterogéneo, donde interactúan elementos básicos como el viento, el agua y la arena. Este ecosistema consiste en distintas estructuras que lo componen y son fundamentales para su funcionamiento (dunas, puntos rocosos, ecosistemas costeros como humedales, corales, entre otros ecosistemas). La existencia de dunas, por ejemplo, o de sedimento arenoso es fundamental para el sostenimiento del ecosistema costero (ver Figura 1). Los puntos rocosos también son fundamentales ya que son las zonas de mayor erosión y contienen la energía del océano (Trimble et al. 2010).

En el caso de las playas arenosas, algunas estructuras físicas fundamentales son las dunas primeras, secundarias, terciarias, formando el “cordón dunar”. También la zona de swash (nombre en inglés que se usa para nombrar a la zona de la playa que se seca y humedece constantemente por la acción de las olas), y las dinámicas de sedimentos que se forman debajo del agua (bancos, zonas de rompientes, etc.) (ver Figura 1). Estos elementos, que componen al ecosistema costero, son los que permiten disipar la energía de las olas, contener los eventos extremos de suba de mareas,

tormentas fuertes, y avance del mar sobre el territorio terrestre (de Álava 2007). Este ecosistema es altamente dinámico, y particular de cada área geográfica, dando lugar a distintos tipos de playa, según el tamaño del arco de playa, el tamaño y tipo de grano de arena, la pendiente de la playa, entre otras características. Las playas pueden clasificarse en reflectivas o disipativas según el tamaño del grano de la arena y la pendiente de la playa. Siendo las primeras de arena gruesa y pendiente pronunciada y las segundas de arena fina y poca pendiente. Cada uno de estos tipos de playa, soporta, a su vez, un tipo de fauna y flora adaptados a ese ecosistema en particular (Short et al. 2013).

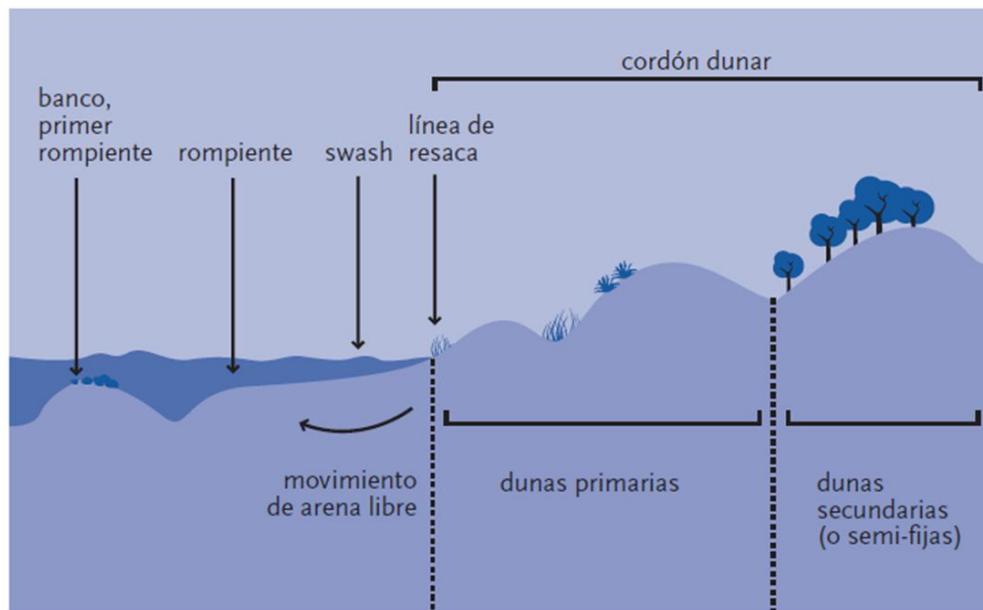


Figura 1. Componentes estructurales para el funcionamiento de una playa arenosa típica. Fuente: Trimble et al. (2010).

La fauna y flora que habita en los ecosistemas costeros y particularmente en playas arenosa son igualmente importantes y necesarias para el funcionamiento y la existencia de este. La vegetación típica de este ecosistema es conocida como vegetación psamófila (ver Figura 2), que está adaptada a las condiciones de sequía, altas radiaciones solares, etc. Esta vegetación, en conjunto con el funcionamiento en general del sistema dunar es el que primero se ve amenazado por avance de la urbanización (construcción de ramblas, carreteras, paseos vecinales, construcción de viviendas sobre ella, etc.). La existencia de este tipo de vegetación es fundamental para el correcto funcionamiento del sistema dunar, y por ende de las playas arenosas, ya que le otorgan sostén y sin que la duna pierda su movilidad (Panario y Gutiérrez 2005).

La fauna que habita en los sistemas dunares costeros también presenta adaptaciones específicas para habitar allí y soportar las condiciones climáticas imperantes. Un ejemplo pueden ser la construcción de cuevas por parte de distintos roedores, o algunos animales pasan parte de su ciclo vital enterrados, en la búsqueda de condiciones más estables de humedad y temperatura (Panario y Gutiérrez 2005).



Figura 2. Arriba: Vegetación psamófila típica del ecosistema costero. Abajo: Extensión de dunas del área protegida Cabo Polonio, Rocha. Elaboración propia con base en Google Maps.

Los puntos rocosos son hogar de una gran diversidad de fauna marina bentónica (fauna que se vive asociada al sustrato ya sea rocoso o arenoso), como almejas, mejillones, cangrejos, peces, medusas, etc. También en estos puntos rocosos pueden observarse gran diversidad de macroalgas marinas, con un importante rol ecológico ya que son parte de los productores primarios del ecosistema y sustentan a los niveles tróficos mayores (tortugas marinas, moluscos, peces, entre otros). En algunas zonas del mundo, también pueden observarse comunidades de corales, que a su vez son hogar de una gran biodiversidad marina. Esta fauna bentónica suele también ser sustento de comunidades humanas costeras que extraen las algas u otros componentes del

ecosistema ya sean mejillones, bivalvos, etc., para su alimentación o comercialización (Duarte et al. 2012).

Además de la vegetación psamófila característica de los cordones dunares, el ecosistema costero se asocia con otros ecosistemas, como humedales, bañados, marismas, manglares y lagunas (ver Figura 3). Esta variedad de ecosistemas, enriquecidos por la abundancia de nutrientes provenientes de aportes de aguas continentales y marinas, combinada con una alta disponibilidad de luz, hace de estos ambientes espacios altamente productivos. Asimismo, la diversidad de hábitats y recursos disponibles para organismos acuáticos, terrestres y anfibios convierte al ecosistema costero y sus sistemas asociados en áreas de gran biodiversidad (Duarte et al. 2012)

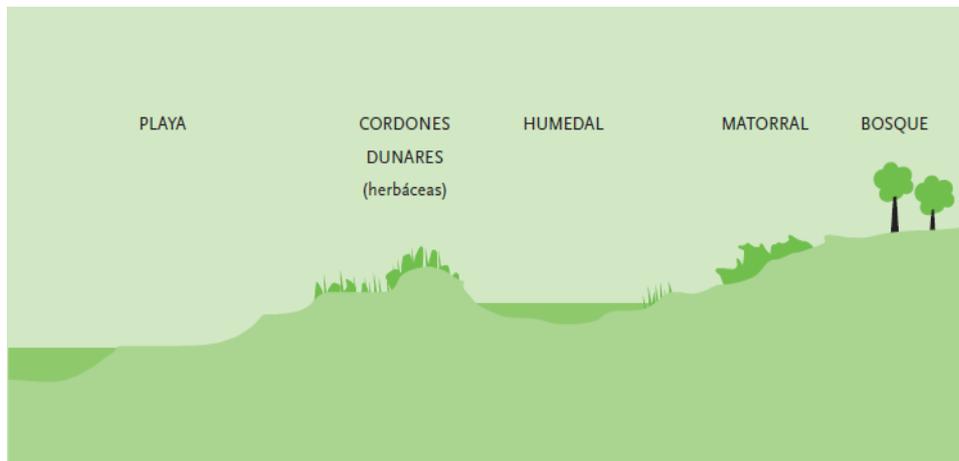


Figura 3. Imagen ilustrativa de la heterogeneidad de ecosistemas y vegetación que pueden co-ocurrir en el ecosistema costero.

Fuente: Trimble et al. (2010).

2. Las particularidades del ecosistema costero del Sur-Este de Uruguay

Uruguay posee aproximadamente 672 km de costa, perteneciente al estuario del Río de la Plata y la costa del Océano Atlántico Sur Occidental. El Río de la Plata es, más precisamente, un estuario y es uno de los más grandes del mundo. Las dinámicas de descarga de agua dulce del Río Uruguay y el Río Paraná y el encuentro de estas aguas con el Océano Atlántico es lo más característico de la zona y lo que estructura la presencia de determinadas especies y las dinámicas costeras ecosistémicas asociadas.



Figura 4. Se muestra la zona Sur-Este de Uruguay, el sistema de lagunas costeras y los centros poblados mencionados en esta tesis. En rojo se señalan los centros poblados en los que se localizan los casos de estudio de esta tesis, sobre las principales disputas en torno al ecosistema costero.

Elaboración propia en software libre QGis.

Como vemos en la Figura 4, la zona Sur-Este de Uruguay es la que comprende los departamentos de Maldonado y Rocha y es la zona costera con mayor influencia del Océano Atlántico. La zona costera de Uruguay se caracteriza por recibir aguas de la corriente cálida de Brasil, de la Corriente fría de Malvinas, así como de aguas provenientes de la descarga del Río de la Plata y de sistemas acuáticos locales (lagunas y arroyos) (Piola et al. 2008; Ortega y Martínez 2007). La ocurrencia de estas masas de agua determina variaciones de salinidad y temperatura que a su vez condicionan la ocurrencia de distintos tipos de fauna y flora (Menafrá et al. 2006).

En esta zona de Uruguay ocurren una serie de lagunas costeras que comprenden las Lagunas Garzón, Rocha, Castillos, Negra y Merín y que sigue extendiéndose sobre

el territorio brasilero con otras lagunas como Mangueira y la Laguna de los Patos (ver Figura 4). Estas lagunas costeras, se conectan con el mar, y se generan gradientes de agua dulce, salobre y marina. Esta conexión y, por ende, estos gradientes, son utilizados por distintas especies de peces, crustáceos, medusas, entre otros, para desovar, alimentarse o reproducirse. Por lo que son cruciales para la existencia de estas especies (Vizziano et al. 2002; Norbis y Galli 2004; Alfaro y Clara 2007).

La rica biodiversidad marina y costera de estas lagunas llevaron a la creación de áreas protegidas, por su valor paisajístico y especies marinas que sostienen a las comunidades costeras. En la Laguna de Rocha, por ejemplo, está asentada una de las más singulares comunidades de pescadores artesanales que se abastecen exclusivamente de especies de la laguna tales como corvina, lenguado, pejerrey, lacha, sirí y camarón (Norbis y Galli 2004). Esta laguna ha sido objeto de varios reconocimientos internacionales y nacionales (Reserva de la Biosfera (Programa MAB-Unesco), Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)). En el Cabo Polonio habita una de las poblaciones de lobos marinos más grandes de Uruguay, además de elefantes marinos, ballenas, tortugas, entre otros organismos. Además, este sitio cuenta con el mayor cordón de dunas remanente del Uruguay y por todo lo antes mencionado es actualmente también es un Área protegida (Cortazzo 2012)

Las zonas costeras de Maldonado y Rocha, particularmente, son reconocidas no sólo por su atractivo turístico, sino también por su belleza paisajística, patrimonio arqueológico y biodiversidad. Desde hace algunas décadas se conoce la rica historia arqueológica del departamento de Rocha, en donde se asentaron comunidades de pueblos indígenas. Es así como se han documentado minuciosamente la localización geográfica de las manifestaciones patrimoniales más icónicas del departamento, los cerritos de indios. Los cerritos son construcciones en tierra, de origen indígena, con forma circular u oval. El origen de esta manifestación se sitúa hace 5000 años, manteniéndose activa hasta el momento de la conquista y ocupación europea del territorio. Estas estructuras nos cuentan una rica historia sobre los modos de habitar (espacios domésticos, huertos, cementerios, etc.) de pobladores originarios de la zona (Gianotti 2015).

Por otra parte, la relevancia de estos espacios costeros, playas, lagunas, humedales, vegetación costera, forman parte de la construcción de la cultura de las comunidades costeras. Se generan una serie de prácticas culturales asociadas al ecosistema costero como la práctica de deportes acuáticos como el surf, la natación y

deportes náuticos. También existen platos típicos como los buñuelos de algas y las miniaturas de pescado que son típicos de la oferta gastronómica de los departamentos de Maldonado y Rocha (ver Figura 5). El mate es otro de los elementos culturales típicos de Uruguay que forma parte de las reuniones entre familiares y amigos y que suele formar parte de los paseos y en el habitar de distintos momentos en la playa.



Figura 5. Imágenes que ilustran elementos que forman parte de la cultura de la zona Sur-Este del Uruguay. Arriba pueden verse el paisaje dunar, el mate, y el surf. Abajo se muestran los buñuelos de algas, un plato típico de esta zona del Uruguay. Elaboración propia a partir de imágenes de Google.

3. Impactos de la urbanización sobre el ecosistema costero en la zona Sur-Este de Uruguay

La zona costera Sur-Este de Uruguay cuenta con diversos centros poblados con diferente grado de urbanización. Maldonado es el departamento con mayor población teniendo varias ciudades costeras. La capital de Maldonado, que lleva el mismo nombre, se continúa con la ciudad de Punta del Este (conurbano) y juntas tienen una población de 192.555 personas (ver Figura 4; Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo 2020). En datos del censo del 2011 este conurbano contaba con una población de 90.593 personas, y si bien aún no se conocen los datos oficiales del censo de 2023, lo que se conoce es que es uno de los departamentos con mayor crecimiento poblacional del país (Maldonado Noticias 2024) y es el segundo departamento, luego de Montevideo, con mayor proporción de población en zonas urbanas.

Maldonado cuenta también con otros centros poblados costeros, como es Piriápolis y las zonas balnearias aledañas (Punta colorada, Punta Negra), en donde el avance de la urbanización, aunque en menor medida que en Punta del Este, ha generado diversas presiones sobre el ecosistema costero al crear estructuras de cemento sobre el mismo (ramblas, edificaciones), la rápida construcción de edificios y hoteles, el fraccionamiento y deforestación de bosques de monte nativo y vegetación psamófila, la desecación de humedales para la construcción de viviendas y otros tipos de problemáticas como contaminación por plásticos y contaminación fecal (Gadino et al. 2022).

En Rocha, por otra parte, el desarrollo urbanístico es menor que en Maldonado. Existen algunos centros poblados costeros, siendo la ciudad de La Paloma el de mayor población con aproximadamente entre 10.000 y 15.000 personas viviendo permanentemente durante todo el año (ver Figura 4). Punta del Diablo, por otra parte, cuenta con aproximadamente 2000 personas residentes permanentes y se encuentra en etapas tempranas de urbanización. En estas pequeñas ciudades costeras, la acelerada construcción de viviendas sobre el ecosistema costero genera presiones sobre el mismo ya que se pierde la capacidad del sistema dunar para amortiguar el avance del Océano Atlántico que golpea sobre las casas de primera línea de costa y ya se registran casos severos de erosión costera. En las localidades costeras pequeñas, como Punta del Diablo, o Cabo Polonio, las problemáticas socio ambientales no están relacionadas directamente con el número de residentes permanentes sino con la especulación inmobiliaria y del suelo (Cortazzo 2012). El fraccionamiento de lotes en donde se planea o se construye casas implica la destrucción de la vegetación costera y por ende de pérdida de biodiversidad y ecosistemas. Además, ya se han registrado problemas de contaminación fecal en efluentes de hoteles sin tratamiento o en cañadas que concentran los desechos sin tratamiento de los hogares (Kruk et al. 2018).

Un problema desde el punto de vista ambiental que comparten ambos departamentos, pese a sus diferencias, es la llegada de miles de turistas durante la temporada de verano año a año, al punto de triplicar o cuadruplicar la población que vive durante todo el año. Esto genera desafíos para la gestión ambiental de las ciudades, como la gestión de residuos sólidos, el tratamiento de efluentes de los hogares, la provisión de agua potable, y la capacidad de las redes de saneamiento (Gadino et al. 2022). Estos desafíos o problemas ambientales serán abordados en detalle a continuación en este capítulo.

Contaminación fecal y contaminación por plásticos

Contaminación fecal

La salud y la biodiversidad de las áreas costeras de Uruguay y de la sociedad que allí habita, está siendo amenazada por el avance de la urbanización, y el turismo, en donde ya se han registrado numerosos casos de contaminación fecal y contaminación por plásticos (Defeo et al. 2021).

La contaminación por coliformes fecales es uno de los principales y más frecuentes problemas ambientales de las zonas costeras (Mallín et al. 2000). El origen y la concentración de esta contaminación varía ampliamente y se vierte a los cuerpos de agua por deposición directa, contaminación difusa, descargas de efluentes contaminados o por la llegada de contaminación proveniente de la napa freática (Shanks et al. 2006; Kang et al. 2010). Estos fenómenos afectan la calidad de las playas y por lo tanto el uso recreativo de dichos espacios (He y He 2008; Molina et al. 2014). El uso recreativo de playas con niveles elevados de contaminación fecal supone un riesgo para la salud humana, ya que aumenta el riesgo de contraer enfermedades de distinta índole (Sabino et al. 2014). Este problema, de escala mundial, es frecuente en zonas sin saneamiento adecuado, o con planificación urbanística escasa o nula. Y es particularmente frecuente en las zonas costeras de Uruguay (Kruk et al. 2019).

En la zona costera de Maldonado y Rocha, solamente Punta del Este y la capital de Maldonado cuentan con red de saneamiento tradicional (Plan Nacional de Saneamiento 2020). El resto de los centros poblados Maldonado y en Rocha, el modo de tratamiento de las aguas negras de los hogares (es decir, la orina y las heces) es mediante una fosa séptica que en teoría debería ser hermética, y que se vacía temporalmente a medida que se llena. Las barométricas son las empresas privadas encargadas de brindar el servicio de vaciado de las fosas sépticas. El problema que existe con este tipo de estrategia en los centros poblados como La Paloma es que usualmente las fosas sépticas que se construyen en los hogares, que deberían ser herméticas, se les coloca un caño “robador” en la base para que permee líquido hacia la tierra y así la fosa no se complete tan rápidamente. Lo que ocurre es que las aguas negras permean hacia las napas freáticas (acumulación de agua subterránea que se encuentra a pocos metros de la superficie), contaminándola (Soumastre 2016; Diez et al. 2022).

El problema con la gestión inadecuada de las aguas negras y de los efluentes de las casas en general de los centros poblados costeros es que la mayor parte de la contaminación termina en las playas, ya sea por escorrentía, lluvias, cunetas que desaguan en la playa, entre otros mecanismos. Lo que genera que las cañadas que desembocan en las playas contengan distintos tipos de contaminación, entre las que se encuentra contaminación fecal, contaminación por detergentes y jabones que provienen de los hogares (llamados contaminantes emergentes) y contaminación por plásticos (Pérez et al. 2012; Griffero et al. 2019) (ver Figura 6).

Las construcciones en primera línea de costa modifican la impermeabilización natural del ecosistema costero ya que modifica la superficie previa del suelo al generar cambios en vegetación natural y por la existencia de techos impermeables al agua. Esto produce un aumento en la escorrentía, es decir aumenta la cantidad de agua dulce que llega a la playa cuando hay tormentas fuertes, etc. En complemento, el desarrollo urbanístico implica la construcción de cunetas que a su vez desembocan en las playas mediante pequeñas cañadas que interrumpen los cordones dunares y los erosionan (ver Figura 6). Estos mecanismos de erosión de la arena seca pueden propiciar el surgimiento de la napa freática antes mencionada, que, al estar sobresaturada de volumen por los vertidos de las casas, aflora en la playa. Esto genera la predominancia de arena húmeda y contaminada con contaminación fecal y por lo tanto afecta la salud ecosistémica y la salud humana de quienes concurren a la playa (Kruk et al. 2019).



Figura 6. Imagen que ilustra una cañada de la ciudad de La Paloma, Rocha, en donde se registraron altos niveles de contaminación fecal. Imagen cortesía de una vecina de La Paloma.

La urbanización implica la instalación de sistemas de saneamiento tradicionales, fundamentales para garantizar condiciones de vida dignas. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el saneamiento se define como “el acceso y uso de instalaciones y servicios destinados a la eliminación segura de la orina y las heces humanas” (OMS, 2024). Este derecho humano esencial está reconocido como una parte integral de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030. En este contexto, Uruguay ha desarrollado su Plan Nacional de Saneamiento (Plan de Saneamiento 2020).

El saneamiento tradicional consiste en la instalación de redes colectoras centralizadas que permiten el tratamiento y la disposición segura de las aguas residuales. Estas redes son diseñadas para satisfacer las necesidades de las áreas urbanas, considerando su crecimiento poblacional y los retos asociados al manejo de residuos líquidos. Los sistemas de saneamiento por redes se clasifican en dos tipos principales. Los sistemas unitarios las aguas residuales domésticas e industriales y las aguas pluviales se conducen por la misma red de colectores, mientras que los sistemas separativos manejan las aguas residuales mediante una red exclusiva de colectores de saneamiento. Ambos sistemas presentan diversas tipologías en su diseño y operación, las cuales se adaptan a las características específicas de cada entorno urbano. Sin embargo, es conocido que estos sistemas pueden tener sus fallas, por ejemplo, cuando se sobresaturan los sistemas unitarios y los caños “aliviaderos” acaban depositando contaminación fecal en las playas.

Según el Plan Nacional de Saneamiento de Uruguay, en el departamento de Maldonado se prevé la extensión del saneamiento para las localidades de Maldonado capital y Punta del Este. Esta red de saneamiento en Maldonado fue recientemente instalada, por lo que Punta del Este y Maldonado cuentan con una red unitaria de saneamiento, ocho pozos de bombeo, más 20 kilómetros de red de tubería de impulsión y 13 kilómetros de redes por gravedad. En las localidades costeras de Rocha, en cambio, no existe conexión al saneamiento tradicional por el momento y se prevé la colocación de saneamiento para la ciudad de La Paloma (Plan Nacional de Saneamiento, 2020). La principal presión que genera la llegada del saneamiento tradicional a estas ciudades es la construcción de mayor infraestructura de cemento, tales como la pavimentación de las avenidas, cunetas, la construcción de ramblas y la construcción de un caño emisor hacia el mar en donde se realiza la disposición final de los desechos.

Contaminación por plásticos

La contaminación por plásticos en playas y zonas costeras es un problema a nivel global y las costas de Uruguay no escapan a esta problemática. En todo lo largo de costas de Maldonado y Rocha se ha registrado la presencia de nano, micro y macro plástico (Weinstein 2016; Lozoya et al. 2015).

Los residuos sólidos que llegan a las costas pueden ser de diverso origen, ya sea efluentes industriales, urbanos, esorrentías, entre otros. En zonas costeras cercanas a centros poblados la presencia de plásticos suele aumentar y esta situación suele agravarse a medida que aumenta la población. En ciudades sin gestión de residuos sólidos o sin una gestión adecuada la basura termina fluyendo hacia las playas y el océano. En el caso de Uruguay, más del 70 % de la población vive sobre la costa (Instituto Nacional de Estadística 2011). Por lo que en estas zonas urbanas se registra la presencia de macro plásticos como bolsas, botellas, pero también de microplásticos (Weinstein 2016). Esta situación se ve agravada durante la temporada turística, en donde los establecimientos gastronómicos, por ejemplo, carecen de una gestión de residuos sólidos adecuada (Pittaluga 2016).

Pero la contaminación por residuos sólidos llega a las zonas costeras, no sólo por la presencia de ciudades cercanas (es decir por fuentes del medio terrestre) sino también por origen del tráfico de buques, la actividad pesquera, y el plástico que se encuentra en el océano (Galgani et al. 2000; Ribic et al. 2010). Estos plásticos se vierten al océano de manera intencional o por pérdidas o abandono de las artes de pesca (e.g. redes, palangres) (Bullimore et al. 2001; Tschernij y Larsson 2003). En relación con el tráfico de buques, el aporte ocurre debido al vertido accidental de mercadería al océano por condiciones del oleaje, o por negligencia de los operadores de los buques de carga (Macfadyen et al. 2009). Esta fuente de ingreso se ha convertido en una vía importante de contaminación, particularmente de pequeños gránulos de resina de poco tamaño (<5mm) denominado pellets, utilizados en productos de plástico (Mato et al. 2001; Moore 2008).

En la zona costera Sur-Este de Uruguay se han hecho importantes esfuerzos por abordar, documentar y difundir la problemática de la contaminación plástica en las playas y en el océano. Diversas tesis y artículos llevados a cabo por investigadores de la Universidad de la República han abordado la temática desde el punto de vista del registro (Lozoya et al. 2015; Lacerot et al. 2020) pero también de la gestión ambiental de estos residuos (Weinstein 2016; Pittaluga 2016; Pereira 2020; Fros 2019). Otros

estudios han abordado la afectación de estos residuos en la fauna marina (Lenzi et al. 2016; Limongi et al. 2020; Vélez-Rubio et al. 2017) y dulce acuícola (Vidal et al. 2021).

Erosión costera y pérdida de ecosistema costero

Adicionalmente, el desarrollo urbanístico en los ecosistemas costeros genera una serie de modificaciones a la geomorfología de las playas, entre los que se encuentra, cambios en el retroceso y erosión costera, afectación de dunas y playas, humidificación de playa, obstrucción del transporte de sedimentos, reducción de la capacidad disipadora de la playa, estabilización de dunas móviles, alteración de los regímenes de drenaje y cauces pluviales, erosión de suelo, extinción de ecosistemas en peligro, destrucción y fragmentación del hábitat de las especies, degradación del valor escénico y paisajístico costero, degradación de la calidad del agua, salinización de las napas, riesgos para la salud y efectos tóxicos (de Álava 2006; 2007).

