

Maldonado 12 de abril 2018

Los abajo firmantes, docentes de la Universidad de la República, en particular del Departamento de Ambiente, Territorio y Paisaje; de la Licenciatura en Gestión Ambiental y del Centro Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado del Centro Universitario Regional del Este; en consulta con el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, presentamos las siguientes inquietudes pues consideramos de importancia vital su revisión, para la preservación de la franja costera y el respeto por la normativa nacional territorial y ambiental vigente.

Sobre el Proyecto de la firma SMERALDO PARK S.A., la puesta de manifiesto de su Informe Ambiental para instalación en la Faja de Defensa Costera de un edificio de 8 plantas en Puntas del Chileno- Punta del Este, Maldonado.

Detallamos:

El sitio donde se ubica el proyecto es inconveniente para una intervención de este tipo por estar en la Faja de Defensa de Costas.

Esta faja es definida por la normativa nacional *“para evitar modificaciones perjudiciales a su configuración y estructura”*. (Art. 153 Código de Aguas) siguiendo el PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD DEL AMBIENTE COSTERO. Dicho principio busca evitar toda modificación perjudicial o alteración exógena del sistema, tanto del equilibrio dinámico del sistema costero, de alguno de sus componentes o factores determinantes a la configuración y estructura natural de la misma (Biasco, 2012, Recuperado en eva.udelar.edu.uy 10.4.18)

Desde la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobada en el 2008, se estipula que: (Art. 51) *“El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) rechazará fundadamente cualquier emprendimiento, en la faja de defensa de costas, si el mismo fuera capaz de provocar impactos negativos (.....) También se evaluará la posibilidad de que el emprendimiento pueda ser capaz de generar impactos territoriales acumulativos, entendiéndose por tales la posibilidad de posteriores iniciativas que, por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas”*.

Esta determinación legal sigue el marco conceptual de la extensa literatura local e internacional sobre geomorfología y dinámica costera (Moreno Castillo, I, 2007; de Álava, 2006; Gallichio et al, 2004; Gutiérrez, O. 2000; Mc Gwyne & Mc Lachlan, 1992; Klappenbach & Scarabbino, 1969; Mc Harg, I. 1967 entre otros). De acuerdo a estas fuentes el buen funcionamiento de la franja involucra la existencia, disposición y posibilidad de movilidad de sedimentos, las corrientes y las masas de agua que la conforman, así como la existencia de ecosistemas característicos de estos sitios. A su vez esta franja pertenece a un espacio mayor denominado Zona Litoral Activa / ZLA (de Álava, 2007), que como su nombre lo indica, es un sistema natural que se conforma y necesita del movimiento y la interacción de sus componentes.

La importancia crucial de esta zona es asumida por el gobierno nacional en sus políticas de adaptación al cambio climático, como lo señala el documento Política Nacional Cambio Climático aprobado en 2017:

“(Sobre la Dimensión Ambiental relativa a esta Política)

Párrafo 13: Disminuir las condiciones de vulnerabilidad ante impactos del cambio y la variabilidad climática en zonas fluviales, costeras y marinas, mediante acciones de adaptación basadas en ecosistemas, que minimicen pérdidas y daños en usos e infraestructuras y en dichos ecosistemas naturales.

Línea de acción iii. Fomentar la preservación de los espacios y procesos naturales fluviales, costeros y marinos amenazados por el cambio climático y la variabilidad.”

Diversos análisis del equipo docente, consistentes en recorridos en sitio y análisis de imágenes aéreas en serie temporal (Servicio Geográfico Militar) y satelitales (Google Earth) del arco de playa donde se ubica el proyecto evidencian que se encuentra relativamente sano, entre otras razones por la escasa intensidad de edificaciones. Se verifica un perfil de playa cóncavo con gran pendiente hacia la ribera e importantes cantidades de arena en movimiento entre estaciones. Asimismo se observan numerosos relictos de monte psamófilo (constatando información de Geoportal de DINAMA sobre ecosistemas en riesgo, usado en el propio Informe Ambiental Resumen / IAR de la propuesta edilicia).