Los procesos de urbanización sobre el ecosistema costero se caracterizan por la extracción de arena para la construcción y obras de infraestructura como costaneras, muelles y escolleras. La construcción de infraestructuras rígidas de cemento tiene consecuencias grandes para el funcionamiento del ecosistema costero porque les quita vegetación y movilidad, perdiendo su funcionalidad básica. El ecosistema, en consecuencia, pierde su capacidad de amortiguar eventos de suba del nivel del mar y tormentas fuertes. Cuando las olas de tormenta comienzan a alcanzarlas, los propietarios preocupados, tienden a construir barreras de defensa, ya sea con cemento como con bolsas cargadas de arena, las cuales, en ningún caso, sustituyen a la barrera de defensa natural que constituye el cordón dunar (ver Figura 7). Dichas defensas rígidas, generan un problema de erosión grave, ya que no consiguen amortiguar la energía de las olas. Éstas llegan y se retiran con gran energía, llevándose con ellas arena de la playa ubicada delante de las barreras rígidas. Este problema de erosión grave amenaza la existencia y la seguridad de las casas y los vecinos que viven en primera línea de costa (Gadino 2013; Goyo 2018). Éste ha sido el caso de muchas localidades de Rocha, como Costa Azul en La Paloma, Valizas y Aguas Dulces, entre otras (de Álava 2006; 2007).

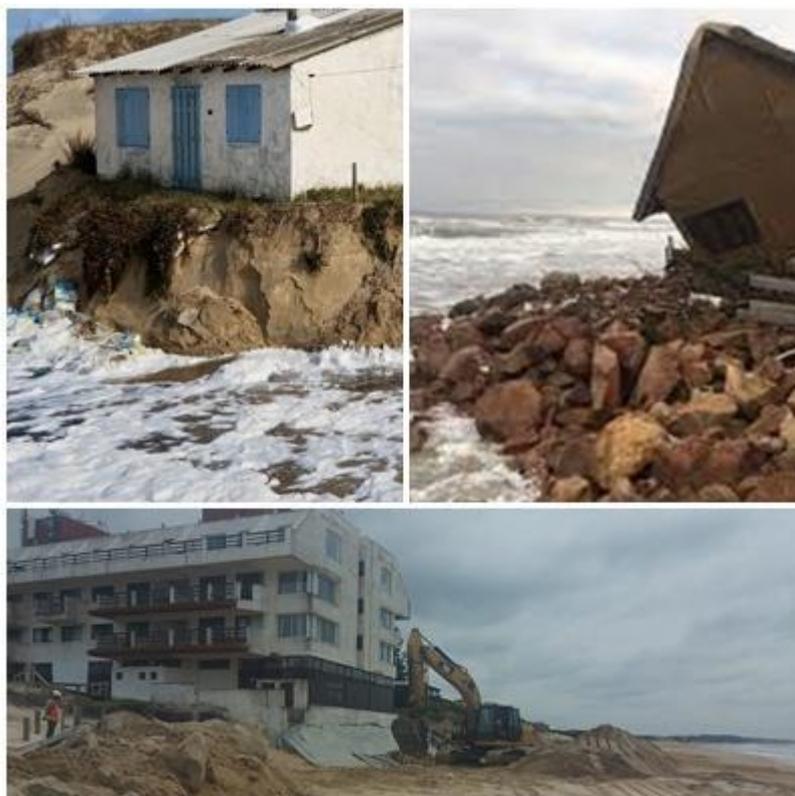


Figura 7. Imágenes que ilustran el problema de la erosión costera en los balnearios de Rocha, Uruguay. Elaboración propia a partir de imágenes de Google.

La construcción de viviendas en primera línea de costa es un proceso acelerado y grave que se registra en los departamentos de Maldonado y Rocha desde aproximadamente la década de 1920 y que continúa en la actualidad. Y es el principal problema de erosión costera y de pérdida de ecosistema costero en las costas de este departamento (de Álava 2007). Sumado a esta problemática, la urbanización supone la construcción de otras estructuras rígidas de cemento como carreteras, ramblas, escolleras y puertos (Gutiérrez 2010; Prieto 2016; Boretto et al. 2018).

En la costa Sur-Este de Uruguay el impacto de la construcción de puertos ha sido significativo. La costa de Maldonado cuenta con dos puertos, uno en Piriápolis y otro más grande en Punta del Este (ver Figura 8). Por otra parte, en Rocha, hay solo un puerto en la ciudad de La Paloma (ver Figura 8). La construcción de estas intervenciones de gran impacto tiene significativos cambios en el funcionamiento del ecosistema costero ya que implica modificaciones grandes en la estructura de los mismos. La construcción de puertos, por más pequeños que sean, significa la modificación de la deriva litoral de las playas por la construcción de muelles, diques, espigones, y cambios en la dinámica de los sedimentos por el dragado continuo para el tráfico de barcos. La existencia de una obra portuaria afectará a la dinámica litoral.

Generalmente, estas obras ejercen un efecto pantalla que provoca que, en función de la corriente litoral, a una parte de la obra se acumulen materiales, creciendo las playas, y a la otra parte se produzcan regresiones en las playas (Romero 2022). Además, los puertos y sus actividades provocan importantes efectos en la fauna marina, tanto en la etapa de construcción como de funcionamiento, ya que se producen ruidos fuertes de los motores de las embarcaciones, y puede registrarse contaminación por metales pesados, hidrocarburos, entre otros.

En el caso del puerto de Punta del Este, el puerto se reparte entre actividades turísticas, que se caracterizan por la actividad recreativa de navegación en yates y veleros y por ser lugar de paseo para grandes cadenas de cruceros como Scenic Eclipse, Zaandam, MSC Música, MSC Lírica, Costa Fascinosa, Oosterdam, Norwegian Star, MSC Armonía, Azamara Quest, MSC Seaview, Celebrity Eclipse, Marina, Seven Seas Splendor, MSC Preziosa, The World, Seven Seas Voyager, World Voyager, Norwegian Sun, Silver Nova, Seabourn Quest, Amadea, Silver Wind, World Navigator. Pero también tiene actividad de pesquerías artesanales. Este puerto, por lo tanto, tiene una gran actividad marítima, fundamentalmente durante los meses del verano (ver Figura 8).

En Rocha, el puerto de La Paloma se destaca como el único puerto grande del departamento y es el puerto uruguayo más próximo al Océano Atlántico (ver Figura 8). Este puerto, que se encuentra bajo la gestión de la Prefectura Nacional Naval de Uruguay, actualmente es utilizado fundamentalmente para actividades de fiscalización de la Prefectura Nacional como para la pesca artesanal. Recientemente fue ampliado, y se construyó un muro de ribera atracable para la operativa de las barcas de pesca con servicios de agua potable, energía eléctrica, y una nueva rampa de varada. Sin embargo, este puerto ya fue una importante fuente laboral local y lugar de una fábrica de harina de pescado. ASTRA S.A fue una empresa que instaló una planta procesadora de pescado (Anchoita) y numerosas barcas pesqueras para la producción de harina de pescado. Dicha empresa abrió en 1970 y cerró en 1993, dejando 1000 trabajadores desempleados.



Figura 8. Puertos en la costa Sur- Este de Uruguay. Arriba a la izquierda se muestra el puerto de Punta del Este, arriba a la derecha se muestra el puerto de Piriápolis en Maldonado y abajo el puerto de La Paloma, en Rocha.

Elaboración propia a partir de imágenes de Google.

Recientemente, han reaparecido proyectos para la construcción de un puerto de aguas profundas en La Paloma. De acuerdo con la información publicada en la página de Presidencia de la República, se puede asumir que un proyecto de alto impacto, con un planteo inicial de demanda de espacio terrestre necesario para albergar las instalaciones del puerto que alcanza las 2.000 has, implicará la antropización total de los ecosistemas en su zona concreta de implantación e implicará un crecimiento urbano asociado a las fases de construcción y operación del puerto (UY Presidencia de Uruguay 2019).

Impactos de la urbanización en la biodiversidad

Por último, existen numerosos estudios que abordan los efectos de la urbanización en la biodiversidad marino-costera de Uruguay. La contaminación ya sea química, por plásticos, o la contaminación lumínica afecta a la fauna marina costera y la impacta negativamente. Tales efectos han sido demostrados en especies bioindicadores y/o biomarcadores de contaminación (Lercari y Defeo 2006). Dichas especies son sensibles a cambios en las condiciones ambientales que viabilizan su existencia y en

general son bentónicos, por lo que no pueden movilizarse en búsqueda de mejores condiciones. La contaminación a su vez puede producir la disminución de la abundancia y la biodiversidad de especies y en casos extremos, mortandades masivas. En la zona Sur-Este de Uruguay se han registrado los impactos antrópicos sobre comunidades bentónicas cercanas a Punta del Este (García Alonso et al. 2017), y sobre las comunidades de almejas que viven en la arena en Rocha (Defeo y de Álava 1995; Orlando et al. 2020).

4. Resumen de la legislación que protege al ecosistema costero de Uruguay

Con el fin de contextualizar cual es el marco normativo encargado de proteger al ecosistema costero en Uruguay a continuación se resume la legislación que tiene como objetivo la regulación de los usos y acceso al mismo en el Uruguay. En consonancia con el avance de la legislación sobre conservación de la naturaleza en el país, la legislación de protección del ecosistema costero comenzó en la década de 1970.

Hay algunas leyes más generales como el Código de Aguas de 1978 que regula de forma general los usos comunes de las aguas públicas. Todos los habitantes de la república podrán usar las aguas públicas para bebida e higiene humana, bebida del ganado, navegación y flotación, transporte gratuito y para pesca deportiva y esparcimiento. Y define lo que se llama una Faja de Defensa de Costas para el Océano Atlántico, el Río de la Plata, Río Uruguay y la Laguna Merín, y define el ancho de la misma. La faja de defensa de costas tiene un ancho de 250 m medidos hacia el interior del territorio a partir del límite superior de la ribera, o hasta las rutas nacionales o ramblas costaneras abiertas y pavimentadas, cuando éstas se encuentren a una distancia menor de 250 m del límite superior de la ribera. En esta faja no pueden construirse carreteras, y denomina que “Cualquier acción a promoverse en la faja de defensa de costas que modifique su configuración natural, requerirá la autorización previa del Ministerio competente, quien la denegará cuando dicha acción pueda causar efectos perjudiciales a la configuración o estructura de la costa” (Uruguay 1978). Cabe destacar que esta ley no prohíbe la construcción de viviendas ni emprendimientos en la faja de defensa de costas. Lo que indica es que para construir los propietarios de los padrones que se encuentren dentro de la faja necesitarán de la autorización, en este caso del Ministerio de Ambiente.

Para tener una autorización del Ministerio de Ambiente, los propietarios de los padrones en la faja de defensa de costas deben contar con un Estudio de Impacto

Ambiental, como prevé otras de las leyes importantes para la gestión de los usos del ecosistema costero que es la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Esta ley es muy importante porque es el instrumento que el Ministerio de Ambiente tiene para evaluar, modificar, aprobar o rechazar la construcción de viviendas en la faja costera u otras acciones en el territorio costero (carreteras, puentes, represas, construcción de industrias, de complejos turísticos). Esta ley categoriza los proyectos en: categoría A, proyectos que de antemano sabemos que no tendrán impactos ambientales negativos, o que los que pueden tener están previstos en las normas vigentes. Si el proyecto puede tener impactos ambientales moderados, mitigables en forma conocida, el proyecto es B. Si tiene cierta envergadura, complejidad, puede derivar en impactos ambientales “significativos”, aún cuando tenga medidas de mitigación, será C. Pero ninguna de estas categorías prohíbe la viabilidad del proyecto. Para tener una referencia, las papeleras UPM 1 y 2 fueron categorizadas como “C”, a pesar de fuertes resistencias, audiencias públicas y manifestaciones.

Una consecuencia clara de esta clasificación es que al aumentar los requerimientos de estas construcciones lo que se favorece es que solo aquellos privados que accedan a construir bajo esas condiciones son los que podrán, comprar y construir sus casas en esos terrenos. Es decir, a aquellas personas o empresas (sociedades anónimas, empresarios, etc.) que tengan mayor poder adquisitivo para hacerlo. De esta forma, las condiciones impuestas por el Ministerio de Ambiente no son un freno para las personas o empresas de mayor poder adquisitivo. Lo que se termina favoreciendo entonces, es la elitización de los espacios. Pero este tema será abordado con mayor detalle en el capítulo siguiente.

La ley 18.308 es la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que regula cómo se clasifican los suelos (Uruguay 2008). El ordenamiento territorial uruguayo reconoce categorías del suelo (urbano, suburbano, rural) (Ley 18.308, artículos 31 a 34) definidas por los gobiernos departamentales. En el siguiente capítulo de esta tesis se abordará qué implicancias tiene esta clasificación para regular los usos del territorio costero.

Tabla 1

Listado de las leyes de protección del ecosistema costero de Uruguay

	Dto-Ley 14.859 (1978)	Código de Aguas (arts. 153 y 154)
	Decreto 59/992	Reglamenta autorización en faja de defensa de costas
	Decreto 100/991	Uso de espacios acuáticos, costeros y portuarios

Leyes de protección del ecosistema costero en Uruguay	Ley 16.462 (1994)	Art. 117: carácter previo de la autorización
	Ley 16.466 (1994)	Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA)
	Ley 16.736 (1996)	Art. 452: circulación de vehículos en playa o anteplaya
	Ley 17.283 (2000)	LGPA: art. 26 interpretativo del Código de Aguas
	Ley 17.296 (2001)	Art. 393: interpretativo del Código de Aguas
	Ley 18.308 (2008)	Art. 50: protección de zonas costeras
	Ley 19.772 (2019)	Directriz Nacional del Espacio Costero

Elaboración propia

5. Conclusiones del capítulo

A lo largo de este primer capítulo se ha recabado la evidencia de las principales amenazas al ecosistema costero provocadas por el avance de la urbanización y el turismo. Las amenazas, como puede constatarse son múltiples y sus consecuencias han sido ampliamente documentadas en la literatura nacional (artículos científicos, tesis de grado y de posgrado, notas de prensa, etc.). La pérdida de ecosistema costero en Uruguay es un problema que afecta multiescalarmente a distintos componentes del ecosistema, incluyendo a las comunidades humanas que habitan sobre el mismo.

Existen diferencias, sin embargo, entre departamentos, en Maldonado la presión urbanística es mayor, como así también el desarrollo turístico. Maldonado ha registrado un importante aumento demográfico en los últimos años (tema del cual se profundizará en el siguiente capítulo de esta tesis) lo que ha provocado mayores y más frecuentes impactos ambientales asociados a los residuos domésticos sólidos, aguas negras, detergentes, entre otros. Estos impactos se profundizan con la llegada de miles de turistas durante los meses de verano. Asociado a esas dinámicas llega el desarrollo y la especulación inmobiliaria, construyéndose inúmeros hoteles y edificios en primera línea de costa.

Por otra parte, a pesar de que existe una amplia normativa jurídica en Uruguay con el fin de preservar este ecosistema, esta normativa no pareciera ser suficiente para frenar el avance de la urbanización y el turismo.

Capítulo segundo

Modelos de turismo, procesos de privatización y elitización del ecosistema costero en Uruguay

El enfoque de este capítulo gira en torno a la reflexión acerca de cuáles son los mecanismos por los cuales operan el turismo y la urbanización para la privatización y elitización del ecosistema costero en Uruguay.

Primero presento los debates que existen en torno a los tipos de turismo en zonas costeras y sus características. También una caracterización/definición de los conceptos de gentrificación y elitización en espacios costeros. Luego, una caracterización de los distintos tipos de turismo que se pueden observar en el Uruguay. Y una profundización en los procesos de privatización, acumulación capitalista, y gentrificación en la zona Sur-Este de Uruguay.

La playa es el ecosistema de acceso público por excelencia en Uruguay. En ese sentido, garantizar el acceso y uso a este espacio es de suma importancia para la reproducción de la vida de las comunidades locales que lo habitan. También es importante identificar cuáles son los mecanismos que atentan contra estas garantías. Y identificar ejes en tensión, por ejemplo, desigualdades sociales y el acceso y uso de este ecosistema.

1. Elementos conceptuales para caracterizar los distintos tipos de turismo y los tipos de turismo que se observan en la zona Sur-Este de Uruguay

Debates en torno a modelos de turismo contrastantes en zonas costeras

El turismo es una de las principales actividades económicas a nivel mundial y en Latinoamérica suele ser una de las principales fuentes de ingresos en las localidades costeras. En localidades y ciudades costeras de Latinoamérica existen diferentes tipos de turismo según sus diferentes características contrastantes. Estos pueden coexistir o generarse dinámicas de superposición de distintos tipos de turismo en una misma zona geográfica. Existe un turismo con características neoliberales, que propicia el consumo de ciertos modos de vida y de experiencias, que destruye ecosistemas con tal de imponerse y atenta contra las comunidades locales y su cultura. Por otra parte, existen

otros tipos de turismos, como los turismos comunitarios o el ecoturismo (Aragón 2014). En el caso del primero, se caracteriza por la organización social de las comunidades locales para alojar, ofrecer servicios y presentar a las áreas naturales de forma de respetar las otras formas de vida (Ruiz y Solís 2007; Cabanilla 2018). El ecoturismo, por otro lado, se focaliza en que las actividades turísticas sean sustentables desde el punto de vista del cuidado del medio ambiente. Este tipo de turismo puede ser llevado a cabo por iniciativas tanto privadas, gubernamentales o comunitarias (Neger 2018).

Turismo neoliberal globalizado en ciudades costeras de Latinoamérica y su diálogo con la gentrificación costera

El turismo neoliberal globalizado en los espacios costeros se configura a razón de las ganancias que la actividad turística genera (Cañada y Murray, 2019; Noboa, 2022). El espacio costero, en ese contexto, se produce como mercancía para la actividad turística (Navarro-Jurado et al. 2015). Esto hace que las actividades que se adaptan a la industria turística prevalecen y las que no se adaptan se vean afectadas. Esto puede implicar la pérdida de identidad de las comunidades costeras originarias, lo que suele ser una de las formas de despojo que produce el turismo (Hernández 2010). Estas formas de despojo implican, fragmentación del territorio habitado por comunidades, privatización y especulación inmobiliaria para mercantilizar la tierra, pero también los medios de vida (López y Marín 2010). A su vez, el turismo, al vender lugares y experiencias, necesita de la identidad y la cotidianidad, es decir de aquellos elementos materiales e inmateriales que constituyen la cultura de los territorios para introducirlos a su mercado. El turismo del tipo neoliberal provee al consumidor de toda una experiencia que involucra el consumo, no solo de objetos, sino de espacios de visita, y de servicios necesarios para su estadía (López y Marín 2010).

Ese tipo de turismo neoliberal favorece una serie de dinámicas que configuran centros poblados caracterizados por la gentrificación y por la desigualdad en el acceso y uso al espacio costero (Cáceres-Seguel 2019). La gentrificación es entendida como una estructuración urbana que restringe progresivamente las opciones de los grupos de menos ingresos de habitar un barrio con el adecuado acceso a vivienda, servicios, educación, salud, ocio, etc. En ese sentido, la gentrificación genera exclusión social, y alimenta las asimetrías de poder de género, racial, cultural. Particularmente, la gentrificación “verde” ha sido estudiada en diferentes regiones del mundo (Baumgartner 2021; Anguelovski et al. 2019). En un contexto de adaptaciones al cambio climático, la

planificación urbana gira en torno a la construcción de áreas verdes urbanas para mitigar, por ejemplo, los efectos de las temperaturas elevadas en ciudades, las inundaciones y sequías. Además, crece la demanda por las viviendas cercanas a parques o plazas. Esta demanda puede generar gentrificación ya que, al ser espacios de alta demanda de vivienda, aumentan los precios y sólo aquellos pobladores de altos ingresos pueden acceder a éstas (Baumgartner 2021). Generando la exclusión de los pobladores de menores ingresos económicos a áreas de menor planificación en términos de impactos del cambio climático y por ende mayor riesgo a eventos climáticos extremos. Pero también con mayores niveles de contaminación de agua, aire, cercanos a basurales irregulares, y carentes de espacios verdes, con servicios ecosistémicos insuficientes (Pearsall 2010).

En los centros urbanos costeros, lo que estructura ese proceso de gentrificación es la especulación en el precio de la tierra, la vivienda y los alquileres en función de la cercanía al espacio costero (playa) (Cáceres-Seguel 2019). La demanda de vivienda hacia la cercanía con la playa genera un alza en los precios de la tierra y los requerimientos que pueden pedirse para la construcción de viviendas sobre las dunas en algunos países (construir sobre palafitos, construcción liviana). Esto puede generar el desplazamiento de las comunidades locales y comunidades de pescadores (Gulf & South Atlantic Fisheries Foundation, 2010). Además, en conjunto con el alza de los precios de la vivienda, en un contexto de turismo, algunos espacios que antes eran espacios de acceso público (e.g. manglares, corales, y fracción es de playa en general) pasan a ser espacios diseñados para los turistas (Barrios-Torrejano 2021). Esto puede generar, no sólo la pérdida de la materialidad del espacio costero sino también la pérdida del sentido de pertenencia de los pobladores locales con estos espacios (Cocola-Gant, 2018).

La gentrificación dialoga con la elitización del espacio y las poblaciones costeras (Blazquez et al. 2011; Cuenya 2016; Perren y Cabezas 2018). La elitización es el proceso por el cual un espacio o grupo social se vuelve cada vez más exclusivo o selectivo. Esta elitización se produce por una serie de mecanismos: i) privatización del espacio público, que implica la construcción de hoteles y resorts sobre el ecosistema costero, ,y generan complicaciones para el acceso, por lo tanto, para su uso público, ii) desplazamiento de pobladores de menor poder adquisitivo debido a la especulación del precio de la tierra y la vivienda cerca de la playa (Barrios-Torrejano 2021) iii) fomento de enclaves residenciales exclusivos como barrios privados y con actividades

recreativas exclusivas como canchas de golf, y tenis (Cuenya 2016) iv) la reproducción de las desigualdades socio-económicas ya que las comunidades periféricas trabajan en servicios (gastronomía, cuidados, educación) al servicio del turismo (Ibañez 2016) v) en algunas ciudades turísticas la elitización también es promovida por el sentido de exclusividad socialmente reconocido (e.g. Punta del Este, Uruguay) (Trochón 2017).

Muchos de los proyectos turísticos no cuentan con estudios de impacto ambiental adecuados, generando problemas de contaminación fecal, lumínica, por plásticos, entre otras. Como resultado los lugares turísticos presentan diferentes tipos de contaminación, se genera erosión y degradación de espacios naturales con pérdida o afectación a la biodiversidad local. La prestación de servicios de hospedaje y alimentación contamina las aguas y genera cantidades de basura de manera que no se puede gestionar, sumándose a ello el transporte, especialmente en los últimos años que el uso de transporte aéreo es cada vez mayor (Quintero 2004).

Con relación a los espacios costeros, el turismo de perfil neoliberal globalizado, lo que busca es la experiencia relajante de la playa. Los resorts 5 estrellas, los hoteles de lujo, los cruceros, en donde todas las necesidades están resueltas (*all inclusive*), en donde se busca el confort. En estas dinámicas lo que se logra es que todas las actividades económicas de un territorio sean captadas por la industria turística, que satisface todas las necesidades de sus usuarios, por lo tanto, los pobladores locales quedan por fuera de estos beneficios económicos (Luque y Villa 2014; Palafox-Muñoz y Bolan-Sorchin 2018).

El turismo neoliberal globalizado responde a una lógica de globalización, por lo tanto, favorece a los capitales internacionales (Noboa 2022). Este turismo, corporativo, se caracteriza por la presencia de grandes cadenas hoteleras, resorts, empresas internacionales de viajes, que aprovechan los incentivos económicos, desregulación de las economías locales y de paraísos fiscales (Blázquez et al. 2011). En ese contexto, encuentran lugares en donde sacar el mayor rédito para sus actividades económicas y asociarse con otros ámbitos de negocios como el inmobiliario o el del transporte aéreo. También esto significa que las ganancias obtenidas queden en manos de capitales extranjeros y una baja porción de las mismas en el territorio (Pantojas 2006). Así ocurre, con el rol del Estado como partícipe clave, procesos de gentrificación costera, segregación social y elitización del espacio costero (Palafox-Muñoz y Bolan-Sorchin 2018; 2019).

Por su parte, las narrativas desde los Estados suelen ser de los beneficios económicos que trae el turismo y como éste se relaciona con el desarrollo de pueblos costeros (Vergara-Constela y Casellas 2016). Se presenta al turismo como principal motor para el desarrollo económico, sin embargo, esto implica aceptar inversiones de empresas internacionales que condicionan, controlan y toman el poder sobre los territorios. En general, el Estado asegura las condiciones estructurales y organizacionales a través de políticas económicas neoliberales para atraer inversión de las empresas transnacionales, los canales de distribución y los grupos de poder que se conforman a su alrededor, las cuales fortalecen la centralización y concentración del capital (Cáceres-Seguel 2019). Las narrativas de “desarrollo sostenible” y sus postulados, son narrativas que los gobiernos suelen asimilar de instituciones internacionales como la ONU. Estas narrativas, presentes en los planes nacionales de desarrollo para los centros poblados costeros a nivel mundial, involucran la conservación del ecosistema costero, pero no explícitamente abordan temas como desigualdad y gentrificación. Para Halpín (2022), sin embargo, las narrativas de desarrollo sostenible por parte de instituciones estatales generan un espacio de disputa discursivo en donde existen tensiones e imposiciones y a su vez brindan la posibilidad de reclamar derechos frente al estado y luchar por reivindicaciones territoriales. Sin embargo, como también plantea este mismo autor, las narrativas de desarrollo sostenible, son un campo en disputa, ya que muchos actores sociales intentan apropiarse de este discurso para ganar legitimidad, por ejemplo, megaproyectos turísticos que buscan instalarse en los territorios prometiendo sustentabilidad ambiental (Halpín 2022).

En Latinoamérica hay casos en donde se ha estudiado con profundidad el impacto del turismo globalizado en las comunidades y los territorios locales. Como es el caso de Cancún, Quintana Roo, México (Córdoba y García de Fuentes 2003; Palafox-Muñoz y Bolan-Sorchini 2018; 2019), así como también en otras localidades mexicanas como Baja California Sur (Bojórquez Luque y Ángeles Villa 2014). En estas áreas se ha documentado, desde diferentes marcos teóricos (acumulación por desposesión, mercantilización de la naturaleza, financiarización de la naturaleza, entre otros), los impactos, legales, territoriales, mercantiles e ideológicos del turismo. El carácter legal del turismo depredador que se instala en estas localidades refiere al marco legal e institucional que legitima los mecanismos de desposesión (Marín et al. 2020). El carácter territorial ya que se genera una territorialidad totalmente funcional a la

actividad turística (Muñoz Arroyave 2018). El carácter mercantil por la mercantilización de la naturaleza y la cultura (Escalera Briceño y Palafox-Muñoz 2021; Palafox-Muñoz y Bolan-Sorchini 2019). Es ideológica ya que son las formas en las que la hegemonía de un tipo de turismo penetra a través del discurso de desarrollo y modernización.

Este fenómeno de turismo también ha sido estudiado en otras regiones costeras de Latinoamérica. En la Isla San Andrés, en el Mar Caribe, por ejemplo, un estudio muestra cómo las dinámicas del turismo capitalista impactan en las comunidades locales (Barrios Torrejano 2021). El aumento de los costos de vida termina expulsando a los residentes locales de sus zonas de origen hacia zonas más periféricas (Hernández 2010). En Valparaíso, Chile, los residentes describen esta presión representada en la pérdida de tranquilidad asociada al flujo constante de turistas, aumento de contribuciones (impuestos), imposibilidad de solventar la restauración de vivienda e imposibilidad de acceder a subsidios estatales de restauración de viviendas (Cáceres Seguel 2019). En Delta del Tigre, Argentina, la creciente tendencia de construcción de barrios privados genera el desalojo de residentes y amenaza a la organización comunitaria (Halpín 2022; 2023).

Formas otras de turismo: Ecoturismo y turismo comunitario

El ecoturismo surgió en la década de 1980, y fue tomando fuerza en las décadas posteriores, con el objetivo de encontrar armonía entre el desarrollo humano y la conservación de la naturaleza. Surge en el contexto global del Informe Brundtland “Our Common Future” o “Nuestro futuro común”, en donde se definía por primera vez el desarrollo sostenible (ONU, 1987). Y luego, en Lanzarote (España), donde se adoptó la llamada “Carta del Turismo Sostenible” (Conferencia Mundial del Turismo Sostenible 1995). El ecoturismo trae, por tanto, la impronta del concepto de desarrollo, pero este desarrollo debe ser sostenible ecológicamente a largo plazo e intentando generar los menores impactos ambientales posibles (Crespo-Jareño 2020).

Sin embargo, el ecoturismo ha tenido algunas críticas por ser una propaganda con la que se venden determinadas empresas, o porque, en algunas ocasiones, se desplazan comunidades locales para instaurar sus prácticas (Liu 2003). El ecoturismo tiene un fuerte foco en la observación y conservación de la naturaleza, pero esto no siempre está en consonancia con la organización comunitaria, o el respeto a las culturas o prácticas de las comunidades locales (Guimaraes et al. 2005). El ecoturismo no

necesariamente implica o tiene en cuenta en la toma de decisiones a las comunidades locales, y se pueden avasallar voluntades, o generar discordias entre la población local (Orgaz Aguera 2015).

El turismo comunitario, en cambio, si bien es un concepto en construcción, originalmente se ligó al turismo rural o de base local, ligado a políticas internacionales de promoción al turismo rural como herramienta para potenciar su desarrollo (Cabanilla 2018). Algunas investigaciones han abordado la evolución del concepto de turismo comunitario a nivel de Latinoamérica (García Palacios 2016; Cabanilla 2018). Estas investigaciones se han topado con diferentes conceptos para el término, desde la definición de un turismo étnico, o indígena, en donde los turistas pueden visitar localidades con comunidades de pueblos originarios, hasta una oferta de turismo construida, gestionada, y controlada por la comunidad local que tiene como rasgo diferenciador la distribución de los beneficios (Ruiz Ballesteros 2007). De todas formas, el turismo comunitario, es una experiencia que se da en diversos lugares de Latinoamérica, en Ecuador, por ejemplo, existe un Encuentro Nacional de Turismo Comunitario y una Federación Ecuatoriana Pluricultural de Turismo Comunitario (Loor 2019; Noboa 2011). En Brasil, existen diversas experiencias de turismo comunitario, algunas que involucran a las comunidades de las favelas (Silva et al. 2014), otras, lo integran comunidades de pescadores en el nordeste brasileiro y existe una Red de destinos comunitarios de Brasil (Coriolano 2017).

El turismo en la zona Sur-Este del Uruguay

En Uruguay, una de las actividades económicas más relevantes, luego de las actividades agro-productivas, es la turística, principalmente en torno al turismo de sol y playa. “La industria del turismo se ha convertido en las últimas décadas en una de las fuentes más importantes de ingresos, representando el 7,5 % del PBI y el 8% de los empleos directos e indirectos; cifras que año a año se van incrementando” (Cámara Uruguaya del Turismo, 2024). El Ministerio de Turismo denomina el turismo como “el conjunto de actividades originadas por el desplazamiento temporal y voluntario de personas o grupos de ellas, fuera del lugar de residencia de las mismas a modo de descanso [...]”. Es este mismo Ministerio quien ha elaborado un Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 que fomenta diversas actividades que promueven la inversión en el sector mediante importantes exoneraciones fiscales.

Aunque se trate de un país con una extensión territorial pequeña, cuenta con una vasta zona costera que alberga bellezas paisajísticas muy atractivas para diversas clases de turismo. El principal turismo en Uruguay está asociado al turismo de sol y playa, sin embargo, existen otros tipos de turismo, como el turismo urbano. Las capitales de Montevideo y Colonia atraen el turismo urbano; siendo la capital montevideana un destino con una alta ocupación de alojamiento hotelero y visitantes durante todo el año.

En la costa Sur-Este de Uruguay, el turismo que pondera es el turismo de sol y playa, pero con importantes diferencias entre localidades de Maldonado y Rocha. Por un lado, Punta del Este en Maldonado, es uno de los destinos turísticos con mayor renombre internacional, conocido por su exclusividad (Russo 2011; Trochón 2017). Esta ciudad, que, como se ha mencionado previamente, se encuentra conurbada con la capital de Maldonado, ha presentado un gran crecimiento demográfico, que resalta entre otras localidades de Uruguay, triplicando su población en unos 20 años (Ministerio de Desarrollo Social 2020; Altmann 2021). En especial, luego de la pandemia, hubo un gran número de personas que encontró en la dupla Punta del Este-Maldonado una ciudad con diversas playas y espacios verdes cercanos, pero sin perder la oferta cultural y de servicios que ofrecen las capitales como Montevideo o Buenos Aires (Zorzi y Campodónico 2019).

Punta del Este es presentada como el balneario exclusivo y la ciudad más glamorosa de América Latina (<https://uruguaynatural.com/es/places/punta-del-este/> sitio oficial del Ministerio de Turismo). El paisaje urbano en esta ciudad está caracterizado por los lujosos hoteles, lujosas residencias de verano, altos edificios, restaurantes, y yates en el puerto (Russo 2011). Este tipo de turismo, está caracterizado por la elitización de los espacios y la gentrificación. El epicentro de demanda de servicios, gastronómicos, hoteleros, de cuidados (limpieza, guarderías, etc.) es Punta del Este y José Ignacio (una pequeña localidad contigua a Punta del Este), mientras que el personal que trabaja en estos puestos laborales proviene de las periferias de dichas áreas, típicamente la capital de Maldonado y San Carlos, otra ciudad importante en Maldonado. Otro aspecto gentrificante, es el tipo de turismo de corte internacional que recibe esta ciudad durante la temporada de verano, con una gran demanda hotelera (Enjoy Punta del Este, por ejemplo), y con la llegada de grandes cruceros. Durante el verano, los precios (de la alimentación, de la vivienda, de cualquier servicio en general) se disparan, lo que genera que, aquellos pobladores que decidan vivir durante todo el año en Maldonado vivan en zonas alejadas al centro turístico de Punta del Este. Por

otra parte, las actividades que busca este tipo de turismo son las grandes fiestas de electrónica, fiestas privadas en yates, casinos, etc. Veranear en Punta del Este fue y es considerado símbolo de estatus social: solo mostrarse, deambular por sus calles, frecuentar sus playas y lugares de moda confiere un prestigio particular (Trochón 2017).

Otro aspecto gentrificante de este tipo de turismo es que debido a la especulación inmobiliaria los precios de los alquileres y ventas de viviendas, el acceso de la vivienda propia es inalcanzable para las clases trabajadoras. El alquiler anual promedio de una casa en Punta del Este en 2024-2025 en general se paga en dólares americanos y va desde los US\$ 800 a los US\$6000 (Cámara del Inmobiliaria Uruguay (CIU) 2024). Mientras que un sueldo promedio en Maldonado en el área de los servicios (gastronomía, mozos, cocineros, niñeras, maestros y profesores) gira entorno de los \$25.000 uruguayos (aprox. US\$586). Siendo que, el sueldo mínimo uruguayo en 2024 fue de \$22.751 y el ingreso promedio per cápita de un hogar fuera de Montevideo es \$23.610, unos US\$594 (Instituto Nacional de Estadística 2024). Sumado a esto, hay una alta demanda de vivienda en las épocas de verano, con precios altos, mientras que durante el invierno la mayoría de los edificios permanecen prácticamente vacíos. Según datos del censo nacional del 2023 y datos de artículos científicos en la materia alrededor del 70% de las viviendas en Punta del Este son de uso temporal (Altmann 2021, 40; Censo Nacional 2023). Por otra parte, el precio de un apartamento en temporada se fija por noche. El precio de un apartamento en frente al mar de un dormitorio oscila entre los US\$100 y los US\$500 por noche (Cámara del Inmobiliaria Uruguay (CIU) 2024).

Todo lo detallado anteriormente ha generado la intensificación de la segregación socio-territorial y el crecimiento de barrios marginales y los asentamientos irregulares (Ibáñez 2016, 44). Barrios como el barrio Kennedy, La Capuera, El Placer, Benedetti y Nuevo Maldonado, se han consolidado como áreas marginales en donde varios estudios han investigado algunas razones para su expansión. Datos del Censo Nacional de 2011, muestran las tasas de inmigración y emigración del departamento de Maldonado. Se encontró que la mayoría de los residentes de los barrios marginales del departamento, son residentes recientes, provenientes de otros departamentos de Uruguay, e inclusive algunos de procedencia internacional (Instituto Nacional de Estadística 2011). Esta migración, se ha debido a la búsqueda de oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida (Veiga et al. 2012, 25)

Respecto a esto último, el estudio de Altmann (2021) es claro: las zonas de mayor tasa de viviendas estacionales (es decir aquellas que solo son ocupadas durante la temporada de verano) son las más cercanas a la península de Punta del Este y las viviendas de población que vive durante todo el año son las zonas marginales a la península (ver Figura 9). Por otra parte, las zonas de mayor dinamismo, es decir, las zonas de mayor crecimiento poblacional y de viviendas son las zonas marginales que es evidenciado por el surgimiento de nuevos barrios (ver Figura 9). En este estudio, Altmann evidencia el surgimiento de 7 barrios periféricos o fraccionamientos nuevos (periodo 1985-2015). Por ejemplo, se evidenció el surgimiento de dos asentamientos en la zona de La Capuera (barrios periféricos caracterizados por la precariedad de la vivienda y el bajo acceso a servicios básicos): “Los Eucaliptus” y “Mario Benedetti” (ver Figura 9).

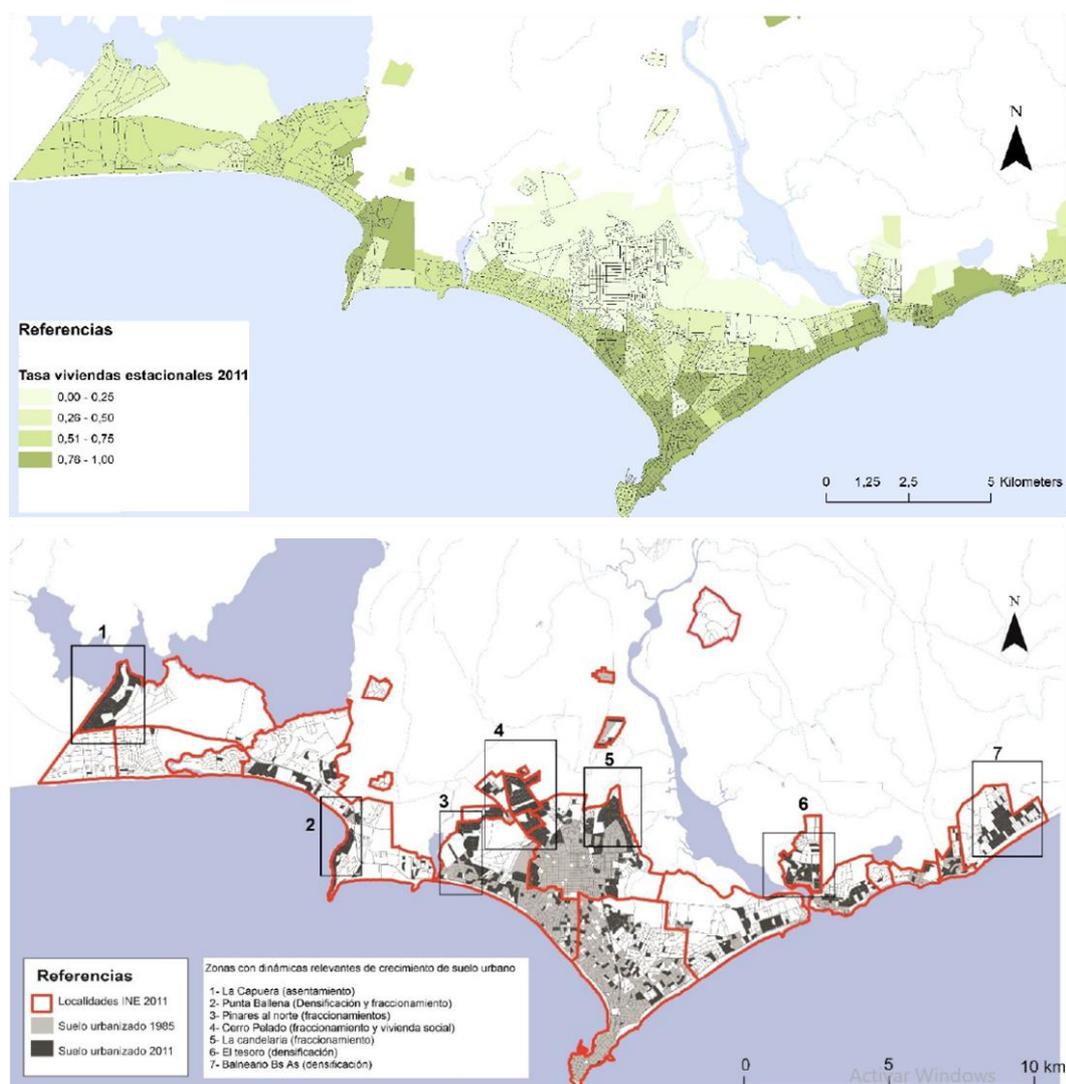


Figura 9. Arriba se muestra la tasa de viviendas temporales en el conglomerado Maldonado-Punta del Este. Abajo se muestran las zonas de mayor crecimiento de viviendas y numerados del 1 al 7 los barrios marginales.

Fuente: Mapas tomados de Altmann (2021).

Por otra parte, la modalidad de vivienda en barrios privados es otro de los fenómenos que contribuyen a la gentrificación y que han aumentado significativamente en las últimas décadas fundamentalmente en Maldonado, pero también en Rocha (García et al. 2019). Este fenómeno será abordado en esta tesis con mayor detalle en el siguiente apartado de este capítulo.

El tipo de turismo que ocurre fundamentalmente en Maldonado requiere la construcción de grandes infraestructuras como carreteras, puentes, ramblas, etc. para que se generen y prosperen las inversiones y las proyecciones inmobiliarias en esas zonas. Entre algunos hitos del desarrollo de infraestructuras en Maldonado se destacan: el aeropuerto internacional de Laguna del Sauce (1997), el shopping center de Punta del Este (1997) la finalización de la autovía Montevideo-Punta del Este (1999) y la inauguración de un hotel cinco estrellas de una cadena global (Hotel Conrad de la cadena Hilton 1997). Además, en el 2013 se habilitó la construcción de un puente sobre la laguna garzón (la cual es un Área protegida) (Figura 10). La construcción de este puente fue motivo de una gran controversia entre vecinos locales y las autoridades que aprobaron dicho puente, debido a los impactos socio ambientales de su construcción. De Álava (2007) señalaba que “durante más de 30 años se discutió si realizar o no el puente sobre la Laguna Garzón y de esta manera expandir la frontera del turismo tradicional del modelo ‘Punta del Este’ hacia la costa de Rocha. Esto se veía como una forma de llevar el ‘progreso’ a Rocha, o como una pérdida de oportunidades y alternativas turísticas de otro tipo, compatibles con la conservación de la biodiversidad” (De Álava 2007).



Figura 10. Puente sobre la desembocadura de la Laguna Garzón en el departamento de Maldonado, Uruguay.

Por otra parte, en Rocha, el tipo de turismo que concurre a las localidades de este departamento busca la tranquilidad de los pueblos costeros pequeños y la diversidad de playas que permite elegir entre playas muy concurridas o poco concurridas. En Rocha, el turismo que predomina es el de sol y playa, y las localidades varían entre La Paloma, con mayor grado de urbanización, y Cabo Polonio o Valizas, que son pequeños pueblos de pescadores. En estas localidades costeras, la presión sobre el ecosistema costero consiste en la construcción de viviendas en primera línea de costa, que genera erosión costera. Pero no hay tanta presencia de hoteles, de hecho, los hoteles que existen son básicamente los mismos desde hace décadas, y no hay presencia de cruceros. Por ende, no hay tanto turismo internacional. O el turismo internacional que llega prefiere lugares tranquilos como la Reserva Natural de Cabo Polonio (Observación propia).

Este tipo de turismo tiene cierta conciencia ambiental, ya que va en búsqueda de lugares de conservación de especies y ecosistemas, de playas casi prístinas y tranquilas. Además, este tipo de turismo disfruta de ciertos elementos culturales y gastronómicos, por ejemplo, de la gastronomía de elementos marinos como peces y algas, que fortalecen a las comunidades locales, como los pescadores. Tal es el ejemplo del emprendimiento gastronómico de “La cocina de la Barra” (Figura 11). Un restorán que fue impulsado, creado y desarrollado por un grupo de pescadoras mujeres de la Laguna de Rocha. Este emprendimiento, que ofrece productos frescos de la Laguna, tuvo un gran éxito para la economía de las pescadoras, “desde una perspectiva económica la Cocina de la Barra, incrementó en un 75% los valores de venta en los últimos años, respecto de su primera temporada en 2016 e incrementó las compras de pesca fresca a las familias de la laguna en un 94% respecto del año inicial” (Laporta y Lagos 2021).



Figura 11. Las mujeres pescadoras de la Laguna de Rocha. Creadoras del emprendimiento de la Cocina de la Barra.

Fuente: Tomando de la página web del Portal Oficial de Turismo de Rocha. <https://turismorocha.gub.uy/destinos/la-paloma/restaurantes/cocina-de-la-barra>

Si bien hay algunos estudios de la Universidad de la República, a través de la Facultad de Ciencias Sociales y datos socioeconómicos del Ministerio de Desarrollo social y de los censos nacionales, que abordan la temática de la desigualdad en el departamento de Maldonado, aún hay poca bibliografía de cómo influye el turismo en la configuración de espacios desiguales costeros. Algunas tesis abordan la planificación territorial desde los planes de ordenamiento territorial, que clasifican a los suelos según urbanos, rurales, categorizando el mismo y proponiendo posibilidades de desarrollo urbanístico (en cuales zonas urbanizar, en cuales no) (Gadino et al. 2013; Verrastro 2015; Goyos 2016; Ciganda 2017). También hay varios trabajos que abordan el desarrollo de los barrios privados en las zonas costeras de Maldonado y Rocha. Siendo este un tipo de habitar que viene aumentando en estos territorios (Varela 2017; García et al. 2019; Gadino et al. 2022). Sin embargo, aún restan análisis que aborden cómo se interceptan el turismo y la gentrificación con la conservación del ecosistema costero. Temática que será abordada en la sección próxima de este capítulo.

2. Apropiación capitalista y elitización en la zona costera Sur-Este de Uruguay

A principios del siglo XX, gran parte de la zona costera Sur y Este (departamentos de Maldonado y Rocha) se fraccionó en pequeños lotes, y, varias décadas después (a partir de los 80'), comenzó a albergar a miles de turistas año a año, en paisajes que transicionaron de rurales a urbanos, lo que ahondó la especulación del suelo y la pérdida del espacio público por excelencia: la playa (de Álava 2007; Gadino 2011). Como menciona Varela, (2017, 82) en su tesis:

Muchos de estos “balnearios en papel” son producto del loteo indiscriminado y la venta de parcelas en cuotas, resultan del diseño de escritorio, en muchos casos sin considerar las características existentes de orografía e hidrografía, sin plantear una imagen futura de continuidad.

En las últimas décadas (1980-actualidad), el acelerado desarrollo de la industria turística y la especulación inmobiliaria en las zonas costeras de Uruguay han provocado distorsiones ambientales y deterioros paisajísticos tales como erosión de playas, uniformización del paisaje y fenómenos de fragmentación y segmentación social (Arana et al. 1983; Leicht 2012). Hitos como las construcciones de puentes (sobre arroyos en Maldonado en la década de 1970, el puente sobre la Laguna José Ignacio en la década de 1980 y muy recientemente, en 2015, el puente sobre la Laguna Garzón) y ramblas, generaron impactos sobre el ambiente costero, propiciando la expansión urbana del cemento (Casciani 2002), mientras, se expandían ciudades de reconocimiento turístico internacional, como Punta del Este (ver Figura 4 en el capítulo anterior). A partir de allí se profundizó la especulación inmobiliaria, en una compleja interacción entre Sociedades Anónimas, agentes institucionales del estado, y capitales privados (ej. empresarios, sociedades anónimas). Lo cual, además de propiciar la construcción de hoteles, edificios, y barrios privados, propiciaron la privatización y elitización del espacio costero, con fuertes repercusiones para las comunidades locales (Brum et al. 2021; Gadino et al. 2022).

Como se mencionó anteriormente en el texto, a comienzos del siglo XX, las áreas de ecosistema costero uruguayo fueron fraccionadas en pequeños lotes, y los que se localizaban sobre el ecosistema costero, sobre todo aquellos cercanos a centros poblados, en su gran mayoría, fueron construidos con casas y hoteles. La belleza paisajística de la playa, y la cercanía al mar, aumentaron la especulación inmobiliaria en

esta zona y el avance de la urbanización se configuró en una marcada segregación social (Altmann 2021; Gadino et al. 2022; Pérez y Aguiar 2023).

Análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial de la zona Sur-Este de Uruguay

Para cumplir con el objetivo de evaluar cómo los procesos de elitización y gentrificación se vinculan con la pérdida de ecosistema costero se procedió al análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial (a partir de ahora OT) de la zona Sur-Este de Uruguay. El análisis de mapas y la legislación que regula, a través de los planes de OT lo que es permitido o no en un área, permite identificar cómo se planifica la urbanización en el territorio, en qué zonas puede construirse, bajo qué características, etc. Para ello se analizaron dos planes de OT. Uno fue el Plan de OT “Entre Lagunas”, para la zona comprendida entre la Laguna de Rocha y la Laguna Garzón (Plan de OT entre Lagunas) (Figura 12). Y plan “Los Cabos” para la zona comprendida entre el Cabo Santa María (actualmente la ciudad de La Paloma) y el Cabo Polonio (Plan de OT entre cabos) (Figura 12).



Figura 12. Se muestra la zona Sur-Este de Uruguay, el sistema de lagunas costeras y los centros poblados mencionados en esta tesis. En rectángulos rojos se muestran las áreas comprendidas por los Planes de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas” (entre la Laguna de Rocha y la Laguna Garzón) y “Los Cabos” (entre el Cabo Santa María, ciudad de La Paloma, y el Cabo Polonio).

Elaboración propia en software libre QGis.

La ley nacional n°18.308 es la cual regula y define qué es el ordenamiento OT y el marco regulador de OT en Uruguay (Ley 18.308). En esta ley se define el OT como “el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio, el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”. En esta ley establece “instrumentos de planificación” a diferentes escalas nacionales, departamentales, locales, estos son: directrices, programas, planes locales. También define en su artículo 14 que competencias tienen los departamentos (por ejemplo, Maldonado y Rocha) y a través de qué instrumentos pueden crear y modificar

planes de OT: “Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable” (Ley 18.308).

Los planes a nivel departamental que define la ley 18.308 son las directrices departamentales y los planes locales. Siendo las primeras de forma más abarcativa los procesos de ocupación en todo el departamento, y los segundos, como dice su palabra, planes formulados para regular el OT de una localidad. Respecto a la competencia de las Intendencias Departamentales (gobierno departamental uruguayo) de crear y modificar estos planes la ley es clara: “Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local” (Artículo 17, Ley 18.308).