El Informe Ambiental presentado por la entidad promotora reconoce este hecho:

“En la zona de estudio, la línea de costa presenta campos de dunas asociados a la faja costera”. (p. 21 del IAR)

“El padrón donde se construirá el edificio se encuentra sobre arenas fluviales, costeras y eólicas, de sedimentación mixta a predominancia continental” (p 16 IAR).

No obstante esto, no se consideran o se minimizan los impactos negativos que se provocarán sobre el ecosistema a afectar. Cita: *“En términos generales el predio resulta apto para el desarrollo del proyecto y no se identificaron restricciones para su uso, como existencias de áreas protegidas, de uso restringido o alta sensibilidad ambiental.*

Por otro lado el paisaje particular de esta área, que es un bien público -es decir que al presente puede ser apreciado por todos los ciudadanos- tiene además una característica particular: es una playa sin rambla, diferenciada del resto por la tranquilidad y el entorno “natural” (dunas, vegetación nativa y también introducida, ancho y longitud del arco preservado) constituyendo un sitio turístico alternativo a la mayoría de las playas de Punta del Este y cercanías.

De todas formas, el aspecto más alarmante son los efectos acumulativos que la normativa departamental¹ habilita, escenario potencial que vemos con gran preocupación, ya que permitiría este tipo de construcciones en todo el arco mencionado, desfigurando definitivamente el paisaje y dañando irreversiblemente el ecosistema relictual existente.

¹ Decreto de la Junta Departamental de Maldonado N°3917 del 25 de junio de 2013 modificativo del Art. 214 del Texto Ordenado de Normas de la Edificación (TONE) del Departamento de Maldonado.

Falta de aprobación de instrumentos locales de ordenamiento territorial.

Respecto a las modificaciones en la Ordenanza de Edificaciones, vale la pena considerar la laxitud que el departamento de Maldonado está empleando para aprobar instrumentos de ordenación del territorio como el Plan Local de la Aglomeración Maldonado - Punta del Este - San Carlos, segundo centro urbano con perspectiva de crecimiento del país, luego de Montevideo.

En 2010 la IDM (en colaboración con el Instituto de Teoría y Urbanismo- FADU, el que implementó un proceso participativo con la comunidad) aprobó las Directrices Departamentales y elaboró una propuesta de Plan Local de Ordenamiento Territorial. El documento parte de una mirada integral del territorio y determina específicamente los lugares de construcción, aquellos con ecosistemas valiosos que no deben ser modificados, mirando a la calidad ambiental, el paisaje y la salud humana, así como a la preservación de los recursos que son la fuente de la economía real local, particularmente el turismo y actividades asociadas.

Contrariamente al impulso que da la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS, Ley N° 18.308 vigente desde el 18/06/2018) este Plan Local, entre otros, no han sido aprobados. En este contexto, gran parte de las transformaciones territoriales y proyectos propuestos se consideran por separado, sin tener en cuenta criterios de equilibrio territorial y ordenamiento, explicitados en las Directrices Departamentales (2010).

Sobre este edificio en particular, destaca la inobservancia de la Intendencia de Maldonado respecto de la aplicación de la LOTDS.

La normativa que habilita la construcción del edificio obedeció a una simple modificación del articulado de la Ordenanza de Construcción de Maldonado (Artículo N° 214 del Decreto N° 3718 -TONE- de la Junta Departamental de Maldonado); este cambio fue aprobado sin cumplir con los requisitos formales establecidos por la LOTDS para intensificar el uso del suelo, sin cumplir con la incorporación de la variable ambiental a la ordenación del territorio y sin respetar las instancias de participación pública en su aprobación.