En esta ley también se definen categorías de uso del suelo: suelos urbanos, suelos suburbanos y suelos rurales. Luego, dentro de esas clasificaciones hay distintas sub categorías (Artículo 30, Ley 18.308, Tabla 2)). Por ejemplo, para el caso del suelo urbano, está el suelo urbano consolidado, y el no consolidado. En el suburbano, hay subcategorías según sus usos. Dentro de este existe un suelo suburbano protegido que es de especial interés en este trabajo pues es el que abarca las áreas en las que no se puede construir. También es de especial interés en esta tesis el atributo de “Potencialmente Transformable” el cual se define en el artículo 34 de la ley y refiere a que los instrumentos de OT departamentales pueden definir ámbitos del territorio como potencialmente transformables reviendo la categoría a la que se transformará el suelo los usos admitidos y demás determinaciones estructurantes básicas (Artículo 34, Ley 18.308) En los planes de OT “Entre Lagunas” y “Entre Cabos” (los analizados en esta tesis) se sigue el mismo criterio de clasificación de uso del suelo que prevé la ley 18.308 de OT de Uruguay.

Respecto a quién tiene la potestad de modificar, o crear planes de OT a nivel departamental, la ley en el artículo 23 indica que “El Intendente elaborará y someterá los instrumentos del ámbito departamental a la Junta Departamental respectiva para su aprobación, sin perjuicio de la iniciativa legislativa que a ésta corresponde” (Ley 18.308).

Tabla 2.
Descripción de las categorías de uso del suelo que prevé la ley nacional n°18.308 del 2008.

Categoría del suelo	Sub categorías	Breve descripción
Rural	Rural productiva	Áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine.
	Rural natural	Áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el Alveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costa.
Urbano	Urbana consolidado	Áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público
	Urbana no consolidado	Áreas en las que aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento.
Suburbana		Suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial.
Atributo de potencialmente transformable		Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables previendo la categoría a la que se transformará el suelo los usos admitidos y demás determinaciones estructurantes básicas

Elaboración propia

Para comprender cuáles son los mecanismos (principalmente legislativos) que permiten el fraccionamiento y destrucción del ecosistema costero me hice esta pregunta pensando en los dos planes de OT: ¿En cuales aéreas de la clasificación del suelo se puede construir viviendas o potencialmente construir viviendas y en cuales no?

En los *urbanos* en el 100 %. El suelo de categoría urbano está definido en el artículo 32° de la Ley 18.308 y en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial (Instrumento de OT de nivel departamental). En éstas se definen las sub categorías: “Suelo Urbano Consolidado de Uso Residencial Permanente; Suelo Urbano Consolidado de Uso Residencial Estacional y Suelo Urbano No Consolidado de Uso Residencial Estacional”. En los *suburbanos* depende de su categoría: El suelo de categoría suburbano está definido en la Ley 18.308, y en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. En éstas se definen las subcategorías: “Suelo Suburbano de Uso Logístico, Industrial o Residencial; Suelo Suburbano de Uso Residencial Estacional; y Suelo Suburbano Protegido”. En el único que hay más restricciones para construir, pero no se prohíbe su construcción es en el Suelo

Suburbano Protegido. En los *rurales* depende la categoría: El suelo de categoría rural está definido en la Ley 18.308 del 18 de junio de 2008 y en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. “Sus límites comprenden a todo el suelo no categorizado como urbano o suburbano” (Ley 18.308). En los *rurales productivos* solo construcciones de más de 5 ha. Si están dentro de la Laguna de Rocha deben tener como mínimo de 50 ha. Y mantener un retiro de 500 a la laguna. También se permiten apart-hoteles, hoteles, residencias grandes. En los *rurales potencialmente transformables* se puede construir en predios menores de 5 ha.

Plan de Ordenamiento Territorial “Entre Lagunas”

En el caso del plan de OT entre lagunas, el territorio presenta una clara dicotomía entre intereses de conservación (Política de Áreas Protegidas) y desarrollo económico-turístico (suelo rural categorizado como potencialmente transformable a suburbano y considerado como “zona potencial de desarrollo turístico” por la zonificación estratégica del plan local) (Plan Local Entre Lagunas 2010). El área que gestiona este plan de OT comenzó a fraccionarse en la década de 1930, con la aprobación del fraccionamiento de Las Garzas, y luego se continuaron más fraccionamientos de distintos lotes en las décadas de 1950 y 1960 (Raftopulus 2017). Un aspecto para destacar es que los fraccionamientos de lotes de tierra comienzan a principios de los 1930 el plan de OT es del 2003 y las Áreas Protegidas se crearon en 2014 en el caso de Laguna Garzón y en el 2010 la Laguna de Rocha. Esto genera, por ejemplo, que dentro de las Áreas protegidas convivan otros usos del suelo como la actividad ganadero-productiva, o la actividad turística. Las Áreas protegidas en Uruguay cuentan por ley con Planes de Manejo (Ley N° 17.234). Estos planes son creados para regular, diseñar, definir, cuáles actividades pueden ser llevadas a cabo, cómo y cuándo (Santos 2009). Además definen áreas y especies de prioritarias para la conservación. En el caso de la Laguna de Rocha, a pesar de que el área entra al Sistema Nacional de Áreas protegidas en el 2010 (Decreto No. 61/010), su plan de manejo de del año 2016 (Sistema Nacional de Áreas protegidas 2016). En este plan tuvo que contemplarse diversos usos del suelo, por ejemplo, usos productivos (principalmente ganadería) con otros usos, como la existencia de comunidades de pescadores a las orillas de la laguna, y objetivos de conservación. Lo que sucede entonces es que dentro de esas áreas conviven usos del territorio pre-existentes a los planes y muchas veces

contrastantes con los propios objetivos de conservación de dichas áreas (Santos 2009; Raftopulus 2017).

Del total del área que abarca el plan de OT “Entre Lagunas” (33.600 hectáreas en total), “se categorizan como suelo rural 29.498 hectáreas (88 %) y solo 4.102 hectáreas (12 %) se destinan a usos suburbanos de carácter residencial turístico de baja intensidad. De las 29.498 hectáreas de suelo rural, 9.000 hectáreas pertenecen al Área Protegida Laguna de Rocha” (Plan de OT Entre Lagunas 2010; Figura 13).

Respecto a la categorización de suelo suburbano de carácter residencial turístico (4.102 hectáreas), en un 35 % del total (aproximadamente 1400 hectáreas) como máximo se podrán desarrollar proyectos que impliquen división de suelo en predios de área inferior a 5 hectáreas. En el 65 % de suelo restante “se admitirán únicamente divisiones de suelo que creen predios de área mayor que 5 hectáreas y con un máximo de dos unidades habitacionales” (Plan de OT Entre Lagunas). Nótese que las áreas destinadas a usos Urbanos o Suburbanos son las más cercanas a la zona costera mientras que el suelo de categoría rural es el más alejado de la zona costera (Figura 13).

A su vez, hay una categoría de suelo rural que es “potencialmente transformable” a suburbano y es considerado por la zonificación estratégica del plan como “zona potencial de desarrollo turístico”. Esta aprobación implica la incorporación de amplias áreas adyacentes a la costa a la dinámica de transformación de usos, permitiendo la ocupación de suelo con fines turístico-residenciales. Esto denota, por un lado, la confirmación de la aceptación de este nuevo modelo de fomento al turismo por parte de las autoridades departamentales, y por el otro, la inmediata valorización del suelo por su potencial de transformación y fraccionamiento. Cabe destacar que existe suelo rural potencialmente transformable tanto dentro del Área Protegida Laguna de Rocha, como en el Área Protegida Laguna Garzón, lo que implica, además, una tensión entre los valores de protección de la biodiversidad y el paisaje y el desarrollo productivo y turístico dentro del área que comprende el plan de OT (Figura 13).

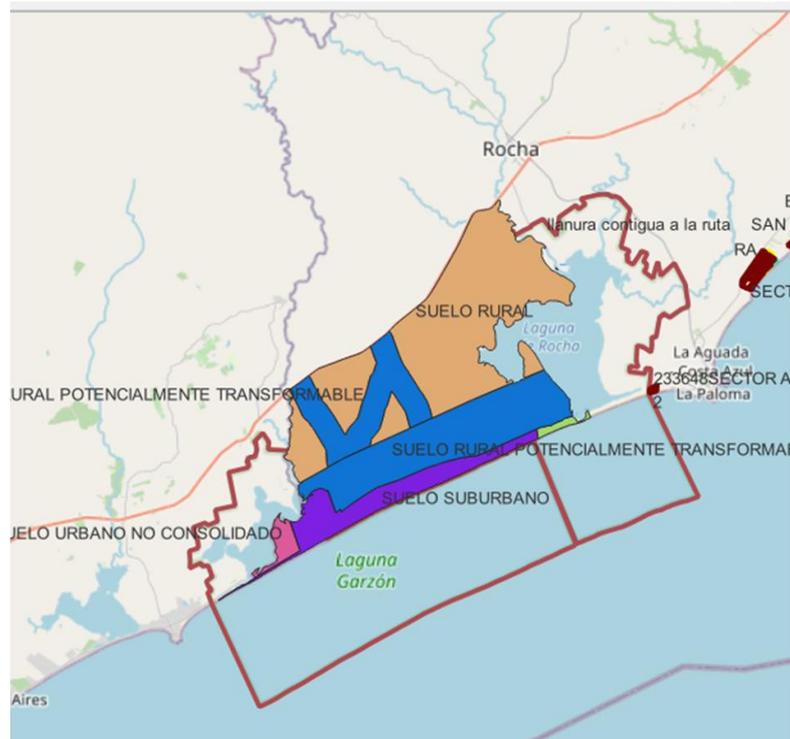


Figura 13. Mapa que muestra en distintos colores y con sus nombres, la disposición de los usos del suelo del plan de OT entre lagunas. En marrón se muestra el suelo de categoría rural, en azul, el suelo de categoría rural potencialmente transformable, en violeta, el suelo suburbano, en rosado el suelo urbano no consolidado y en verde el suelo suburbano protegido (contra la laguna de rocha). En recuadros de color bordó se muestran las dos Áreas Protegidas de la zona (Área protegida de Laguna de Rocha, y de la Laguna Garzón).

Fuente y elaboración propias a partir de mapas descargados del GEOPORTAL de la Intendencia de departamental de Rocha (<https://sig.rocha.gub.uy/mobile/index.php>)

Son 33.600 ha de plan y solo 140 ha de suelo suburbano protegido (0,4 %, el que se muestra en verde en el mapa) (Figura 13). El suelo suburbano protegido es, definido por la normativa: “suelo que por su condición natural debe ser objeto de especial protección por motivos de conservación de la biodiversidad y protección de los espacios y recursos naturales de valor científico, económico, turístico, así como de los valores paisajísticos, culturales, históricos, didácticos y arqueológicos. En este tipo de suelo no podrán desarrollarse usos o actividades que impliquen transformación de su naturaleza o lesionen el valor específico que se quiere proteger” (Plan de OT Entre Lagunas, 2010).

En relación al análisis de unos párrafos previos, sobre los diferentes usos del suelo dentro del área protegida, las consecuencias de que solo el 0,4% del área sea protegida son varios. Primero, porque el área ya cuenta con presiones antrópicas, no sólo por los usos productivos del suelo sino también por el avance de las construcciones de viviendas. Un documento elaborado por PROBIDES en el 2002 muestra como si

bien aun las construcciones son limitadas, en el caso de continuar y consolidarse desvirtuarían completamente el paisaje y la estructura morfológica del territorio (PROBIDES 2002). Por otra parte el área cuenta con otras presiones como el avance de la forestación (con pinos y eucaliptus) (de Álava 2007), la falta de fiscalización de la tala de monte nativo, la introducción de especies exóticas (Nebel y Porcile 2006), los problemas de contaminación por agrotóxicos y contaminantes emergentes (Griffero et al. 2019). Esto pone en evidencia las dificultades que se enfrentan para proteger al ecosistema costero en esta región del país.

Plan de Ordenamiento Territorial “Entre Cabos”

En el caso del plan de OT Entre Cabos hicieron una categorización con zonas que van de la zona A a la H en las que se reparten las diferentes categorías de uso del suelo (rural, suburbano, y urbano). En el caso de este plan, el suelo urbano consolidado esta abarcado por la ciudad de La Paloma, y otras localidades costeras como La Pedrera, Valizas, y Aguas dulces. Pero también de forma sorpresiva, dentro de la categoría de urbano no consolidado (pero que podría consolidarse a la brevedad) se encuentran localidades como Oceanía del Polonio, muy cercano al área protegida Cabo Polonio en el que no se observa ningún tipo de signo de urbanización.

La principal presión sobre el ecosistema costero y los ecosistemas asociados que hay en el territorio que comprende este plan de OT se vinculan con el fraccionamiento de los lotes, en el desarrollo urbano o en las proyecciones de desarrollo urbano. En esta área existen zonas de mayor sensibilidad ambiental, como son las cárcavas (una formación geológica milenaria formada por la erosión de la tierra) y las áreas protegidas (Figuras 14 y 15). A medida que avanza la urbanización sobre estos ecosistemas, se fraccionan los ecosistemas, o se generan pérdidas irreversibles (Álvez y Goso 2014).



Figura 14. Mapa que muestra en detalle las áreas comprendidas por el plan de Ordenamiento Territorial entre cabos (entre el cabo Santa María (ciudad de La Paloma) y el Cabo Polonio). En marrón oscuro las áreas que regula la normativa del plan. Y en marrón claro el Área Protegida de Cabo Polonio.

Fuente y elaboración propias a partir de mapas descargados del GEOPORTAL de la Intendencia departamental de Rocha (<https://sig.rocha.gub.uy/mobile/index.php>).

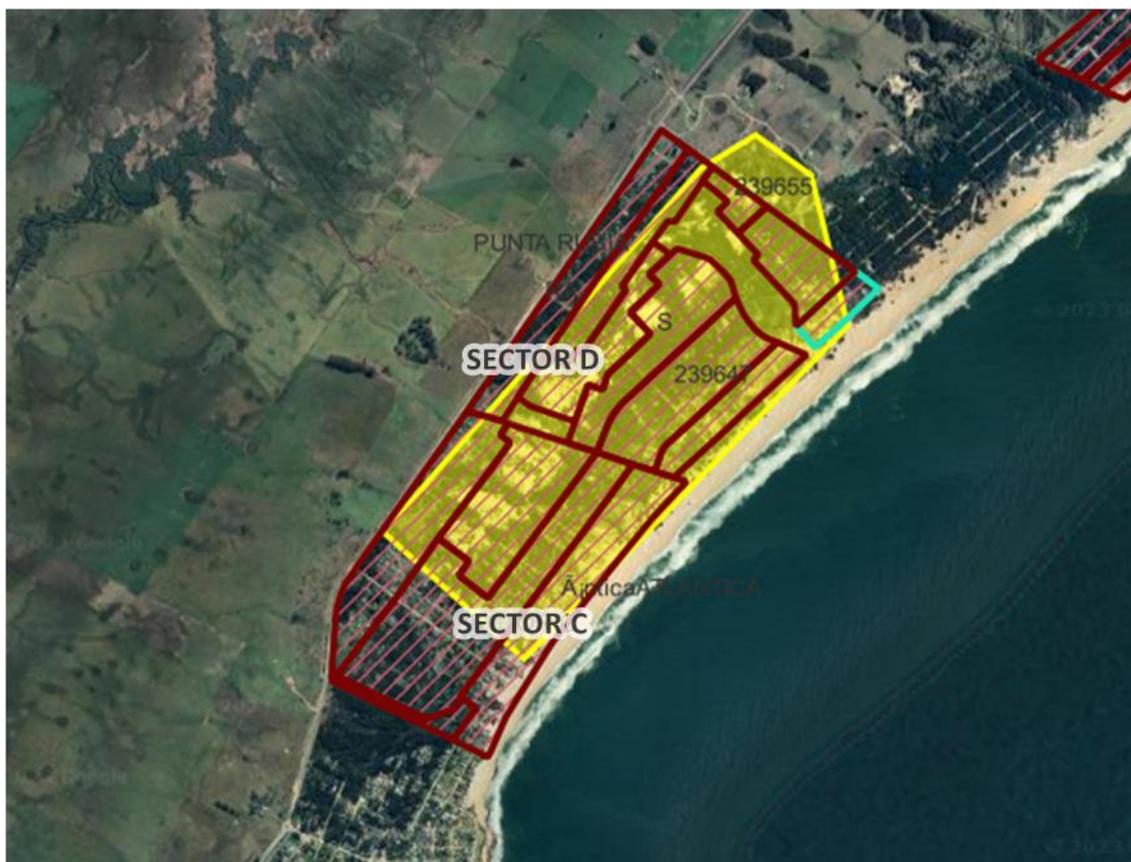


Figura 15. Figura que ilustra en detalle el área del sector C (más próximo a la Pedrera y La Paloma) con su categoría de suelo y superpuesta en color amarillo la capa del área que abarca el ecosistema de Cárcavas. Como puede observarse, aunque los planes prevén que no se puede construir sobre las cárcavas, existen zonas de urbanización superpuestas con el área de cárcavas. Fuente y elaboración propias a partir de mapas descargados del GEOPORTAL de la Intendencia departamental de Rocha (<https://sig.rocha.gub.uy/mobile/index.php>)

Cabe destacar que la mayoría de los polígonos que se ubican en el mapa que muestro del plan de OT entre cabos en la Figura 14 tienen la categoría de suelo rural potencialmente transformable. En donde “se autoriza el uso residencial de unidades aisladas o conjuntos turísticos, hoteles, apart hoteles u hostales y de restaurantes y servicios afines, compatibles con el uso residencial, con un área máxima cubierta de 300 m²” (Plan de OT entre cabos). Esto implica, al igual que en el Plan de OT “Entre Lagunas” suelos que son más vulnerables a ser transformados a las otras categorías, por ejemplo, urbano.

Si bien en los suelos potencialmente transformables la normativa del plan indica que sólo se podrán crear predios mayores a 5 hectáreas, el plan también permite que hasta en un 20 % de los tramos de suelo con el atributo de potencialmente transformable identificados en las distintas zonas (B, C, D, E, F y H) podrán realizarse proyectos de desarrollo turístico residencial de predios menores a 5 hectáreas, debiendo cumplir

algunos permisos ambientales. Estos permisos son típicamente la viabilidad del proyecto ante la Intendencia de Rocha, y el permiso de Viabilidad Ambiental de Locación ante el Ministerio de Ambiente. Cabe destacar que en el Artículo 15° de este Plan de OT se indica que se podrán efectuar modificaciones futuras a las categorías o crear nuevas sub categorías a través de instrumentos que se aprueben en el futuro por la Intendencia de Rocha. Esto implica que las Intendencias, en este caso la Intendencia de Rocha, tiene el poder de modificar el plan de OT, y los requerimientos para la edificación en cada categoría.

Respecto a la situación de las cárcavas, el plan de OT “Entre Cabos” dice: “Se mantiene vigente lo dispuesto por el artículo 22° del Decreto 12/2003 en cuanto a la exclusión de fraccionamiento o edificación en las cárcavas. En atención que existen diferentes grados de consolidación del fenómeno de las cárcavas, los propietarios que pretendan realizar una propuesta específica del uso del suelo que las comprende, deberán: a. delimitar en forma precisa su ubicación; b. presentar un informe técnico que realice una evaluación ambiental específica de la misma y que de fundamento a la propuesta. Previo informe técnico favorable, el Intendente podrá aprobar la propuesta con la anuencia expresa de la Junta Departamental” (Plan de OT Entre Cabos 2014). De esta cita textual se desprende que, aunque existe legislación para proteger a la zona de cárcavas, aun así, se construye sobre las mismas. Lo que degrada dicho paisaje e implica, además, un riesgo para quienes construyen sobre las mismas. Debido a que el suelo es ampliamente erosivo, frente a lluvias intensas, existen riesgos de desmoronamiento de las edificaciones (Plan de OT Entre Cabos 2014).

Algunas conclusiones luego de analizar ambos planes son las siguientes: 1) En casi ningún caso prohíben la construcción de viviendas. En todo caso la legislación prevé la regulación de las construcciones según algunas características, pero inclusive en las zonas que se mencionan como “protegidas” se les autoriza a construir con condicionamientos. 2) Lo que se hace es aumentar las restricciones de construcción o pedir informes de impacto ambiental. Pero debido a que todos los padrones tienen dueño privado no pueden prohibirle que construya en esos padrones porque se ponen en tensión los derechos de propiedad privada. 3) Los planes promueven la urbanización del espacio costero ya que prevén como zonas urbanas no consolidadas (pero zonas urbanas al fin) a zonas en las que no hay ningún tipo de urbanización (como Oceanía del polonio) por lo que le dan muy poca protección a estas zonas. 4) Por último, los planes de OT promueven la elitización del espacio costero porque al aumentar los

condicionamientos para la construcción de viviendas aumentan los costos de vivienda haciendo que quienes puedan acceder a estos modos de habitar sean personas que puedan acceder a comprar grandes fracciones de tierra y cumplir con esos condicionamientos. Esto queda explícito ya que la división de suelo ha tenido como objeto la creación de predios de 5 hectáreas de destino residencial turístico y se han promovido otros emprendimientos residenciales de bajísima densidad de ocupación como las chacras marítimas y los barrios privados.

Si bien hay legislaciones que prevén la protección del ecosistema costero (véase capítulo 1 de esta tesis), dado que los padrones tienen propiedad privada, no se les prohíbe la construcción en dicho territorio. Esto es debido a que según el Código de Aguas de Uruguay, en el artículo 153 se indica: “En dicha faja (costera), cualquier acción (construcción u obra) requiere autorización ambiental previa expedida actualmente por el Ministerio de Ambiente (Estudio de Impacto Ambiental)”. Se les permite la construcción bajo ciertas condiciones. Lo cual en muchos casos no se cumple. Además de lo perverso que es el sistema de participación ciudadana que prevé la ley de impacto ambiental: los plazos son muy acotados, no hay casi difusión y la participación no es vinculante, solo consultiva, es decir, se puede participar del proceso de impacto ambiental pero no con injerencia en las decisiones finales. Las modalidades de participación ciudadana son abordadas más adelante en este mismo capítulo.

Las excepciones a la regla

En el último tiempo (2021-2024), lo que ha ocurrido es que grandes complejos hoteleros, resorts, y viviendas se han construido sobre el ecosistema costero con un argumento de “excepción” a la normativa. Para ilustrar la asiduidad con la que se recurre a este mecanismo se puede observar en la página del Ministerio de Ambiente de Uruguay aquellos proyectos que requieren de un Estudio de Impacto Ambiental. Estos proyectos son categorizados en tres categorías: A, B y C. Aquellos proyectos categorizados por el Ministerio de Ambiente como categoría B y C (los A son aprobados directamente) requieren una etapa de Manifiesto Público en la que todos los ciudadanos pueden realizar quejas, apreciaciones y comentarios en la página del Ministerio de Ambiente (<https://www.ambiente.gub.uy/oan/manifiestos/>). Con el objetivo de ilustrar la cantidad y frecuencia de proyectos que se habilitan en la zona de la faja costera (en teoría protegida por la normativa uruguaya), se muestra a continuación un listado de las excepciones a la normativa de los últimos 3 años.

Algunos casos fueron motivo de conflictos socio ambientales de público conocimiento entre algunos sectores de las comunidades costeras y las instituciones y empresas que promovieron dichos proyectos. En Maldonado, tal es el caso de Marina Beach, La Juanita Hotel de Campo, las viviendas de Punta Ballena, El Nido, La casa del Faro, edificios sobre el arroyo Maldonado. En Rocha, en cambio, los proyectos que se solicitan aprobar en la faja costera son en su gran mayoría viviendas unifamiliares. En la Tabla 3 se detalla a que departamento corresponde el emprendimiento (Maldonado o Rocha), la localidad dentro de cada departamento, el nombre del emprendimiento, el año de solicitud de evaluación del proyecto por el Ministerio de Ambiente y el tipo de propietario (es decir, si son personas físicas o personas jurídicas, típicamente sociedades anónimas (S.A))

Como se observa en la Tabla 3 los dueños de los proyectos inmobiliarios en primera línea de costa suelen ser empresarios reconocidos (e.g Constantini) o un consorcio de empresas (Sociedades Anónimas) y los proyectos que en general se proponen son proyectos como barrios privados o proyectos de enclaves residenciales para personas de alto poder adquisitivo. Esto se evidencia en las características de los proyectos, por ejemplo, La Juanita Hotel de Campo, según sus promotores, “permitirá la llegada y alojamiento de turistas internacionales de alto nivel que buscan destinos naturales y tranquilos como los que ofrece José Ignacio” y se está apuntando al "desarrollo de calidad para el departamento" (diario El País 2024). En el caso de Marina Beach un complejo hotelero y residencial, proyectado en la primera franja de costas, La Comisión Asesora de Fraccionamiento expresó que “el padrón rural 24979 se ubica en una zona calificada como -potencialmente transformable – en la categorización de suelo enviada al Legislativo en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial N. ° 18.308”. Es decir, (y en diálogo con el apartado anterior de esta tesis), que estos proyectos además utilizan las herramientas que la legislación actual les probé (Ley 18.308) para llevarse a cabo. Otro gran proyecto presentado en la Tabla 3 es el Complejo Residencial de Punta Ballena, que se plantea la construcción de 29 edificios con destino residencial, con sus servicios e infraestructuras asociados (incluyendo la construcción de 8 salones de usos múltiples) con acceso desde la Ruta Panorámica de Punta Ballena. Este proyecto no sólo se caracteriza por su magnitud sino porque obstruye el acceso a una de las vistas panorámicas del atardecer más famosas de Uruguay (el atardecer de Punta Ballena). Este proyecto actualmente cuenta con un gran rechazo de los vecinos organizados (<https://sompuntaballena.org/>).

Tabla 3
Listado de emprendimientos, Hoteles, resorts, edificios, viviendas unifamiliares, que se construyeron en los últimos 3 años en primera línea de costa.

Departamento	Localidad	Nombre	Año	Propietarios
Maldonado	Faro de José Ignacio	Vivienda unifamiliar	2022	Eduardo Constantini (reconocido empresario)
Maldonado	Balneario Buenos Aires	Vivienda unifamiliar	2023	Manantial del Sol S.A
Maldonado	Balneario San Vicente (La Bonita)	Vivienda unifamiliar	2023	Rodolfo Constantini (reconocido empresario)
Maldonado	Punta del Este	Marina Beach (26 residencias y 1 hotel)	2022-2023	Manantial del Sol S.A., Coralview LLC, y Lookview LLC
Maldonado	Punta del Este	La Juanita Hotel de Campo (un hotel)	2024	Empresario argentino Diego Finkelstein
Maldonado	Punta del Este	Vivienda unifamiliar	2024	Personas físicas
Maldonado	Punta Ballena (Punta del Este)	Complejo Residencial Punta Ballena (29 edificios)	2023	La autorización la solicitan un total de 6 personas físicas. Propietarios de toda el área.
Maldonado	Manantiales	Complejo turístico y residencial	2024	Odelpark S.A
Maldonado	José Ignacio	Don Ignacio	2024	Jaldery S.A
Maldonado	José Ignacio	Vivienda unifamiliar	2024	PEUYOT INC.
Maldonado	La Barra	Parador Playa Montoya	2024	Cristaldek S.A.
Rocha	La Balconada	Vivienda unifamiliar	2021	Personas físicas
Rocha	San Antonio	Vivienda unifamiliar	2024	Personas físicas

Fuente: Ministerio de Ambiente. Elaboración propia.

La expansión de los barrios privados en la zona Sur-Este de Uruguay

La privatización y elitización del ecosistema costero es otro de los aspectos que genera mayor presión sobre este ecosistema y sobre las tramas sociales de las comunidades que lo habitan (Varela 2017; Gadino et al. 2022; Pérez y Aguiar 2023).

García y colaboradores en el 2019 publicaron un trabajo acerca de la expansión de los barrios privados en Uruguay a partir del 2000 (barrios cerrados, con cercos o porterías). Para el caso de Maldonado, identificaron que este es el departamento con mayor número de barrios privados y que, en su mayoría, se localizan sobre territorio costero (García et al. 2019; Tabla 4). Dentro de este departamento localizaron distintos “ejes” de expansión de barrios privados, entre los que se encontraban: 1- el Eje de Laguna del Sauce, incluido en las localidades de Punta Ballena, Ocean Park y Sauce de Portezuelo. En este eje se destaca el complejo “Solanas Vacation Club” el cual es en primer lugar un reconocido e histórico centro hotelero y de servicios turísticos. 2- El eje entre las lagunas de José Ignacio y Laguna de Rocha (ver Figura 1). Y 3- el área de los alrededores de la ciudad de Punta del Este. Según mencionan estos autores, estos barrios apuntan un público de gran poder adquisitivo, con una notable influencia de

empresarios de origen argentino. Lo que se “vende” como promisorio es la posibilidad de vivir en un lugar seguro, lejos de los robos y la violencia de la ciudad. Además, un lugar con acceso a una vida tranquila y cercana a espacios verdes (García et al. 2019; Goyos et al. 2018).

En el caso del departamento de Rocha, aunque en un menor grado de urbanización, las construcciones en primera línea de costa se siguen permitiendo y florecen las iniciativas privadas de proyectos urbanísticos (Caso Garzón, La Paloma, Cabo Polonio, Punta del Diablo) (ver Tabla 4). En estos balnearios se sigue loteando el ecosistema costero (aunque haya leyes que promuevan su conservación, como hemos visto), siendo el caso de La Paloma el que ha desarrollado más velozmente su urbanización en los últimos años (La Paloma Hoy Noticias 2023). En este caso, además de que se permite la construcción en primera línea de costa, también se permite la construcción (bajo condiciones que luego son difíciles de fiscalizar) dentro del Área Protegida Laguna de Rocha.

Tabla 4
Listado de los barrios privados para Maldonado y Rocha

Número	Departamento	Localidad	Nombre	Inicio de la urbanización
1	Maldonado	La Capuera	Laguna de los cisnes	2009
2	Maldonado	Punta Ballena	El puertito Boating	2010
3	Maldonado	Punta Ballena	Acres de Solanas	2010
4	Maldonado	Punta Ballena	Design Village	2013
5	Maldonado	Punta Ballena	Crystal View	1995
6	Maldonado	Punta Ballena	Green park	2005
7	Maldonado	Punta Ballena	Solanas	Anterior a 2005
8	Maldonado	Punta Ballena	Marina del Este	1998
9	Maldonado	Punta Ballena	Quartier Punta Ballena	2009
10	Maldonado	Maldonado	Verdemora Villa Gourmet	2010
11	Maldonado	Maldonado	Los Tordillos	2011
12	Maldonado	Maldonado	Veramansa	2008
13	Maldonado	Maldonado	Chacras del Pinar	Anterior a 2005
14	Maldonado	Maldonado	Parque pinares	1995
15	Maldonado	Maldonado	Parque pinares 2	1994
16	Maldonado	Maldonado	Caracoles residence Club	2018
17	Maldonado	Punta del Este	La arbolada Village	1994
18	Maldonado	Punta del Este	La residence del Este	1996
19	Maldonado	Punta del Este	Boulevard park	2007
20	Maldonado	Punta del Este	Noreste green living	2010
21	Maldonado	San Carlos	El Quijote	2005
22	Maldonado	San Carlos	Fasano Las Piedras	2012
23	Maldonado	La Barra	Club de campo Laguna Blanca	1991
24	Maldonado	La Barra	Chacras del golf	2016
25	Maldonado	Manantiales	Pueblo mío	2009
26	Maldonado	Manantiales	Laguna Estates	2008
27	Maldonado	Manantiales	Selenza Village	2008
28	Maldonado	Balneario Buenos Aires	Mangrullos de Punta Piedras	Anterior a 2005
29	Maldonado	Balneario Buenos Aires	La morada Punta Piedras	2009

30	Maldonado	Balneario Buenos Aires	Villalagos	2007
32	Maldonado	San Vicente	Lomas de San Vicente	2012
33	Maldonado	San Vicente	Pueblo San Vicente	1959
34	Maldonado	Edén Rock	Punta del Este Polo y Country Club	1964
35	Maldonado	José Ignacio	El secreto	2010
36	Maldonado	José Ignacio	Pinar del faro	2005
37	Maldonado	José Ignacio	Estilo Chacras S.A	2008
38	Maldonado	José Ignacio	Laguna Escondida	2008
39	Maldonado	José Ignacio	Santa maría de los médanos	2003
40	Maldonado	José Ignacio	Bedilux S.A	2001
41	Maldonado	Laguna Blanca	Reserva Montoya	2024
42	Rocha	La Paloma	La Serena Golf	2010
43	Rocha	La Pedrera	Tajamares de La Pedrera	2004
44	Rocha	San Antonio	Lomas de la pedrera	2014
45	Rocha	Santa Isabel	Las Garzas	2010
46	Rocha	Punta del diablo	Chacras de la Laguna Negra	2007

Elaboración propia a partir de García (2019), Varela (2017) y página web de puesta de manifiestos del Ministerio de Ambiente (<https://www.ambiente.gub.uy/oan/evaluacion-de-impacto-ambiental/manifiestos/>)

El fenómeno de aumento de los barrios privados (desde el 2000 a la actualidad) en la zona sur este de Uruguay, no es un fenómeno que escapa a otras partes del territorio uruguayo en donde ya se ha registrado su aumento (Varela 2017). Tampoco de tendencias Latinoamericanas como, por ejemplo, los “condominios fechados” brasileños siendo en la década del '90 cuando se acelera su reproducción y tendiendo a localizarse más distante de las áreas centrales (Caldeira 2000). O el caso más cercano del que pueden derivarse los tipos de barrios privados en Uruguay: el modelo argentino de urbanización cerrada -que genéricamente suele denominarse “country” (Cuenya 2016).

Los enclaves residenciales privados de carácter cerrado a los que Varela (2017) llamó “Paraísos exclusivos”, tienen en Maldonado, y particularmente en Punta del Este, algunas características distintivas. Estos barrios están caracterizados por priorizar el concepto de seguridad, que propicia un ambiente seguro y controlado. La utilización de “Amentéis” o servicios dentro de las propias urbanizaciones privadas, es decir, deportes, recreación, spa, etc. Con estos servicios se refuerza la idea de “exclusividad” y distinción social asociada al entorno. Por otra parte, también se caracterizan por una fuerte modificación del territorio. Es decir, paradójicamente, mientras lo que se ofrece es acercamiento con la naturaleza, esa construcción de naturaleza es altamente antropizada (jardines diseñados, estanques y tajamares artificiales que modifican regímenes hidrológicos e introducen plantas y peces exóticos, etc.).

La relación con el ecosistema costero es clara, la cercanía a la costa aumenta el valor del suelo (USD/m²) y aumenta la demanda de estos espacios, caracterizada también por la necesidad del contacto con áreas “verdes”, el contacto con la naturaleza y la playa (Varela 2017). Lo que buscan quienes optan por este tipo de viviendas, es contacto con la naturaleza y lejanía de las ciudades. En un entorno seguro. Con belleza paisajística, que incluye vistas a los cerros, a campos y a la playa en sí. En ese sentido, el territorio de Maldonado y Rocha es tierra fértil para este tipo de emprendimientos, que tienen tierra disponible para crear zonas amplias, con canchas de golf, tenis, entre otros entretenimientos (por ejemplo, el resort Solanas cuenta con una piscina que simula una playa, con arena traída desde la playa, inclusive simula el movimiento de las olas). Las narrativas de atracción de habitantes por parte de las empresas inmobiliarias, es referido a la calidad de vida, y nivel de vida que se obtiene en estos sitios (posibilidad de vivir lejos de la inseguridad, posibilidad de acceder a deportes al aire libre y en contacto con la naturaleza, posibilidad de acceder a servicios como masajes, spa, piscinas, etc.). En resumen, venden un estilo de vida que resulta atractivo para quienes viven la ciudad, vuelven a ese estilo de vida, un objeto de deseo, es decir, un objeto de consumo residencial (Varela 2017; Navarro-Jurado et al. 2015; González 2020)..

A su vez, la elitización del espacio costero provoca que el acceso a la vivienda ya sea para alquilar o para vender inmuebles sea cada vez más inaccesible para los sectores de menor poder adquisitivo de la sociedad. Lo que termina generando segregación social (Slater 2011). En Maldonado principalmente, pero también el caso de Rocha, la población que vive todo el año en estas localidades en general se sustenta de las actividades relacionadas a los servicios que demanda el turismo (tareas de cuidados, gastronomía, ocio, etc.). Estos pobladores, generalmente, viven en barrios periféricos y, si bien, *a priori* se ven beneficiados del turismo y del crecimiento demográfico y económico que conlleva el desarrollo urbanístico, se continúan generando desigualdades que impiden romper con asimetrías de poder (económicas, raciales, patriarcales, etc.).

3. Instrumentos de participación ciudadana

Como se explicita en secciones anteriores de esta tesis, la ley que prevé la participación ciudadana sobre la gestión y ocupación sobre el ecosistema costero en Uruguay es la Ley de Impacto Ambiental. Esta ley prevé la participación mediante dos formas. La primera mediante la etapa de Manifiesto y la etapa de Audiencia Pública.

Esta ley cuenta con 3 categorías para los proyectos que tienen injerencia en el ecosistema costero (categoría A, B y C). Los proyectos son clasificados según el número, y significancia de los impactos ambientales que genera (Ministerio de Ambiente, 2020). Si el proyecto genera impactos mitigables es categorizado como “B”. Si, en cambio el proyecto genera impactos ambientales que son considerados como significativos el proyecto es categorizado como “C”. Esta categorización la realiza el Ministerio de Ambiente a través del Área de Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA).

Cuando los proyectos (de vivienda unifamiliar, de hoteles o cualquier modificación que se realice en la faja de defensa de costas) son categorizados como “B” la Ley de Impacto Ambiental prevé una etapa de manifiesto público. Los proyectos que están en el proceso de evaluación se publican en la página del Ministerio de Ambiente durante 45 días hábiles y cualquier ciudadano puede realizar comentarios, quejas, apreciaciones, subir documentos, etc. Depende de la cantidad de apreciaciones que tengan los proyectos si esas apreciaciones serán escuchadas o atendidas por el Ministerio de Ambiente. Igualmente, no son vinculantes, es decir, la legislación no prevé que estas apreciaciones tengan que ser incluidas o tomadas en cuenta en la decisión final del Ministerio de Ambiente (Ley de Impacto Ambiental N° 16.466).

Cuando los proyectos se considera que tienen algún impacto negativo significativo (según los criterios de clasificación del Ministerio de Ambiente), y el proyecto es clasificado como “C” entonces corresponde una etapa de manifiesto y luego una etapa de Audiencia Pública. Según se indica en la página oficial del Ministerio de Ambiente la audiencia pública “Tiene como objetivo desarrollar una instancia de información y participación pública consultiva sobre el proyecto objeto de análisis que permite incorporar insumos al proceso de toma de decisiones técnico-políticas. La audiencia pública consiste en la presentación del proyecto y del análisis realizado para el Estudio de Impacto Ambiental y en la presentación de preguntas por parte de los participantes, primero de forma escrita y luego de forma oral para aquellos asuntos que no hayan sido atendidos antes en la audiencia. Las respuestas son brindadas tanto por el titular del proyecto como por la autoridad de la actual Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA). Asimismo, en esta instancia se da respuesta a las apreciaciones recibidas por la actual DINACEA durante la Puesta de Manifiesto” (<https://www.gub.uy/tramites/comunicacion-proyecto-sujeta-autorizacion-ambiental-previa>).

Algo para recalcar de estos procesos de participación es que ninguna de estas etapas es vinculante. Es decir, ni las apreciaciones ni la cantidad, ni la magnitud de las personas que concurran a la audiencia pública ni el carácter de las instituciones que participen en la audiencia pública tienen injerencia en la decisión final del Ministerio de Ambiente. De hecho, hay algunos casos emblemáticos en las disputas y luchas de las organizaciones sociales respecto a este tipo de participación en proyectos en la faja costera. Tal es el caso del proyecto “Marina Beach”. Este proyecto tenía como objetivo la construcción de 26 viviendas y un hotel sobre la faja costera, entre Balneario Buenos Aires y San Vicente, Maldonado. La propuesta fue cuestionada por la sociedad civil organizada (principalmente vecinos de la zona, del departamento de Maldonado, pero también por la opinión pública general) debido a que su construcción comprometía a especies clave y ponía en riesgo zonas de matorral psamófilo, con los servicios ecosistémicos que éstos proveen (<https://ladiaria.com.uy/maldonado/articulo/2022/9/red-union-de-la-costa-rechazo-la-aprobacion-del-proyecto-marina-beach-en-la-costa-de-maldonado-por-su-impacto-ambiental-negativo/>). La comunidad local organizada, luego de una ardua campaña de difusión logró la recolección de 6.000 firmas y se llegó a la etapa de audiencia pública del proyecto. Sin embargo, el proyecto fue aprobado en 2023 (Resolución Ministerial <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-ma/SN20220613001-2022>).

Una herramienta que tiene la ciudadanía para tomar conocimiento de los proyectos o cualquier cambio a la legislación que pudieran realizar las intendencias departamentales es el pedido de acceso a la información pública que prevé la Ley 18.381. Mediante esta ley se efectúa “un pedido desde una persona física o jurídica para acceder a la información que un organismo público tiene en su poder” (Ley 18.381). Sin embargo, “el organismo público puede rehusarse a entregar toda aquella información que la ley ha definido como ‘secreta’, así como también aquella clasificada como ‘reservada’ o ‘confidencial’” (Artículo 8, Ley 18.381). Aunque tiene que explicitar el motivo de la negativa al otorgamiento de la información. Este es un problema que ya se ha constatado en los grandes “negocios” o grandes “contratos” que tiene el gobierno uruguayo con las empresas internacionales como las papeleras (celulosa) o los proyectos de hidrógeno verde.

4. Conclusiones del capítulo

En el caso del ecosistema costero uruguayo, entonces, se puede observar una clara tendencia a la privatización y mercantilización por: 1) el fraccionamiento y comercialización de terrenos localizados sobre el ecosistema costero (sobre dunas, humedales, y monte nativo) 2) especulación inmobiliaria relacionada con el turismo y su industria, 3) especulación inmobiliaria asociada a los barrios privados y la segregación social que estos suponen, 4) en una escala mayor, por la apropiación de grandes fracciones de tierra por parte de grandes capitales de sociedades anónimas (empresas) y las proyecciones urbanísticas, hoteleras, de puertos e hidrovías que se planean para la zona costera uruguaya.

En la mayoría de los casos de proyecciones turísticas y urbanísticas, el actor enmascarado por excelencia son las sociedades anónimas. Algunas de las más reconocidas son Gabasol (sociedad de propiedad de viviendas del Cabo Polonio), y los capitales privados con intereses económicos (empresarios como el uruguayo Juan Sartori y el argentino Constantini) (Link a nota de brecha en Anexo). Estos actores están constantemente haciendo lobby con los funcionarios de los ministerios y los legisladores de las intendencias para modificar la legislación a su conveniencia. Y muchas veces lo logran. Es conocido el caso de Gabasol en Cabo Polonio y de las sociedades anónimas panameñas (caso Balneario Buenos Aires; Lenore SA, Kalin SA y Arwen SA). Son un actor social de gran poder, ya que son dueños de grandes fracciones de tierra, conocen cómo funciona la legislación e intentan evadirla, y hacen lobby con los políticos de turno para conseguir mayorías parlamentarias, cambios en la legislación, etc. A veces, son los políticos mismos los involucrados en estas sociedades anónimas (ej. El caso de Medrado Manini Ríos, presidente de Gabasol S.A y diputado). Estas sociedades anónimas, además, tienen alto poder adquisitivo y pueden comprarle sin problemas los derechos de posesión (derechos de propiedad) a los dueños de los terrenos a donde proyectan sus proyectos de barrios privados. Este es un mecanismo muy usado y totalmente legal. De esta forma, lo que se ve es la relación de poder con la que se manejan ya que ni la normativa legal ni los aspectos económicos son un impedimento para estas empresas.

En la zona Sur-Este de Uruguay ha habido un avance de las construcciones edilicias en primera línea de costa (primeros 250m), además del crecimiento demográfico que por sí mismo genera una presión sobre este ecosistema (construcciones, ramblas, saneamientos, etc.). Se registra una tendencia a la elitización

de los espacios caracterizada por las condiciones de especulación inmobiliaria que generan que quienes accedan a viviendas cerca del ecosistema costero sean personas de alto poder adquisitivo, quienes pueden cumplir con los requerimientos de la legislación (contratar abogados que realicen los trámites, contratar arquitectos que diseñen casas que sean habilitadas por el Ministerio de Ambiente, etc.). Además, existe un claro avance del modo de habitar en barrios privados, lo cual está ampliamente documentado que aumenta la segregación social y rompe con la continuidad espacial de las tramas urbanas. Por otra parte, aumentan también los barrios marginados, fundamentalmente en el departamento de Maldonado.

A su vez, y en conjunto con la evidencia recabada en el capítulo 1 de esta tesis, se puede constatar que las consecuencias de esta mercantilización son negativas y significativas para el ecosistema costero y para las tramas sociales que allí habitan. En el capítulo siguiente (Capítulo 3) se profundizará en la caracterización de la organización social que constituye la lucha para la conservación del ecosistema costero. Se otorgará un análisis de cuales organizaciones sociales integran es lucha, con que narrativas y características y sus percepciones (por medio de entrevistas) acerca de los desafíos y oportunidades para la organización.

Capítulo tercero

Red de Unión de la Costa de Uruguay: caracterización, percepciones y experiencias de lucha

Recientemente, en las zonas costeras de todo Uruguay se alzan las voces de la comunidad en resistencia frente a la edificación del espacio costero y la privatización de la playa. Sobre esto hay documentadas algunas experiencias en el departamento de Maldonado, en la zona de Punta Colorada, que alcanzó repercusión nacional. En esa lucha participaron algunas organizaciones de sociedad civil como los vecinos de Nativos Punta Negra, para frenar la construcción de una rambla y el avance de la fragmentación de un parche de monte nativo de la zona. Más recientemente, en el 2024, otro conflicto que se tornó de escala nacional fue la construcción de 29 edificios sobre Punta Ballena (uno de los puntos rocosos más queridos de todos los uruguayos por su vista panorámica, puesta de sol, etc.). Se creó el movimiento “En defensa de Punta Ballena” integrado por cientos de vecinos de la zona, y se recolectaron hasta la fecha 34.000 firmas para declarar Punta Ballena Área protegida departamental (<https://sospuntaballena.org/>).

También en el departamento de Rocha existen colectivos organizados de resistencia a la fragmentación y avance de un modelo civilizatorio urbano y turístico neoliberal. La localidad de La Paloma es públicamente conocida por la resistencia al proyecto de puerto de aguas profundas que planificaba el gobierno bajo el mandato de José Mujica (Frente Amplio, periodo 2010-2015). Actualmente se encuentran activas organizaciones como la Campana Verde, Vecinos de Costa Azul, ChircaSerenas y Acción Vecina (AVE). Esta última encargada de la organización de una marcha anual por la salud de las playas. Sin embargo, las herramientas de participación popular son escasas, el marco jurídico muy laxo para frenar el desarrollo urbanístico depredador con el ecosistema costero y la realidad dista mucho de las narrativas institucionales de desarrollo sostenible. En este capítulo se buscó caracterizar el perfil social de aquellas organizaciones que integran la unión más grande de organizaciones civiles para la conservación del ecosistema costero en Uruguay que es la Red de Unión de la Costa. Se caracterizó a las organizaciones integrantes de la red y se entrevistaron a algunas organizaciones.

1. Mapeo y caracterización de las organizaciones que integran la Red de Unión de la Costa

En el capítulo tercero esta tesis plantea la caracterización de los diferentes perfiles, narrativas y percepciones dentro de la Red de Unión de la Costa (RUC). Los datos y resultados presentados en este análisis se desprenden de la sistematización de datos realizada por miembros activos de la RUC, quienes se encargan de sistematizar toda la información de los agrupamientos de vecinos una vez que entran a la RUC (nombre de la agrupación, ubicación geográfica, nombre de dos representantes, tipo de conflicto que da inicio a la agrupación y datos de contacto). Esta información fue gentilmente disponibilizada para la realización de esta tesis.

La RUC surgió en el año 2018 con la idea de aunar los esfuerzos que desde hacía muchos años realizaban diferentes agrupaciones, ONG, comisiones de vecinos, técnicos especializados en diferentes temáticas costeras, como también la necesidad de establecer un contacto directo para estar informados de las diferentes problemáticas, actividades y acciones que se realizan en los diferentes puntos de la costa de Uruguay, pero también con la idea de saber cómo accionar y donde acudir cuando surgen diferentes situaciones. Por ejemplo, denuncias y cómo llevarlas a cabo. En el 2018, se organizaron las primeras Jornadas Costeras (ver Figura 15), en la que participaron diferentes organizaciones y vecinos preocupados por la temática y allí nace la red.



Figura 15. Flyer de difusión de las Primeras Jornadas Costeras de Uruguay en el 2018 en donde nace la Red Unión de la Costa.

Fuente: <https://mirador.cure.edu.uy/2021/03/22/primera-jornada-de-encuentro-costero/>

La Red actualmente está integrada por más de 100 agrupaciones de toda la zona costera de Uruguay, desde Colonia a Rocha, junto a diferentes técnicos que apoyan, orientan y asesoran. En noviembre de 2021, la Red publicó un Manifiesto en el que pueden identificar algunas características distintivas de esta organización.

Algunos de los acuerdos básicos en los que se sustenta esta organización es el fomento del buen dialogo y la no identificación con ninguna manifestación político-partidaria, así como la necesidad de realizar acciones para proteger y conservar la zona costera de nuestro país. Uno de los principales objetivos de la Red Unión de Grupos de la Costa es aunar esfuerzos para generar acciones de mitigación y regeneración en la zona costera ante la alarmante situación de la misma, así como alertar y evitar todas aquellas situaciones que generan deterioro en los sistemas costeros. La Red Unión tiende a una gestión colaborativa y participativa de la zona costera como camino esencial para lograr la sustentabilidad de la misma. (Manifiesto de la Red Unión de la Costa, 2021, 1)

Desde el 2018 al 2021 la Red ya había manifestado la urgencia de rever la gestión general de la zona costera en Uruguay, ya que se venía registrando pérdidas importantes de bosque nativo, pérdida de ecosistemas y biodiversidad. Ante esta necesidad, en el 2021 publican este manifiesto público para reforzar el pedido a las

autoridades. En este manifiesto se evidencia también la crítica al modelo de desarrollo y las tensiones entre lo común y lo privado, como puede leerse en el siguiente pasaje:

Denunciamos la devastación constante de las zonas costeras , de BIEN COMÚN y de vital importancia para la salubridad de los ambientes que habitamos. [...] La voracidad inmobiliaria es alimentada por una gestión de gobierno funcional a los intereses privados y no al del bien común, decidiendo unilateralmente y profusa en declarar excepciones, priorizando intereses privados por sobre el interés general. En algunos casos se han librado al dominio privado tierras que eran de dominio público u otorgado permisos de construcción en zonas declaradas para expropiación por leyes nacionales, lo cual es totalmente inaceptable para esta agrupación. (Manifiesto de la Red Unión de la Costa, 2021, 2)

Además, en la última sección del manifiesto, la RUC deja propuestas, lo que evidencia el carácter no sólo crítico sino propositivo de esta organización. Entre las propuestas la RUC menciona la creación de una Mesa Ambiental, integrada por autoridades, pero también con una fuerte participación ciudadana, y la creación de un protocolo de acción para cualquier intervención en la zona costera. Además, se exige el cumplimiento de las leyes de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible del espacio costero, y el acuerdo de Escazú, al cual Uruguay rectificó.

El objetivo de este capítulo, por tanto, fue analizar dentro de distintas organizaciones que integran la RUC, las distintas visiones dentro de esta gran organización, conocer sus percepciones y experiencias de lucha respecto a los desafíos y oportunidades que perciben para la conservación del ecosistema costero.

En la siguiente figura se muestra la cantidad de organizaciones según la escala nacional, o departamental que integran la RUC (ver Figura 16). Por otra parte, a la RUC la integran técnicos de diferentes áreas (científicos, biólogos, ingenieros, arquitectos, abogados, comunicadores). Además, cuenta con un grupo de miembros activos, que son integrantes de la misma organización que voluntariamente deciden aportar más activamente en las actividades necesarias como creación de comunicados a la prensa, manejo de las redes sociales, organización de eventos presenciales, entre otras acciones.

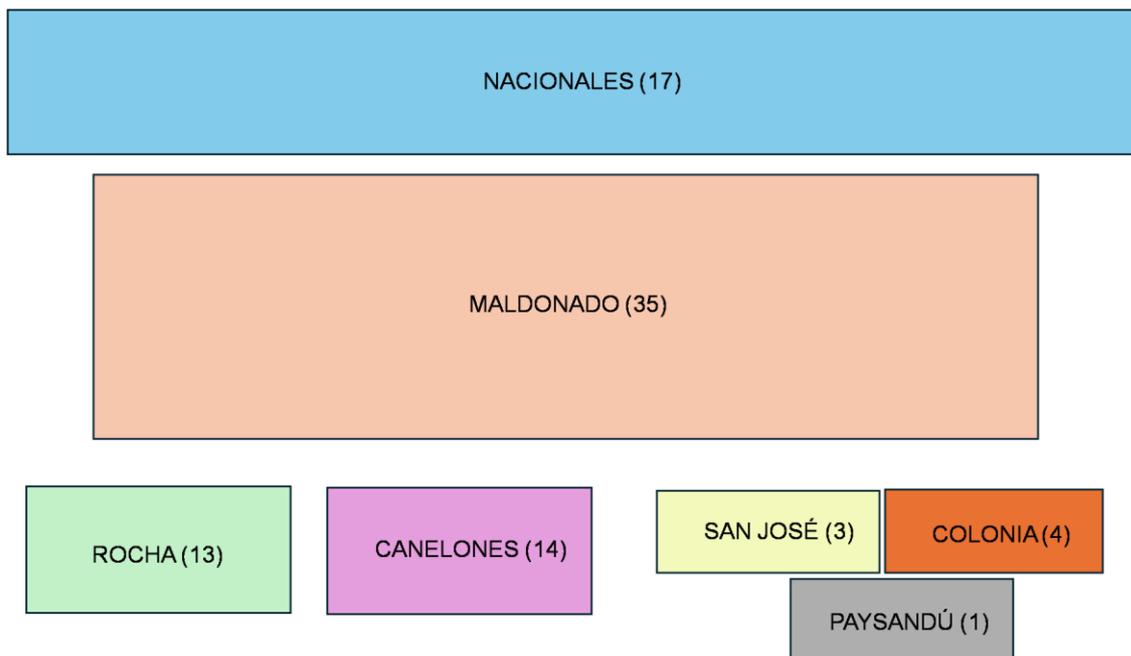


Figura 16. Número de organizaciones, colectivos, ONG, asociaciones de vecinos que integran la Red Unión de la Costa en Uruguay a diferentes escalas espaciales (nacional o departamental). Fuente y elaboración propias.

La RUC está integrada en su amplia mayoría por organizaciones de vecinos, asambleas vecinales, comisiones de vecinos (ver Figura 17). Lo que resalta la importancia de los entramados sociales locales en la resistencia al avance de la urbanización y el turismo sobre el ecosistema costero. También la integran organizaciones de escala nacional, como COENDÚ (organización cuyo objetivo es la preservación de la biodiversidad), la Mesa Nacional de Guardavidas, La Asociación de Guardaparques del Uruguay, Karumbé (conservación de tortugas marinas), entre otras. La mayor parte de las organizaciones se encuentran en el departamento de Maldonado (34 grupos) mientras que en Rocha hay 13 grupos. Si bien existen técnicos universitarios que participan de la RUC activamente, no hay una participación institucional como Departamento académico o como Institución académica. Cada técnico participa de forma individual en su área de actuación. Sin embargo, se observa la representación de los gremios de estudiantes de la universidad.



Figura 17. El siguiente esquema muestra las mismas escalas (nacional, rocha y Maldonado) pero organizadas en categorías de agrupaciones de vecinos más estables y otros menos estables, originados por conflictos puntuales. Los nombres de las organizaciones son algunos ejemplos. Fuente y elaboración propias.

Otro aspecto para resaltar respecto a la estabilidad temporal de las organizaciones es que son los conflictos puntuales (organización puntual contra un proyecto edilicio en una localidad), es lo que generan luego las estructuras más estables como comisiones vecinales, asambleas permanentes, etc. Es decir, los vecinos se organizan, primeramente, a raíz de un proyecto puntual y luego esos integrantes pueden continuar reuniéndose en el tiempo y formar comisiones más estables y organizadas. También sucede que la creación de organizaciones de vecinos más estables, luego colabore a la organización frente conflictos puntuales (Por ejemplo, la asociación de vecinos de Punta Negra y Punta Colorada, Maldonado).

No existen muchos conflictos que hayan alcanzado la escala nacional, sin embargo, los que existen, que son muy recientes (2023 y 2024), han tenido gran repercusión. “En defensa de Punta Ballena” es un ejemplo claro, con aproximadamente 90.000 firmas juntadas en Change.org, más de 13.000 comentarios a la puesta de manifiesto, más de 12.000 firmas para petición nacional y más de 34.000 firmas en la iniciativa departamental para la cancelación del proyecto edilicio cercano a Punta del Este. Bajo ese lema se organizan diferentes grupos de vecinos, asociaciones, entre las que participa la RUC. Otro proyecto de escala nacional del que participa la RUC es el

nodo “Acá el Neptuno, No”, con una campaña de difusión denominada “Miremos Arazati”. Esta campaña nace de un conflicto de distintos componentes de la sociedad civil, del sector académico y del sector gremial de la OSE (Obras Sanitarias del Estado, empresa estatal encargada de la provisión de agua potable en Uruguay), con la construcción de una planta potabilizadora de agua en las orillas del Río de la Plata, a la altura del departamento de San José (al Oeste de Montevideo). En estos dos casos, “Movimiento En defensa de Punta Ballena” y “No al proyecto Neptuno”, la RUC integra nodos de trabajo, que, si bien pertenecen a temáticas diversas, ambos refieren a impactos en el ecosistema costero. Estos conflictos de escala nacional parecieran dar la pauta en Uruguay de mayor organización y cohesión social frente a mega emprendimientos sobre este ecosistema (ver Figura 18).

NACIONALES (17 agrupaciones)	Conservación y/o preservación del ecosistema costero COENDU KARUMBÉ LIMPIEZA DE COSTAS DEL URUGUAY	Conflicto con por construcción de edificaciones (la RUC es parte de movimientos mayores) En defensa de Punta Ballena	Conflicto con Barrios privados u otros proyectos (ramblas, turismo, aeródromo) Asamblea Ambiental Hue Miri en Defensa de la Cuenca de la Laguna Merín
MALDONADO (34 agrupaciones)	Conservación y/o preservación del ecosistema costero Red Ambiente Piriápolis y Alrededores APROBIOMA. Asociación Pro Biodiversidad De Maldonado	Conflicto con por construcción de edificaciones Red Ambiente Piriápolis y Alrededores Franja Costera Balneario Buenos Aires	Conflicto con Barrios privados u otros proyectos (ramblas, turismo, aeródromo) Defensa del Arroyo el Potrero Asociación Civil Nativos Punta Colorada
ROCHA (13 agrupaciones)	Conservación y/o preservación del ecosistema costero Dunas de La Paloma	Conflicto con por construcción AVE (Acción Vecina) de La Paloma Vecinos de Costa Azul Defensa de la Costa Aguas Dulces	Conflicto con Barrios privados u otros proyectos (ramblas, turismo, aeródromo) AVE (Acción Vecina) de La Paloma Defensa de la Costa Aguas Dulces

Figura 18. Se muestra las mismas categorías (nacional, Maldonado y Rocha) pero con categorías según el fin de lucha de cada organización (más asociado a la conservación de la biodiversidad o del ecosistema costero o creados a partir de conflictos por la construcción de edificaciones ya sean a raíz del avance de la urbanización o el turismo). Los nombres de las organizaciones son algunos ejemplos.

Fuente y elaboración propias.

Los ejes que constituyen la creación y organización de las distintas agrupaciones que integran la RUC principalmente giran en torno a conflictos por la construcción de viviendas en primera línea de costa, o de hoteles, ramblas, puentes, entre otras estructuras de cemento. También por la construcción de hoteles o resorts, caracterizados por su exclusividad en primera línea de costa. También se registran conflictos por la construcción de barrios privados y otras infraestructuras como aeródromos o hidrovías.

Por otro lado, otro grupo de organizaciones se caracteriza por fines dedicados a la conservación del ecosistema costero o a la biodiversidad en general. Preocupados por la pérdida de ecosistema, adhieren a la RUC y la integran también (ver Figura 18).

El departamento de Maldonado cuenta con mayor cantidad de organizaciones y de conflictos. Esto probablemente se deba a la densidad poblacional y a las características de nivel de desarrollo de la urbanización y el turismo que ya fueron anteriormente descritas en esta tesis. Sin embargo, en el último tiempo, en Rocha, comienzan a registrarse cada vez mayor número de vecinxs organizados por estas temáticas.

2. Percepciones y experiencias de lucha de las organizaciones que integran la RUC a través de entrevistas

Metodología y criterios de las entrevistas

Para cumplir con el objetivo de caracterizar la respuesta de las organizaciones pertenecientes a la Red de Unión de la Costa frente al avance del modelo urbano y turístico sobre el ecosistema costero en Uruguay se realizaron entrevistas semi estructuradas a representantes de las distintas organizaciones/colectivos integrantes de la RUC (ver Tabla 5). El objetivo de estas entrevistas fue: *i*) Conocer las experiencias de lucha de cada organización (origen de lucha, experiencias en su accionar). *ii*) Conocer cuál es la percepción de las distintas organizaciones sobre el impacto y el grado de sensibilización que les genera el avance de la urbanización y el turismo, *iii*) conocer las percepciones de estos actores respecto a los desafíos y oportunidades que perciben en la organización y la lucha ya sea dentro de la RUC y con otros grupos sociales (pescadores, grupos sociales desplazados por proyectos inmobiliarios).

Si bien la RUC está integrada por una gran diversidad de grupos/colectivos/organizaciones, en esta sección de entrevistas se hizo énfasis en representantes de las organizaciones vecinales que conforman la RUC, debido a que se quiso reflejar las dinámicas territoriales locales que reflejan estos grupos. Cada grupo tiene su historia, su funcionamiento, su forma de accionar para organizarse. Se seleccionaron, por lo tanto, representantes de grupos de vecinos con conflictos por el avance de edificaciones en primera línea de costa (casas, hoteles, ramblas, etc.), y luego representantes de organizaciones con conflictos por construcciones de barrios privados. También se incluyeron organizaciones con un perfil de conservación del ecosistema

costero. Esta selección de grupos se basó en el primer análisis mostrado en la Figura 18 sobre el perfil de cada agrupamiento (algunos nacen por conflictos directos y otros se crean con el afán de luchar por la conservación del ecosistema costero en general, algunos son más locales y otros son más abarcativos). Por otra parte, se entrevistó a una miembro fundadora de la RUC, por contar con experiencia y vivencias desde la creación de la red.

El contenido de las entrevistas incluyó preguntas referidas a la percepción de los entrevistados sobre el estado actual de conservación del ecosistema costero en Uruguay, la relación entre el avance del turismo y la urbanización y la conservación del ecosistema costero, los mecanismos de participación ciudadana previstos en la institucionalidad uruguaya (puestas de manifiesto y audiencias públicas previstas en la Ley de Impacto Ambiental, pedidos de acceso a la información pública, denuncias ambientales), percepción respecto al grado de interacción y organización dentro de los grupos de la RUC, y con otros grupos sociales (pescadores, desplazados por la construcción de barrios privados) y los desafíos que identificaban para mayor participación/organización dentro de la RUC. Por otra parte, se les preguntó acerca de la experiencia de lucha de cada grupo, sobre cuáles fue/fueron los principales motivos que los llevó a unirse, como funcionan actualmente (reuniones presenciales, virtuales, frecuencia), cuáles han sido las acciones que han llevado a cabo y con qué éxito.

La información sobre las percepciones se analizó en conjunto con sus experiencias, para tener una visión más completa de los modos de organización, acciones, y logros de estos grupos.

Tabla 5
Perfil de las personas entrevistadas distinguidas por tipo de causa de origen y escala espacial (nacional, o departamental/local)

Grupo social entrevistado	Perfil	Nombre	Fecha
Fundadora de la Red de Unión de grupos de la Costa (RUC)	Sociedad civil organizada que quiere proteger el ecosistema costero	Sandra Corbo	Octubre 2024
Representantes de una organización dentro de la RUC de Rocha	Grupo/Colectivo de resistencia de Rocha. “Vecinos de Costa Azul”.	Marita	Noviembre 2024
Representantes de otra organización dentro de la RUC más afín a la biodiversidad	Red Ambiental Piriápolis y alrededores (Maldonado).	Deborah Diaz	Octubre 2024
Representantes de otra organización dentro de la RUC con conflicto por construcción de barrio privado	Vecinos de Ocean Park	Julia Vilches	Octubre 2024

Representantes de otra organización dentro de la RUC con conflicto por construcción de barrio privado	Vedepode “Vecinos en defensa del proyecto de detalle de Guazubirá”	Carmen Grahn	Octubre 2024
Representantes de otra organización dentro de la RUC con conflicto por edificaciones y avance de la urbanización	Arropando Territorio Vivo	Gabriela Manzanares	Octubre 2024
Representantes de otra organización dentro de la RUC	Vecinos en defensa de Laguna del Cisne	Nancy di Santo	Octubre 2024
Representantes de otra organización dentro de la RUC de escala nacional	Coendú	Mauricio Álvarez	Octubre 2024

Fuente y elaboración propias

Resultados de las entrevistas

Las entrevistas fueron dirigidas a miembros de la RUC, ya sea una de las fundadoras como también integrantes de diferentes organizaciones de distintas localidades costeras de todo Uruguay (desde Rocha, departamento más hacia el Este a Colonia, departamento más hacia el Oeste). Estas fueron, en su mayoría, entrevistas a representantes de grupos de vecinos. Con excepción de una entrevista, que se realizó a un representante de COENDÚ, una asociación civil de escala nacional, que actúa principalmente en tres ejes: la educación ambiental, proyectos de conservación de la biodiversidad y denuncias ambientales y que tiene “objeto social el velar por la conservación en su ámbito salvaje de todas las especies de flora y fauna nativa del Uruguay” (<https://www.coendu.org/>).

Las agrupaciones de vecinos entrevistados en su mayoría correspondían a agrupaciones relativamente recientes (comenzando en el 2019, o 2020) producto de conflictos por la construcción de barrios privados, o el avance de la urbanización en general sobre los balnearios costeros que habitan (avance de la pavimentación, tala de vegetación para la apertura de calles o la construcción de casas, iluminación inapropiada de las calles que obstruyen la visión del cielo nocturno, entre otros motivos). Estos conflictos, como se mencionaba anteriormente, en su mayoría, son recientes. Si bien la RUC tiene origen en el 2017 y desde entonces se registran conflictos costeros, luego de la pandemia del Covid 19, miles de uruguayos encontraron en las zonas costeras poco urbanizadas, lugares tranquilos y lejanos de las grandes ciudades, por lo que la especulación inmobiliaria creció en esos balnearios ocasionando diversos conflictos socioambientales (conflictos por la construcción de infraestructuras viales como

ramblas, puentes, rotondas, por la construcción de hoteles y casas en primera línea de costa, por la tala indiscriminada de monte nativo, etc.).

Respecto al contenido de la primera parte de las entrevistas, referente a las percepciones de los entrevistados acerca del grado de conservación del ecosistema costero en Uruguay, todos coincidieron en que el ecosistema costero está gravemente amenazado, con importantes pérdidas en las últimas décadas, como puede observarse en algunos de los testimonios:

Por lo menos de Maldonado, que está en un proceso de degradación continua, acá en Piriápolis, la pérdida de arena, las pérdidas en playas de dunas, el avance obviamente de la urbanización, en distintos puntos ramblas que se van comiendo y zonas en que van sacando arena. Camiones que se lo van llevando a la intendencia porque dicen que es arena sucia. Todo ese proceso que lleva años. (Deborah Díaz de la Red Ambiental de Piriápolis y alrededores, 2024, entrevista personal)

Pero hay un deterioro en todo el sistema costero que se hacen más visibles en la franja Marítima, oceánica. Pero en realidad el deterioro del sistema costero está en toda la costa de Uruguay [...] El deterioro del sistema costero en Uruguay está en todos lados simplemente lo que cambia son las motivaciones o las causas de su deterioro. En lo que es marítimo costero sabemos que es más que nada urbanización. Todo lo que es este boom de tener una casa en la playa y que los gobiernos departamentales y nacionales fomentan eso. Quizás a una búsqueda de turismo, de potenciar el mercado inmobiliario (Mauricio, COENDÚ, 2024, entrevista personal).

Así puedo decírtelo en dos palabras, está en venta. (Julia Vilches, Octubre/2024, entrevista personal).

En general, hubo una percepción del aumento de los barrios privados y de modos de habitar gentrificantes en las zonas costeras de los diferentes departamentos. Tanto Maldonado como Canelones, en donde se registra el mayor aumento de barrios privados, allí algunos testimonios reflejan los conflictos de los vecinos con este tipo de emprendimientos. Generalmente, los vecinos se enteran de estos emprendimientos cuando ya están construyéndose, se encuentran con grandes fracciones de tierra talados, o con estructuras como muros, y alambrados que impiden el paso a lugares que anteriormente eran de libre acceso.

Los barrios privados en Canelones han tenido un crecimiento muy importante. Sí, Canelones y Maldonado son como los dos departamentos, Maldonado es el reino de los barrios privados y Canelones está como en segundo lugar ya a esta altura. Y venían concentrándose más lejos de la costa [...] Y ahora empezaron a tirar los tentáculos hacia la costa y eso también habla de una apropiación de los bienes comunes de la gentrificación, como es de la apropiación de la naturaleza. Todo eso que venden ahora el mejor lugar para vivir en paz y disfrutar de la naturaleza sin importar lo que arriba de qué esté construyendo ni a quién le esté cortando el paso para bajar a la playa, o para bajar al cangrejal, o para ir al arroyo. Ahí confluyen dos problemas como la destrucción

y la apropiación, las dos cosas. (Carmen Grahn, VEDEPRODE, Octubre/2024, entrevista personal)

Además, los servicios que no llegan a la población de otras localidades del departamento y si a los establecimientos construidos por el turismo. A los proyectos de barrios privados se les exige la construcción de saneamiento, por ejemplo, mientras que el saneamiento no llega a otras localidades en donde no hay turismo, así lo ilustra Deborah Diaz, vecina de Pan de Azúcar, una localizada relativamente lejos de la playa de Maldonado:

Casi todos los fideicomisos que se están firmando de la intendencia de saneamiento, son todos para nuevos fraccionamientos, nuevos y no son para la gente que está pagando ahora la contribución y demás, ¿no? Como que le van a poner saneamiento a fraccionamientos antes que a las personas. A proyectos inmobiliarios porque en realidad hay una legislación que sin eso no pueden hacer. O sea, no pueden hacer los fraccionamientos entonces le están facilitando todo, desde construir rotondas [...] iluminar las calles, y vos decís, pero es un montón, la gente acá no tiene ni calle. (Deborah Díaz, Octubre/2024, entrevista personal)

Sin embargo, creo que hay una urbanización que es más desgraciada y más terrible cuando se afecta el ambiente en forma brutal, como son la propagación de los barrios privados que segregan, que dividen a la población, mantienen lo mejor de lo que significa tener un espacio único, de clases pudientes, muy ricas, con todos los servicios, aunque alrededor tenga gente que la está pasando mal. (Nancy di Santo, 2024, Comisión en defensa de la Laguna del Cisne, entrevista personal)

El accionar de atropello de las construcciones en primera línea de costa y los barrios privados queda en evidencia en el testimonio de Julia Vilches, vecina de Ocean Park, una pequeña localidad en Maldonado. Allí se proyecta la construcción de un barrio privado “Reserva del Mar”. El desarrollo se ubicaría frente al aeropuerto de Laguna del Sauce sobre la ruta Interbalnearia y al fondo la faja costera del Río de la Plata y las costas del Arroyo El Potrero. El proyecto implica la construcción de 972 unidades habitacionales en un complejo edilicio de 12 bloques, abarcando 145.5 hectáreas, que contaría con muelles y embarcaciones. Así lo comentaba Julia Vilches, vecina de dicha localidad:

Es enorme. Donde ellos van a tener acceso privado del aeropuerto, van a pasar por arriba con un puente y van a llegar directamente a sus casas, ¿no? Con arroyo privado, con salida al mar. Eso va a generar un cambio increíble del lugar. (Julia Vilches, Octubre/2024, entrevista personal)

Los vecinos de Ocean Park, se enteraron de este proyecto al verse sorprendidos por la construcción de un muro, y enseguida recurrieron a las autoridades para averiguar

qué sucedía en su territorio. Así lo plasma el testimonio de Julia Vilches, vecina de dicha localidad:

Comenzamos en fines de febrero de este año sorprendidos porque cuando bajamos al arroyo De un día para otro encontramos una muralla de palos curados de tres metros y medio de altura en un terreno que antes pertenecía al Banco de Seguro del Estado. Donde teníamos acceso libre, donde había un tejido de 75 centímetros. Y lo primero que hicieron fue colocar esa muralla que golpea no solo la vista, sino el corazón. (Julia Vilches, Octubre/2024, entrevista personal)

Por otra parte, otra vecina de Maldonado relataba, sobre los atropellos en las construcciones cómo es el accionar de los grandes proyectos inmobiliarios en la zona costera:

Para pasar un padrón rural a un padrón urbano o suburbano, O sea, fraccionar y vender Pequeñas parcelitas, vos tenés que hacer un PAI, un Programa de Actuación Integrado [...] Lo que está pasando acá es que están haciendo esos Proyectos de fraccionamiento Antes de hacer todo eso y ese El Plan de Actuación Integrada tiene sí o sí una parte de la evaluación ambiental. O sea, una parte Bastante importante Que tiene que pasar por el Ministerio de Ambiente Entonces Esa parte se la saltan [...]. Pero empiezan a construir. Por ejemplo, acá en frente al aeropuerto de Punta del Este empiezan a construir un cerco grande. Y empiezan a dividir. Nosotros acá en el Zanja honda, por ejemplo, ya estaban llevando, unos camiones con ladrillos, o sea, ya estaban haciendo una platea, O sea, ya estaban empezando. Era como una garita de entrada del fraccionamiento. Son fraccionamientos cerrados en el sentido de que tienen o un muro, o un cerramiento, o una garita de entrada, o varias entradas. Porque son muy grandes. Y, bueno, calles internas. Y bueno, es como eso, ¿no? Sí, sí, es un viaje Porque son lugares que capaz que la gente estaba acostumbrada a caminar libremente. Y de repente no podés acceder. (Deborah Díaz, 2024, entrevista personal)

Y agrega:

Lo más raro de todo esto que nosotros hemos encontrado es que la mayoría son por Sociedades Anónimas. Y nosotros sabemos, porque hemos estado intentando rastrear todo esto. Que es una tramoya horrible. En realidad, estas sociedades anónimas, así como se abren, se cierran, así como aparecen, desaparecen. (Deborah Díaz, Octubre/2024, entrevista personal)

Lo que queda en evidencia, además de que el accionar en su mayoría es sin los permisos correspondientes, son las asimetrías de poder entre los vecinos y los grandes emprendimientos inmobiliarios que cuentan con dinero y abogados para evadir las leyes y hacer lobby entre el poder legislativo. El Barrio Privado “Reserva del Mar”, por ejemplo, obtuvo la mayoría de las aprobaciones en la Junta Departamental de Maldonado (poder legislativo en donde se evalúan este tipo de proyectos). Lo que evidencia que las Intendencias, ya sea a través de su poder legislativo (Junta Departamental), o ejecutivo (Intendente), tienen el poder de aprobar proyectos que aún

no han pasado siquiera por la evaluación de Ministerio de Ambiente. Y que son los vecinos por si mismos los que actúan de fiscalizadores en el territorio, denunciando las actividades de tala de bosque nativo, de relleno con sedimentos de zonas de humedales, etc. Los vecinos en general deben sacar de su bolsillo el dinero para pagar abogados que les representen. Aun así, los abogados capacitados y dedicados a temáticas ambientales en Uruguay aún son muy escasos y sus servicios con caros para la mayoría de la población.

Ahí estamos en total desventaja contra estos hiper millonarios. Nosotros como comisión de vecinos sin recursos, haciendo una colección de todos los vecinos para pagar el abogado. No sabemos cuánto tiempo nos va a llevar. Ellos tienen el dinero y el tiempo. Cosa que nosotros no tenemos. (Julia Vilches, Octubre/2024, entrevista personal)

Además, cuando los conflictos toman una escala mayor y se requiere del poder judicial para realizar veredictos, los jueces que deben tomar decisiones acerca de un conflicto socioambiental, generalmente no están capacitados o se les tiene que informar acerca del valor cultural y de biodiversidad de los lugares a proteger. Ese es otro de las desventajas con las que cuentan los vecinos a la hora de luchar para proteger al ecosistema costero.

Hay que hacerlo muy metódicamente. De no equivocarnos. Nosotros no tenemos jueces ambientalistas. Entonces vos tenés que llevarle al juez toda una historia para que él se interese y sepa de lo que se trata esto. (Julia Vilches, Octubre/ 2024, entrevista personal)

De forma más general, el paradigma de progreso asociado al avance del turismo y la urbanización también aparece en el testimonio de los entrevistados. En estos casos se registra una incomodidad con las narrativas de progreso imperantes en los discursos políticos referentes al desarrollo de las zonas costeras del país. Este desarrollo implica de la inversión en múltiples construcciones viales y de servicios para el turismo.

Obviamente creo que todo el desarrollo costero tiene un fin. Por un lado, de los gobiernos de impulsar el desarrollo. Hoy en día la palabra Desarrollo, progreso es una palabra que para mí no es llevable en una tierra finita con recursos que son finitos. Ni desarrollo ni progreso en la forma que hoy los conocemos son sostenibles en el largo plazo, pero los gobiernos el desarrollo y el progreso lo buscan. Y la forma de desarrollar el progreso es tener más rutas, más caminos, más beneficios para la población, más plazas, más lugares y eso sale carísimo. Hacer rutas, rotondas, todo eso sale muy caro. (Mauricio Álvarez, COENDÚ, Octubre/2024, entrevista personal)

Lo que pasa es que estamos peleando con modelos de desarrollo distintos. O sea, hay gente que piensa que el desarrollo y el progreso es bueno, eso construir todo a lo largo

de toda la costa y que se llene de edificaciones, y que venga mucha gente. Cuanta más gente venga mejor. Pero bueno eso también es un modelo de desarrollo que viene de arriba el gobierno, todos los gobiernos, desde el principio hasta ahora tienen esa percepción del desarrollo. Y es lo que es lo que lo genera creo que está empezando a surgir otra vocecita. Está empezando a surgir esa vocecita de que ¿Será desarrollo eso? ¿O no la estaremos embarrando? ¿Y no estaremos matando la gallina de los huevos de oro y destrozando una cosa que después no se va a poder recuperar?, Pero sí, es mucho más que simplemente el ecosistema costero, es toda la idea del modelo de desarrollo que queremos. (Carmen Grahn, VEDEPRODE, Octubre/2024, entrevista personal)

El turismo de sol y playa en Uruguay se realiza principalmente en los meses de verano, fundamentalmente en enero. Allí en los primeros días de enero se registra la mayor demanda inmobiliaria y de servicios.

Es que como que no se respeta mucho eso, la costa, o sea, prefieren el inmediato disfrute de poder pasar con los autos, el inmediato disfrute de poder llegar lo más rápido posible a la playa y sentarse con la silla. Y te lo digo como una persona que trabaja en el turismo hace mucho tiempo. La gente viene esos tres meses de verano y ve el paisaje como algo para usar y ya está. No le interesa ni como es, ni como sigue, si hay animales, si hay vidas. O sea, paisaje como para usar, para sacarse la foto, para sacarse la selfie, para tomarse la coca. (Deborah Díaz, Octubre/2024, entrevista personal)

Por otra parte, referente a los ámbitos de participación ciudadana que prevé la legislación vigente uruguaya (por ejemplo, Ley de Impacto Ambiental), puestas de manifiesto y audiencias públicas, denuncias ambientales y pedidos de acceso a la información. En general todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que estos mecanismos no son suficientes ni vinculantes. Es decir, si bien se prevé la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión sobre acciones sobre el ecosistema costero, esta participación no incide, no es vinculante en la decisión final. En primera instancia, respecto a las denuncias ambientales, si bien los entrevistados declararon conocer el mecanismo de denuncias ambientales, declararon también que suele ser desestimulante que en la mayoría de los casos no hay represarías a los denunciados. Por otra parte, los formularios web de las denuncias no siempre son intuitivos, o requieren de información que el denunciante no posee al momento de hacer la denuncia (número de padrón del terreno, ubicación en coordenadas, entre otra). Respecto a los pedidos de acceso a la información declararon que en la mayoría de los casos sus consultas no son respondidas en la totalidad, teniendo que realizar otros pedidos, lo que, además, retrasa los plazos, ya que obtienen la respuesta unos 30 días después. Estos mecanismos terminan por desestimular la participación de los ciudadanos, como lo indicaba la entrevistada Carmen Grahn:

No, no son adecuados. Eso es una cosa que veníamos sufriendo En VEDEPRODE Que es la experiencia que yo te puedo comentar. Lo veníamos sufriendo realmente nos resultaba súper difícil porque la autoridad con la que primero teníamos que interactuar para poder meternos en todo el tema este que nos interesaba del fraccionamiento y a ver si se podía frenar Y qué se podía hacer y demás. Y pidiendo que se respetara el proyecto de detalle como mínimo. Y no se hicieran excepciones con respecto a la normativa vigente. Bueno, era la Intendencia y ahí no teníamos un lugar de participación. Ni un foro, lo pedimos no sé cuánto, estuvimos como un año pidiéndole a la Comisión de Ambiente de la Junta Departamental que tendría que haber pasado por ahí pero no pasó por ahí porque fue en la pandemia. Entonces el Intendente firmó todo por sí solo estas habilitaciones de la Taona, y bueno, estuvimos un año pidiéndole a la Junta Departamental que nos recibiera. (Carmen Grahn VEDEPRODE, Octubre/2024, entrevista personal)

Respecto a las puestas de manifiesto y las audiencias públicas, se percibe que, si bien son necesarias, no son vinculantes, no tienen en cuenta lo que los vecinos dicen. Son meros pasos en un proceso burocrático, que, en la mayoría de los casos, termina siendo beneficiario para los proyectos y no para los ciudadanos. Tal es el desconocimiento de como accionar frente a un atropello en el territorio que, en Piriápolis, Maldonado, los vecinos de “Naturalmente Piriápolis” crearon el “Departamento de denuncias ambientales”. Este departamento creó un documento para informar a los vecinos sobre cómo denunciar, qué acciones son denunciables y qué pasos son necesarios para denunciar (ver Figura 19).



Figura 19. Imagen ilustrativa de un documento creado por el Departamento de Denuncia Ambiental de la Red Ambiental Piriápolis y Alrededores, Maldonado, para comunicar cómo se realiza una denuncia ambiental. A la izquierda se informa de qué situaciones se pueden denunciar y a la derecha se detalla qué es necesario para realizar tal denuncia.

Fuente: El documento es cortesía de Deborah Díaz de la Red Ambiental Piriápolis y Alrededores.

En general en todas las entrevistas se considera la importancia de la RUC para la conservación del ecosistema costero. Tras varios años de trabajo, la RUC se ha ganado renombre tanto entre los vecinos como con las autoridades institucionales. Este trabajo, que ha sido fundamentalmente voluntario, ha puesto la gestión costera en agenda y en la

opinión pública de todas las localidades costeras y del país. El trabajo de la RUC en diferentes instancias ha logrado nuclear a más de 100 organizaciones de todo Uruguay para trabajar en conjunto, lo que le ha dado mayor cohesión social a esa lucha. A su vez, las organizaciones nuevas que se forman encuentran en la RUC una referencia en donde pueden acudir para solicitar ayuda, información y respaldo. Al consultarle a Sandra Corbo (fundadora de la RUC) sobre cuál es el mayor éxito de la RUC hasta el momento ella responde:

La Red de la Costa a través de los años, tanto social, como prensa, ganó un respeto ¿No? Porque yo creo que el trabajo que se viene haciendo está bien. O sea, no es que le vas a dar palo a un gobierno porque sí. O sea, justamente no importan los colores de los partidos. Y donde hay algo que está mal es donde realmente se tiene que apuntar. Y que las comunidades en sí se empoderen del territorio. Porque La Red de la Costa es eso. O sea, es la agrupación en el lugar, el que hace como de mediador [...] Siempre hay alguien que te puede responder. (Sandra Corbo, Octubre/2024, entrevista personal)

Sin embargo, también se identificaron algunos desafíos o áreas en las cuales continuar el trabajo en la RUC. Por ejemplo, se plantean algunos desafíos para reunir a tantos integrantes en reuniones presenciales, lo que a veces dificulta la toma de decisiones. También se planean la falta de apoyos económicos y políticos. La falta de apoyo económico muchas veces limita la capacidad de acción de la RUC y la capacidad de apoyo a las organizaciones más pequeñas. Se plantea la necesidad, por ejemplo, de tener fondos para poder costear los gastos de los abogados. El lenguaje de la legislación es difícil de entender para la mayor parte de la población, que, frente a estos conflictos tiene que asesorarse rápidamente sobre leyes, procedimientos burocráticos, a qué ente institucional acudir, con quién hablar, cuáles son los ámbitos de participación que corresponden, entre otros. En este aspecto, si bien se ha recorrido un camino importante, en el que se ha generado y sistematizado mucha información. Aún queda trabajo por recorrer en la traducción de ese lenguaje de leyes, resoluciones y decretos y en la comunicación asertiva a la población sobre las mismas.

Conclusiones

Esta tesis tenía como objetivo analizar los distintos procesos (turismo y urbanización) que ocurren sobre el ecosistema costero de la zona Sur-Este de Uruguay y examinar en qué medida promueven su privatización y destrucción. También identificar los actores sociales que disputan el ambiente costero, sus intereses, dinámicas y relaciones de poder, y analizar cómo los procesos de elitización y gentrificación de los espacios se vinculan con la pérdida de ecosistema costero. Por último, realizar una caracterización de las organizaciones pertenecientes a la Red de Unión de la Costa, la mayor red de organizaciones frente al avance del modelo urbano y turístico sobre el ecosistema costero en Uruguay. Para alcanzar estos objetivos se realizó una sistematización de bibliografía acerca de los principales impactos socio ambientales del avance de la urbanización y el turismo, se caracterizaron los tipos de turismo imperantes en la zona de estudio, se analizaron las dinámicas del turismo de sol y playa, se analizaron los modos de habitar gentrificantes (avance de los barrios privados) y algunos planes de Ordenamiento Territorial en el área de estudio.

En el capítulo primero se pudo evidenciar los inúmeros problemas socio ambientales que trae aparejado el avance de la urbanización (contaminación fecal, contaminación por plásticos, pérdida de ecosistemas como humedales y bosque nativo, entre otros). Estos problemas son de suma actualidad en todas las zonas costeras y han sido ampliamente documentados por académicos uruguayos, sin embargo, aún se registran en las zonas costeras, y se intensifican a medida que avanza la urbanización. A esto se le suma la baja planificación en la gestión de los residuos tanto sólidos (plásticos, por ejemplo, entre otros), como aguas negras y grises, en la temporada de verano. Las zonas costeras reciben a miles de turistas en un periodo corto de tiempo y los sistemas de saneamiento y gestión de residuos no están preparados para amortiguar estos impactos. También se recabó información sobre las consecuencias sociales de estas dinámicas de turismo de consumo. La especulación inmobiliaria genera problemas para el acceso a la vivienda para la mayor parte de la población, mientras que las casas permanecen vacías durante la mayor parte del año. Por otra parte, mientras que aumentan los barrios privados en departamentos como Maldonado, también aumentan los barrios marginados. Mientras que se provee de servicios y comodidades a estos proyectos gentrificantes, existen localidades del departamento sin acceso a los servicios

básicos (saneamiento, agua potable). Por otra parte, si bien existe legislación, como la Ley de Ordenamiento Territorial y desarrollo sustentable, entre otras de protección de la faja costera, las intervenciones en esta zona continúan siendo muy frecuentes y destructivas, ya sea por su extensión (hectáreas) o por su localización (sobre cárcavas, sobre humedales, sobre dunas). Y las excepciones a la legislación, lamentablemente, son moneda corriente.

En el tercer capítulo pudo caracterizarse a la Red de Unión de la Costa, una de las mayores organizaciones socioambientales de Uruguay. Lo que plasma también la magnitud de esta problemática en el país y todos los esfuerzos realizados para ponerlo en agenda y en la opinión pública. Pudo evidenciarse que el principal actor social que actúa como control de las atrocidades que suceden en la costa son los vecinos. Son los vecinos organizados los que realizan acciones para proteger los territorios en donde viven. El entramado social aquí parece anteponerse a la privatización de los espacios públicos. Lo que es “de todos”, el bien común, el espacio público por excelencia que es la playa y el ecosistema costero como un todo. Es a través de la organización entre los vecinos que se logran frenar acciones destructivas en los territorios, se logra cambiar pareceres de políticos, se logra llegar a los grandes medios de comunicación y poner los conflictos en agenda, se logra recabar miles de firmas necesarias para declarar una zona área protegida, entre otros logros de la RUC y de otras organizaciones que trabajan en conjunto. En resumen, es el trabajo voluntario de las personas que logra fiscalizar las acciones que atentan contra la conservación del ecosistema costero e intentar conservar lo que queda del mismo. Algo de lo que, en teoría, debería encargarse el Estado y los gobernantes, a través de las inúmeras tomas de decisiones que realizan día a día y como política pública del país.

El análisis del capítulo 3, a su vez, permitió ver que los micro conflictos no son conflictos aislados. Muy por el contrario, estos conflictos suceden en toda la costa de Uruguay y en otros lugares del mundo. La Red de Unión de la Costa, ha logrado nuclear estos conflictos y darles mayor visibilidad y magnitud. Este ha sido uno de los grandes logros de la organización y de los vecinos como un todo.

Por otra parte, a través del testimonio de los vecinos logra evidenciarse las asimetrías de poder en la lucha por la conservación del ecosistema costero y las comunidades que lo habitan. Los grandes proyectos inmobiliarios cuentan con el poderío económico, político y de abogados que conocen como evadir las leyes de protección del ambiente y buscar excepciones. En estos casos, además del trabajo que

los vecinos deben realizar para aprender sobre la legislación y sobre cómo denunciar, si quiera conocen contra quien o quienes se está luchando. Es como estar enfrentándose a algo que no se sabe cómo opera ni su nombre, no tiene lugar físico para ir a reclamarle ni una persona que ponga la cara. En ese sentido, en Uruguay se han hecho algunos esfuerzos de generar por ejemplo Observatorios de Conflictos Ambientales, y si bien se precisa más recursos e información para las personas también se precisa saber mejor cómo funcionan estos capitales líquidos, sin nombre, sin personas físicas a quien inculpar.

La playa en disputa: Mercantilización del ecosistema costero, ha buscado plasmar estas asimetrías de poder y atropellos a las comunidades y el territorio en las zonas costeras de Uruguay. Pero también plasmar que lo que se disputa es el espacio público y común por excelencia en el país, la playa, la playa para bañarse, la playa que no cobra entrada para acceder a ella, a la que se puede acceder libremente, a la que se puede ir a tomar un mate y mirar la puesta del sol, a la que se puede ir a hacer deportes con amigxs, la que construye comunidad y sentido de pertenencia. La playa de todxs y para todxs.

Lista de referencias

- Anguelovski, Isabel, , James J. T. Connolly, Hamil Pearsall, Galia Shokry, Melissa Checker, Juliana Maantay, Kenneth Gouldi, Tammy Lewisi, Andrew Marokog, and J. Timmons Roberts. 2019. Why green “climate gentrification” threatens poor and vulnerable populations. *Proceedings of the national academy of sciences*, 116(52), 26139-26143.
- Aragón, Mayra. 2014. Análisis del ecoturismo como alternativa de desarrollo sustentable en Latinoamérica (México, Costa Rica y Ecuador). Tesina presentada como requisito parcial para optar al grado de Maestría Profesionalizante en Ecología Internacional. *El Colegio de la Frontera Sur. Université de Sherbrooke*.
- Arana, Mariano, Elio Brailovsky, Patricio Gross, Jorge Morello, Rubén Pesci y Nora Prudkin, Sara Rietti, Héctor Sejenovich y José Villamil. 1983. *Medio Ambiente y Turismo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Alfaro, Matilde, y Mario Clara. “Assemblage of Shorebirds and Seabirds on Rocha Lagoon Sandbar, Uruguay”. *Ornitología Neotropical* 18, n.º 3 .2007. https://digitalcommons.usf.edu/ornitologia_neotropical/vol18/iss3/7.
- Altmann, Leonardo. 2021. “Expansión urbana en un territorio turístico.: Maldonado - Punta del Este (1985-2015)”. *PENSUM* 7 (7): 27-45. <https://doi.org/10.59047/2469.0724.v7.n7.33758>.
- Álvez, Carmen, y Cesar Goso. 2014. “Sedimentación dunar y vulnerabilidad a la erosión en la costa atlántica uruguaya”. *Nuevas miradas a la problemática de los ambientes costeros* 1 (5): 101-129. doi: 10.13140/RG.2.1.1104.9688.
- Barrios Torrejano, Diego. 2021. “Procesos de gentrificación turística en Cocoplum Bay y Rocky Cay, San Andrés Isla”. Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas Instituto de Estudios Ambientales-IDEA.
- Baumgartner, Wandel. 2021. La gentrificación verde y el derecho a la naturaleza en la ciudad. Apropiación de la naturaleza en la producción capitalista del espacio urbano. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 8(2), 17-32.
- Blázquez, Marcia, Ernest Cañada, y Iván Murray. 2011. Búnker playa-sol. Conflictos derivados de la construcción de enclaves de capital transnacional turístico español en El Caribe y Centroamérica. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 15: 741-98.

- Bojórquez Luque, Jesús, y Manuel Ángeles Villa. 2014. "Expansión turística y acumulación por desposesión: el caso de Cabo San Lucas, Baja California Sur (México)". *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 23 (2): 179-202. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v23n2.43452>.
- Boretto, Gabriella, Sabrina Rouzaut, Marcela Cioccale, Sandra Gordillo, y Yanina Benitez. 2018. "Dinámica costera y antropización en playas uruguayas: un análisis integrado para su conservación". *Revista Mexicana de Ciencias Geológicas* 35 (3): 291-306. <https://doi.org/10.22201/cgeo.20072902e.2018.3.865>.
- Brum, Laura, Andres Florines, y Laura Del Puerto. 2021. "Entre los cerros y el mar. procesos de patrimonialización y conflictos ambientales en una zona costera del uruguay natural", *Cadernos do Lepaarq* 18 (36). doi: 10.15210/lepaarq.v18i36.21227
- Bullimore, Blaise, Phillipe Newman, Kaiser, Susane Gilbert, y Kate Lock. 2021. "A study of catches in a fleet of "ghost-fishing" pots". *Fishery Bulletin*, 99 (2) 247-53.
- Cabanilla, Enrique. 2018. "Turismo comunitario en América Latina, un concepto en construcción". *Siembra* 5 (1). doi: <https://doi.org/10.29166/siembra.v5i1.1433>
- Cáceres Seguel, César. 2019. "Turismo, Gentrificación y Presión Por Desplazamiento En Los Cerros Concepción y Alegre de Valparaíso". *Revista INVI* 34 (97): 157-77. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582019000300157>.
- Cámara Uruguaya del Turismo. 2024. El sector turismo en Uruguay. Presente y futuro de cara a las elecciones nacionales 2024. <https://camtur.com.uy/Turismo-en-Uruguay-Informe-FINAL-08-2024.pdf>
- Caldeira, Teresa Pires do Rio. 2000. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. San Pablo, Brasil: Editora 34.
- Casciani M. 2002. *Evolución de las urbanizaciones en la costa atlántica de la reserva de biosfera Bañados del Este (1966-1998)*. PROBIDES, Documento de trabajo N°45. Rocha, Uruguay.
- Ciganda, Ana Lía. 2017. "Inventarios de Ordenamiento Territorial ¿Instrumentos útiles para la protección de espacios costeros con alta biodiversidad?". Tesis de Maestría, Universidad de la República de Uruguay. <https://nube.cure.edu.uy/index.php/s/RsAgBZQWe9Xgm2R>

- Cocola-gant, A. 2018. "Tourism gentrification". In *Handbook of Gentrification Studies*, edited by L. Lees & M. Phillips. doi: 10.4337/9781785361746.00028.
- Conferencia Mundial del Turismo Sostenible. 1995. "Carta del Turismo Sostenible". *Entorno turístico*. <https://www.entornoturistico.com/wp-content/uploads/2017/11/Carta-del-Turismo-Sostenible-Lanzarote-España-1995.pdf>.
- Cordoba Ordóñez, Juan, y Ana García de Fuentes. 2012. "Turismo, globalización y medio ambiente en el Caribe mexicano". *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía* (52). doi: <https://doi.org/10.14350/rig.30339>.
- Coriolano, Luiza. 2017. "El turismo comunitario en el nordeste brasileño". *Gestión Turística*, 27: 08-21.
- Cortazzo, Rafael. 2012. Impacto paisajístico ambiental en la zona de Cabo Polonio y Cerro de la Buena Vista. Factores de Presión Antrópica. Tesis de Maestría en Ciencias Ambientales. Universidad de la República, Uruguay.
- Crespo Jareño, José. 2020. "Orígenes e impactos del ecoturismo". *Kalpana* 18: 5-32.
- Cuenya, Beatriz. 2016. "La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina". *Cuaderno urbano*. Vol.21 no.21 Resistencia.
- De Álava, Daniel. 2006. "Interface de conflictos: El sistema costero de Rocha (Uruguay)". En *Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya*, editado por R. Menafra, L. Rodríguez-Gallego, F. Scarabino, y D. Conde, 637-50. Uruguay: Vida Silvestre.
- . 2007. Incidencia del proceso de transformación antrópico en el sistema costero La PalomaCabo Polonio (Rocha,Uruguay). Maestría en Ciencias Ambientales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Defeo, Omar y Daniel de Álava. 1995. "Effects of Human Activities on Long-Term Trends in Sandy Beach Populations:The Wedge Clam *Donax Hanleyanus* in Uruguay". *Marine Ecology Progress Series* 123:73-82. <https://doi.org/10.3354/meps123073>.
- Defeo, Omar, Anton McLachlan, Derek Armitage, Michael Elliott, y Jeremy Pittman. 2021. "Sandy Beach Social–Ecological Systems at Risk: Regime Shifts, Collapses, and Governance Challenges". *Frontiers in Ecology and the Environment* 19 (10): 564-73. <https://doi.org/10.1002/fee.2406>.

- Diez, Carmen. 2022. “Información, opiniones y prácticas de los pobladores de Cabo Polonio sobre el consumo de aguas subterráneas contaminadas y riesgos para la salud”. Tesis de pregrado. Departamento de Enfermería Comunitaria. Universidad de la República. Facultad de Enfermería, Centro Universitario Regional Este, Sede Rocha.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. 2020. “Reportes departamentales 4to. Informe de Seguimiento Maldonado”. Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/reportes-departamentales-maldonado-2007-2019>
- Duarte, Carlos., Murillo, Inma., y Marí, Laura. 2012. “Caracterización del Sistema Socio-Ecológico Marino” en Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España” Sección III. Capítulo 14. “Marinos”. IMEDEA (CSIC-UIB), Departamento de Investigación del Cambio Global. Islas Baleares. España.
- Escalera Briceño, Alejandro, y Alejandro Palafox Muñoz. 2021. “La frontera mercantil del turismo y su dinámica de apropiación y capitalización de la arena como recurso natural”. *Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (29): e210802. <https://doi.org/10.46652/rgn.v6i29.802>.
- Federici, S. (2011). *Feminism and the politics of the commons*. The Commoner.
- Fros, Eugenia. 2019. “Educación Ambiental asociada a la problemática de los residuos plásticos en el sistema costero-marino del departamento de Rocha (Uruguay)”. Monografía final de grado. Centro Universitario Regional del Este, Licenciatura en Gestión Ambiental, Sede Rocha.
- Gadino, Isabel .2011. Análisis de la ocupación territorial de la zona costera y sus efectos ambientales: sector oeste del Balneario La Paloma. Tesis para la obtención de título Mg. Ciencias Ambientales. Facultad de Ciencias. Universidad de la República.
- Gadino, Isabel, Alejandro Brazeiro, Daniel Panario, Ingrid Roche, y Ofélia Gutiérrez. 2013. “modelo actual de desarrollo turístico al oeste del balneario La Paloma, Rocha, Uruguay. Tendencias, riesgos y propuestas”. *Sustainability in Debate* 3 (2): 21-39. <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v3n2.2012.8125>.
- Gadino, Isabel, José Sciandro, Germán Taveira, y Nathalie Goldberg. 2022. “Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en

- zonas costeras de Sudamérica. El caso de Región Este, Uruguay”. *EURE* 48 (145). <https://doi.org/10.7764/eure.48.145.05>.
- Galgani, François, Jean Pier Leaute, Philippe Moguedet, Arnauld Souplet, Yves Verin, André Carpentier, Herlé Goraguer y Daniel Latrouite. 2000. “Litter on the Sea Floor Along European Coasts”. *Marine Pollution Bulletin* 40 (6): 516-27. [https://doi.org/10.1016/S0025-326X\(99\)00234-9](https://doi.org/10.1016/S0025-326X(99)00234-9).
- García Palacios, Carlos. 2016. “Turismo comunitario en Ecuador: ¿quo vadis?” *Estudios y Perspectivas en Turismo*. FLACSO, Salamanca, España. https://kipdf.com/turismo-comunitario-en-ecuador-quo-vadis_5acbbd5a7f8b9aed588b4594.html
- García. Rodrigo, Mariana Rodríguez, Mauricio Rovira, Mauro Terra. 2019. Expansión de los barrios privados en Uruguay. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/expansion-barrrios-privados-uruguay>
- García-Alonso, Javier, Diego Lercari, Beatriz Ferreira-Araujo, Marcelo Almeida, y Carlos Rezende. 2017. “Total and Extractable Elemental Composition of the Intertidal Estuarine Biofilm of the Río de La Plata: Disentangling Natural and Anthropogenic Influences”. *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 187 (marzo):53-61. <https://doi.org/10.1016/j.ecss.2016.12.018>.
- Gianotti, Camila. 2015. “Paisajes sociales, monumentalidad y territorio en las tierras bajas de Uruguay”. Tesis de Doctorado. Programa de doctorado Arqueología, Historia de la Antigüedad y Ciencias y Técnicas Historiográficas. Universidad de Santiago de Compostela.
- Goyos. F. 2018. “Paisajes [in] visibles”. Tesis de maestría, Centro Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado del Cono Sur. Universidad de la República. <https://nube.cure.edu.uy/index.php/s/JDZkkH8gGNA4Cyg>.
- González, Sofía. 2020. La exclusividad del ocio. La privatización del espacio público costero y su vínculo con la segregación socio-espacial en Mar del Plata. *Pénum*, 6(6), 99-116.
- Griffero, Luciana, Jaime Alcántara-Durán, Cecilia Alonso, Lorena Rodríguez-Gallego, David Moreno-González, Juan F. García-Reyes, Antonio Molina-Díaz, Andrés Pérez-Parada, Basin-scale monitoring and risk assessment of emerging contaminants in South American Atlantic coastal lagoons. *Science of The Total*

- Environment*, 697, 2019,134058, ISSN 0048-9697, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.134058>.
- Guimarães, Adriana, Alexandre Schiavetti, y Salvador Trevisan. 2005. “Distorsiones entre el concepto y la práctica del ecoturismo, el caso de Itacaré, Bahía-Brasil”. *Estudios y Perspectivas en Turismo*. <https://www.redalyc.org/pdf/1807/180713883003.pdf>.
- Gulf & South Atlantic Fisheries Foundation. (2010). Development of Social Development of Social Indicators for Fishing Communities of the Southeast: Measures of Dependence, Vulnerability, Resilience and Gentrification. NMFS Report, 4270412(May).
- Gutierrez, Ofelia. 2010. “Dinámica sedimentaria en la costa uruguaya: evolución y tendencias de playas urbanas en el marco del cambio global”. Tesis de maestría, Universidad de la República. Facultad de Ciencias, Uruguay. <http://ambiente.fcien.edu.uy/wp-content/uploads/2018/tesis/Tesis-Ofelia-Gutierrez.pdf>.
- Linsalata, Lucía, Mina Navarro, y Raquel Gutiérrez. 2016. “Repensar lo político, pensar lo común artículo”. En *Modernidades alternativas y nuevo sentido común: Prefiguraciones de una modernidad no capitalista*, coordinado por Inclán, Daniel, Lucía Linsalata, y Millán Mágina. Ediciones del Lirio. <http://archive.org/details/RepensarLoPoliticoPensarLoComnArticulo>.
- Halpín, Matías. 2022. “Proceso de turistificación y organismos participativos en el Delta de Tigre (Argentina)”. *Ayana*.
- . 2023. “De Colony Park al Consejo Asesor Permanente Isleño: turismo, conflicto y organización comunitaria en el Delta de Tigre (Buenos Aires, Argentina)”. *I Jornada Turismo, Comunidades y Ruralidad*. La Plata, 5 al 7 de mayo de 2021.
- Harvey, David. 2011. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- . 2014. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN / Traficantes de Sueños.
- He, Li-Ming (Lee), y Zhen-Li He. 2008. “Water Quality Prediction of Marine Recreational Beaches Receiving Watershed Baseflow and Stormwater Runoff in Southern California, USA”. *Water Research* 42 (10-1): 2563-73. <https://doi.org/10.1016/j.watres.2008.01.002>.

- Ibañez, Mariana. 2016. “La cuestión social y algunas de sus expresiones en el territorio: la segregación socio-territorial en la aglomeración Maldonado - Punta del Este”. Tesis de pregrado, Universidad de la República.
- Instituto Nacional de Estadística. 2011. “Censo Nacional de Uruguay”. Montevideo, Uruguay.
- Instituto Nacional de Estadística. 2024. Ingresos de los hogares y de las personas. Informe Técnico. Tercer trimestre de 2024. https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Ingresos/2024/Informe_Ingresos_T3_2024.html
- Kang, Joo-Hyon, Seung Won Lee, Kyung Hwa Cho, Seo Jin Ki, Sung Min Cha, y Joon Ha Kim. 2010. “Linking Land-Use Type and Stream Water Quality Using Spatial Data of Fecal Indicator Bacteria and Heavy Metals in the YeONGan River Basin”. *Water Research* 44 (14): 4143-57. <https://doi.org/10.1016/j.watres.2010.05.009>.
- Kruk, Carla, Matías Dobroyan, Leticia González, Angel M. Segura, Irene Balado, Natalia Trabal, Fernanda De León et al. 2019. “Calidad de agua y salud ecosistémica en playas recreativas de La Paloma, Rocha”. 9: 11. https://www.fing.edu.uy/imfia/congresos/caae/assets/trabajos/37_Calidad_de_agua_y_su_percepción_en_playas__La_Paloma__Rocha.pdf.
- Kulp, Scott A., y Benjamin H. Strauss. 2019. “New Elevation Data Triple Estimates of Global Vulnerability to Sea-Level Rise and Coastal Flooding”. *Nature Communications* 10 (1): 4844. <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12808-z>.
- Lefebvre, Henri. 1974. “La producción del espacio”. *Papers. Revista de Sociología* 3: 219–29.
- Lacerot, Gissell, Juan Pablo Lozoya, y Franco Teixeira De Mello. 2020. “Plásticos en ecosistemas acuáticos: presencia, transporte y efectos”. *Ecosistemas* 29 (3). <https://doi.org/10.7818/ECOS.2122>.
- Laporta, Cecilia, y Ximena Lagos. 2021. “Remadoras del cambio: Mujeres pescadoras del Paisaje Protegido Laguna de Rocha (Rocha, Uruguay)”. *Tekoporá. Latin América Review of Environmental Humanities and Territorial Studies*. doi: 10.36225/tekopora.v3i2.142.
- Lenzi, Javier, María Fernanda Burgues, Daniel Carrizo, Emanuel Machín, y Franco Teixeira-de Mello. 2016. “Plastic Ingestion by a Generalist Seabird on the Coast

- of Uruguay”. *Marine Pollution Bulletin* 107 (1): 71-6.
<https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2016.04.016>.
- Leicht, E. 2012. El proyecto territorial del balneario Uruguayo, modelos, paradigmas y utopías. *Identidades: territorio, proyecto, patrimonio*, 3: 293-320. doi:
<https://doi.org/10.5821/identidades.8799>.
- Lercari, Diego, y Omar Defeo. 2006. “Large-Scale Diversity and Abundance Trends in Sandy Beach Macrofauna along Full Gradients of Salinity and Morphodynamics”. *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 68 (1-2): 27-35.
<https://doi.org/10.1016/j.ecss.2005.12.017>.
- Limongi, Pablo, Gissell Lacerot, y Angel Segura. 2019. “Plastic fibers in the gastrointestinal tract content of two South Atlantic coastal fish species with different trophic habits (*Urophycis brasiliensis*, *Paralonchurus brasiliensis*) in Punta del Diablo-Uruguay”. *Pan-American Journal of Aquatic Sciences*, 2019.
- Liu, Zhenhua. 2003. “Sustainable Tourism Development: A Critique”. *Journal of Sustainable Tourism* 11 (6): 459-75.
<https://doi.org/10.1080/09669580308667216>.
- Loor, Lucía. 2019. “Otro turismo es posible: la economía social y solidaria turismo comunitario en agua blanca”. *II Congreso Virtual Internacional sobre Economía Social y Desarrollo Local Sostenible*.
<https://www.eumed.net/actas/19/economia-social/2-otro-turismo-es-posible-la-economia-social-y-solidaria-turismo-comunitario-en-agua-blanca.pdf>.
- Lopez, Ángeles, y Gustavo Marín. 2010. “Turismo, capitalismo y producción de lo exótico: Una perspectiva crítica para el estudio de la mercantilización del espacio y la cultura”. *Relaciones: Estudios de historia y sociedad*, 31 (123): 219-60.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-39292010000300008&script=sci_abstract.
- Lozoya, Juan Pablo, Alvar Carranza, Javier Lenzi, Emanuel Machín, Franco Teixeira De Mello, Silvana González, Daniel Hernández et al. 2015. “Management and research on plastic debris in Uruguayan Aquatic Systems: update and perspectives”. *Revista de Gestão Costeira Integrada* 15 (3): 377-93.
<https://doi.org/10.5894/rgci583>.
- Macfadyen, Graeme, Tim Huntington, y Rod Cappell. 2009. *Abandoned, Lost or Otherwise Discarded Fishing Gear*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 523. Rome: FAO.

- Maldonado Noticias. 2023. "Maldonado, el departamento con el mayor crecimiento poblacional según primeros datos del Censo". *Maldonado Noticias* (blog). <https://maldonadonoticias.com/beta/actualidad/25928-maldonado-es-el-departamento-con-el-mayor-crecimiento-poblacional-seg%C3%BAAn-el-censo-2023.html>.
- Mallin, Michael A., Kathleen E. Williams, E. Cartier Esham, y R. Patrick Lowe. 2000. "Effect of human development on bacteriological water quality in coastal watersheds". *Ecological Applications* 10 (4): 1047-56. [https://doi.org/10.1890/1051-0761\(2000\)010\[1047:EOHDOB\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1890/1051-0761(2000)010[1047:EOHDOB]2.0.CO;2).
- Marín, Alma, Alejandro Palafox-Muñoz, y Lilia Villareal. 2020. "Colonización turística de Quintana Roo, México: entre la apropiación de la naturaleza y el territorio." En *Ecología política contra el saqueo de la naturaleza*. Bogotá: Boletín Geocrítica Latinoamericana / Grupo de Trabajo CLACSO.
- Márquez Pérez, A. I. 2018. Acaparamiento de territorios marinos y costeros: dos casos de estudio en el Caribe colombiano. *Revista Colombiana de Antropología*, 55 (1): 119-52. <https://doi.org/10.22380/2539472X.57>.
- Mato, Yukie, Tomohiko Isobe, Hideshige Takada, Haruyuki Kanehiro, Chiyoko Ohtake, y Tsuguchika Kaminuma. 2001. "Plastic Resin Pellets as a Transport Medium for Toxic Chemicals in the Marine Environment". *Environmental Science & Technology* 35 (2): 318-24. <https://doi.org/10.1021/es0010498>.
- Menafrá, Rodrigo, Lorena Rodríguez-Gallego, Fabrizio Scarabino, y Daniel Conde, eds. 2006. *Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya*. Montevideo: Vida Silvestre Uruguay.
- Ministerio de Ambiente. 2020. "Criterios para la clasificación de proyectos de construcción de viviendas en faja de defensa de costas". *Ministerio de Ambiente*. Área Evaluación de Impacto Ambiental. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/Criterios%20clasificación%20viviendas%20FDC%20-%20Ago2020%20PDF%20para%20GEX.pdf>.
- Molina, Marirosa, Shayla Hunter, Mike Cyterski, Lindsay A. Peed, Catherine A. Kelty, Mano Sivaganesan, Thomas Mooney, Lourdes Prieto, y Orin Shanks. 2014. "Factors Affecting the Presence of Human-Associated and Fecal Indicator Real-Time Quantitative PCR Genetic Markers in Urban-Impacted Recreational

- Beaches”. *Water Research* 64: 196-208.
<https://doi.org/10.1016/j.watres.2014.06.036>.
- Moore, Charles James. 2008. “Synthetic Polymers in the Marine Environment: A Rapidly Increasing, Long-Term Threat”. *Environmental Research* 108 (2): 131-9. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2008.07.025>.
- Moreano Venegas. 2019. “Geografía marxista y materialismo histórico geográfico: más allá de la acumulación por desposesión”. En *Geografía crítica para detener el despojo de los territorios teorías, experiencias y casos de trabajo en Ecuador*. Quito: Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador.
- Muñoz Arroyave, Elkin Argiro. 2018. “Procesos de territorialización de la globalización a través del turismo: Análisis de las relaciones global-local que promueve este fenómeno”. *El Ágora USB* 18 (2): 557-72.
<https://doi.org/10.21500/16578031.3835>.
- Navarro-Jurado, Enrique, Thiel Ellul, Daniela, y Romero-Padilla, Yolanda. (2015). Periferias del placer: cuando turismo se convierte en desarrollismo inmobiliario-turístico. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 67 - 2015, págs. 275-302.
- Nebel, Juan Pablo, y Juan Porcile. 2006. La contaminación del bosque nativo por especies arbóreas y arbustivas exóticas. Departamento de bosque nativo, manejo y protección forestal. Uruguay. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Neger, Christoph. 2018. “La ecología política como enfoque para el estudio geográfico del ecoturismo en los Tuxtlas, México”. *Revista Geográfica de América Central* 3 (61E): 97-109. <https://doi.org/10.15359/rgac.61-3.5>.
- Neumann, Barbara, Athanasios T. Vafeidis, Juliane Zimmermann, y Robert J. Nicholls. 2015. “Future Coastal Population Growth and Exposure to Sea-Level Rise and Coastal Flooding - A Global Assessment”. Lalit Kumar (Ed.). *PLOS ONE* 10 (3): e0118571. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0118571>.
- Noboa, Lina. 2022. “Retos del Turismo Comunitario como una alternativa local frente al modelo de turismo neoliberal globalizado”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Norbis, Walter, y Oscar Galli. 2004. “Hábitos de alimentación del lenguado *Paralichthys orbignyanus* (Valenciennes, 1842) en una laguna costera somera del Atlántico Sur: Rocha, Uruguay”, *Ciencias Marinas* 30 (4).

- Organización de las Naciones Unidas. 1987. "Our Common Future". Naciones Unidas. World Commission on Environment and Development.
- Orgaz Agüera, Francisco. 2015. "Los impactos económicos, sociales y medioambientales negativos en el ecoturismo: una revisión de la literatura". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 42 (2): 139-48. https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2014.v42.n2.48781.
- Orlando, L., L. Ortega, y O. Defeo. 2020. "Urbanization Effects on Sandy Beach Macrofauna along an Estuarine Gradient". *Ecological Indicators* 111 (abril): 106036. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2019.106036>.
- Ortega, Leonardo, y Ana Martínez. 2007. "Multiannual and Seasonal Variability of Water Masses and Fronts Over the Uruguayan Shelf". *Journal of Coastal Research* 233 (mayo):618-29. <https://doi.org/10.2112/04-0221.1>.
- Palafox-Muñoz, Alejandro y Stephanie Bolan-Sorchini. 2019. "Tourism and Commodification of Nature in Holbox, Quintana Roo, Mexico". *Revista Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade* 11 (2): 372-85. <https://doi.org/10.18226/21789061.v11i2p372>.
- Panario, Daniel, y O. Gutiérrez. 2005. "La vegetación en la evolución de playas arenosas. El caso de la costa uruguaya". *Ecosistemas: Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*. 14 (2). doi: 10.7818/re.2014.14-2.00.
- Pantojas, Emilio. 2006. "De la plantación al Resort: El Caribe en la era de la globalización". *Revista De Ciencias Sociales*. 15. <https://revistas.upr.edu/index.php/rcs/article/view/5502>.
- Pearsall, Hamil. .2010. From brown to green? Assessing social vulnerability to environmental gentrification in New York City. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, 872-886. doi: 10.1068/ c08126.
- Pereira, Mariana. 2020. "Propuesta de políticas de gestión integral de residuos sólidos del puerto de Punta del Este en baja temporada". Tesis de pregrado, Universidad de la República.
- Perez, Andrés, Silvina Niell, Marcos Colazzo, Natalia Besil, Veronica Cesio, y Horacio Heinzen. 2012. "Evaluación preliminar de la ocurrencia de contaminantes emergentes en aguas residuales de Montevideo, Uruguay". *Séptimo Congreso de Medio Ambiente. La Plata, Argentina*.

- Pérez, Marcelo, y Sebastián Aguiar. 2023. “Estado y promotores del neoliberalismo urbano: los barrios privados en Uruguay”. *Cadernos Metrópole* 25 (57): 371-96. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5701>.
- Piola, Alberto R., Osmar Möller, Raúl Guerrero, y Edmo Campos. 2008. “Variability of the Subtropical Shelf Front off Eastern South America: Winter 2003 and Summer 2004”. *Continental Shelf Research* 28 (13): 1639-48. <https://doi.org/10.1016/j.csr.2008.03.013>.
- Pittaluga, Bambou. 2016. “Gestión de Residuos Sólidos en establecimientos Gastronómicos”. Monografía de pregrado, Universidad de la República.
- Plan Local de Ordenamiento Territorial Lagunas Costeras. 2010. Intendencia Departamental de Rocha. Dirección de Ordenamiento Territorial. https://www.rocha.gub.uy/portal/archivos/upload/Revision_Parcial_del_Instrumento_de_Ordenamiento_Territorial_Plan_Lagunas_Costeras.pdf
- Plan Local de Ordenamiento Territorial Los Cabos. 2014. Intendencia Departamental de Rocha. Dirección de Ordenamiento Territorial. https://sig.rocha.gub.uy/sig/datapub/Planes/los_cabos_D9_14.pdf
- Plan Nacional de Saneamiento. 2020. “Plan Nacional de Saneamiento”. Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Presidencia de Uruguay. 2019. “Proyecto de puerto de aguas profundas en Rocha data de más de un siglo”. *Uruguay Presidencia* (blog). <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/proyecto-puerto-aguas-profundas-rocha-data-siglo>.
- Prieto, Javier. 2016. “Evaluación Ambiental de Urbanizaciones turísticas. Paisaje Protegido Laguna de Rocha y su área adyacente (sector oeste)”. Tesis de maestría, Universidad de la República.
- PROBIDES. 2002. Evolución de las urbanizaciones en la costa atlántica de la reserva de biosfera Bañados del Este (1966-1998). PROBIDES, Documento de trabajo N°45. Rocha, Uruguay.
- Quintero, José. 2004. “Los impactos económicos, socioculturales y medioambientales del turismo y sus vínculos con el turismo sostenible”. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Quilmes.
- Raftópulos, Pablo. 2017. “El ‘Uruguay Natural’: La dicotomía entre desarrollo y conservación a partir del estudio de usos del suelo y SSEE en la zona costera

- entre las Lagunas de Rocha y Garzón”. Monografía de pregrado, Universidad de la República.
- Ribic, Christine A., Seba B. Sheavly, David J. Rugg, y Eric S. Erdmann. 2010. “Trends and Drivers of Marine Debris on the Atlantic Coast of the United States 1997–2007”. *Marine Pollution Bulletin* 60 (8): 1231-42. <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2010.03.021>.
- Rojas, Viviana. 2020. “Percepciones de la población residente sobre los impactos turísticos en el desarrollo local. Estudio de caso; departamento de Maldonado, Uruguay”. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Quilmes.
- Romero, Inmaculada. 2022. “Efectos ambientales de puertos y obras marítimas”. Ingeniería Hidráulica y Medio Ambiente. Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Universidad Politécnica de València. <https://m.riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/182674/Romero%20-%20Efectos%20ambientales%20de%20puertos%20y%20obras%20maritimas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Ruiz Ballesteros, Esteban, ed. 2007. *Turismo comunitario en Ecuador: Desarrollo y sostenibilidad social*. Quito: Abya Yala. <https://animacionsociocultural2013.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/05/turismo-comunitario-en-ecuador.pdf>.
- Russo, Fiorella. 2011. “Reflexiones sobre la producción arquitectónica Premium del turismo residencial en Punta del Este, Uruguay”. *Anales de investigación en arquitectura. Cátedra de Historia y Teoría de la Arquitectura*. Universidad ORT.
- Sabino, Raquel, Raquel Rodrigues, Ines Costa, Carla Carneiro, Maria Cunha, Aida Duarte, Natalia Faria. 2014. “Routine Screening of Harmful Microorganisms in Beach Sands: Implications to Public Health”. *Science of The Total Environment* 472 (febrero): 1062-69. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2013.11.091>
- Segeur, Suzanne. 2015. “Nuevas urbanizaciones costeras, ¿gentrificación turística en la bahía de Coquimbo?”. *Revista de Urbanismo*, 32: 18-31.
- Shanks, Orin, Christopher Nietch, Michael Simonich, Melissa Younger, Don Reynolds, y Katharine G. Field. 2006. “Basin-Wide Analysis of the Dynamics of Fecal Contamination and Fecal Source Identification in Tillamook Bay, Oregon”. *Applied and Environmental Microbiology* 72 (8): 5537-46. <https://doi.org/10.1128/AEM.03059-05>.

- Short, Andy, & Jackson Derek. 2013. "Beach Morphodynamics". In *Treatise on Geomorphology*, 109-18. doi: 10.1016/B978-0-12-374739-6.00275-X.
- Silva, Diego da, Sandra Corbari, y Carlos Sampaio. 2014. "Turismo comunitario en favelas. Un estudio del Favela Inn Hostel, Chapéu Mangueira - Rio de Janeiro, Brasil". *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 23: 786-804. <https://www.redalyc.org/pdf/1807/180732145008.pdf>.
- Sistema Nacional de Áreas protegidas de Uruguay. 2016. Plan de Manejo. Paisaje Protegido Laguna de Rocha. Dirección Nacional de Medio Ambiente. Galicia 1133. Montevideo, Uruguay
- Slater, Tom. 2011. "Gentrification of the City". En *The New Blackwell Companion to the City*, editado por Gary Bridge y Sophie Watson, 571-85. Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781444395105.ch50>.
- Soumastre, Martina. 2016. "Echeverriborda, G., Mesa, F., Chalar, G., Kruk, C., Piccini, C., 2022. Experiencia de aplicación de microorganismos efectivos nativos (MEN) para el tratamiento de aguas residuales". *INNOTEC* 24. <https://doi.org/10.26461/24.06>". Montevideo, Uruguay: Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable.
- Soutullo, A., Clavijo, C. & Martínez-Lanfranco, J. A. (Eds.). 2013. Especies prioritarias para la conservación en Uruguay. Vertebrados, moluscos continentales y plantas vasculares. snap / dinama / motma y dicyt / mec. https://www.researchgate.net/publication/280601164_Especies_prioritarias_para_la_conservacion_en_Uruguay
- Thompson, Cameron, Teresa Johnson, y Samuel Hanes. 2016. "Vulnerability of Fishing Communities Undergoing Gentrification". *Journal of Rural Studies* 45: 165-74. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.03.008>.
- Trimble, M., M. Ríos, C. Passadore, M. Szephegyi, M. Nin, F. Garcia Olasso, C. Fagúndez, y P. Laporta. 2010. *Ecosistemas costeros uruguayos: una guía para su conocimiento. Aves, Cetáceos Uruguay, Karumbé*. Montevideo: Editorial Imprenta Monteverde.
- Trochon, Ivette. 2017. *Punta del Este: El edén oriental 1907-1997*. Montevideo: Fin de Siglo Editorial.
- Tschernij, Vesa, y P.-O Larsson. 2003. "Ghost Fishing by Lost Cod Gill Nets in the Baltic Sea". *Fisheries Research* 64 (2-3): 151-62. [https://doi.org/10.1016/S0165-7836\(03\)00214-5](https://doi.org/10.1016/S0165-7836(03)00214-5).

- Uruguay. 1978. N° 14,859. *Código de Aguas*.
- . 2008. Ley N° 18.308. *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*.
- Varela, Alma. 2017. “Paraísos exclusivos”. Tesis de maestría, Universidad de la República, Uruguay.
- Veiga, Danilo, Emilio Fernandez, Susana Lamschtein, y Ana Rivoir. 2012. “Crecimiento Económico y Desigualdad Social en Maldonado”. Maldonado: Intendencia de Maldonado, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales.
- Vélez-Rubio, Gabriela, Natalia Teryda, Pablo Asaroff, Andrés Estrades, Diego Rodríguez, y Jesús Tomás. 2018. “Differential Impact of Marine Debris Ingestion during Ontogenetic Dietary Shift of Green Turtles in Uruguayan Waters”. *Marine Pollution Bulletin* 127: 603-11. <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2017.12.053>.
- Vergara-Constela, Carlos, y Antonia Casellas. 2016. “Políticas estatales y transformación urbana: ¿Hacia un proceso de gentrificación en Valparaíso, Chile?” *EURE (Santiago)* 42 (126): 123-44. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200006>.
- Verrastro, Natalia. 2015. “Planificación ambiental espacial del municipio de La Paloma, Rocha – Uy. recomendaciones para su manejo costero integrado”: Tesis de maestría.
- Vidal, Camila, Juan Pablo Lozoya, Giancarlo Tesitore, Guillermo Goyenola, y Franco Teixeira-de-Mello. 2021. “Incidence of Watershed Land Use on the Consumption of Meso and Microplastics by Fish Communities in Uruguayan Lowland Streams”. *Water* 13 (11): 1575. <https://doi.org/10.3390/w13111575>.
- Vizziano, D., F. Forni, G. Saona, y W. Norbis. 2002. “Reproduction of *Micropogonias Funieri* in a Shallow Temperate Coastal Lagoon in the Southern Atlantic”. *Journal of Fish Biology* 61 (sA): 196-206. <https://doi.org/10.1111/j.1095-8649.2002.tb01771.x>.
- Weinstein, Federico. 2016. “Incidencia del micro-plástico en las zonas costeromarinas: Normativa y gestión para mitigar los impactos de esta “nueva” contaminación en Uruguay”. Monografía de pregrado, Universidad de la República, Uruguay.
- Zorzi, Mariciana, Gabriela Campodónico, y Universidad de la República, Maldonado, Uruguay. 2019. “From a Barren Landscape to the Jewel: Narratives about the Transformation of Punta del Este, Uruguay, from the Perspective of Long Time

Residents of the Beach Resort”. *Revista Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade* 11 (2): 236-52. <https://doi.org/10.18226/21789061.v11i2p236>.