Este cambio se fundó en la necesidad de adecuar la normativa a la realización de un nuevo puerto de cruceros (hoy inviable) y la necesidad de acompañarlo de una intensificación del uso de suelo que justificara (y financiara) esa gran inversión². Al día de hoy la inversión privada no se hace y solo persiste la modificación del uso del suelo para recoger un mayor aprovechamiento urbanístico que no contempla las externalidades negativas que implica: graves afectaciones a la seguridad vial, pérdida de paisaje y afectación de la dinámica de costas. En suma, ese cambio de ordenanza, realizado sin cumplir con la legislación vigente, no contempla la "equidistribución de cargas y beneficios", base conceptual y axiológica del ordenamiento territorial compatible con el desarrollo sostenible.

Sumado a las cuestiones generales que hemos desarrollado hasta ahora, nos interesa marcar incoherencias, imprecisiones y errores muy graves que se identifican en el informe presentado. Se detallan a continuación:

² Ver Sesión Ordinaria 25 de Junio de 2013 de la Junta Departamental de Maldonado en <https://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/versiones-2013/1561-jun2513.html>

1. El informe describe la intervención con estos términos: *“Dado que el proyecto se encuentra en una zona urbana de balneario con escasa presencia de población permanente, en la cual se ubican construcciones de índole similar a la proyectada, se considera que el proyecto en estudio no afectará al paisaje de forma negativa, sino que se adaptará a las visuales actuales de la zona”*. (p 26 IAR)

..... *“con una destacada vista panorámica y emprendimientos de similares características en el área”* (en Ficha IAR)

Sin embargo, el equipo universitario constata en sus recorridas periódicas que no existen emprendimientos de esta altura en el sector. Justamente es gracias a esta condición que se tiene una vista panorámica única hacia la Península y Punta Ballena.

2. El informe declara que *“En función de las características del proyecto definido y las condiciones del medio ambiente receptor, se concluye que el proyecto no presenta impactos incompatibles sobre el ambiente”*. (p 38 IAR), pero a lo largo de todo el documento se observan acciones invasivas e irreversibles respecto al sitio, como lo es la nivelación del suelo en todo el predio (IAR, p 20)

Se informa que *“El jardín abierto hacia la playa tiene una gran piscina, áreas parqueadas, un pequeño bar, sanitarios y depósitos de la playa* (p 12 del IAR), y luego se especifica que *“Dentro del predio en estudio, será el área de la piscina la que se encuentre sobre este ambiente identificado por DINAMA”* (p 20 del IAR, refiriéndose al ambiente amenazado que ubica DINAMA) y que *“El sector donde se prevé la inserción del emprendimiento, específicamente en el área donde estaría ubicada la piscina, el pequeño bar, los baños exteriores y el depósito de la playa, es, tal como se mencionó anteriormente, una zona identificada por DINAMA como con presencia del ecosistema amenazado pradera plana profunda de textura liviana en la que podría encontrarse la especie vascular Mimosa cruenta”*. (p 21 IAR)

Desde el punto de vista del proyecto paisajístico, la previsión no es de una estructura poco perceptible, con estructuras que respeten la dinámica costera; por el contrario, la sustitución de la flora nativa con parques artificiales, piscinas de gran porte y bar, responden a un modelo de edificio con *amenities* con gran consumo de suelo y completa transformación de las áreas adyacentes al mismo. A esto debe agregarse el impacto que significa este tipo de construcción en la calidad del paisaje visual del área, factor jerarquizante y atractor insustituible para el turismo que se degrada sin tener en cuenta su valor social y como activo económico. Sobre esto debe advertirse que la no previsión de los efectos de acumulación de este tipo de intervenciones genera cambios cualitativos en el carácter del paisaje que resultan en situaciones desfavorables para el territorio en su conjunto.

3. En el punto 5.2.1.12 Afectación asociada a la presencia física de la obra (modificación de la estructura del suelo): Se presentan medidas de mitigación de la pendiente, pero no se asume la modificación de la estructura del suelo que pasa a ser un espacio parqueado con construcciones, lo que implica además de los cambios de obra, un manejo de jardinería con riego permanente y desagües puntuales sobre un espacio costero con lógicas muy diferentes a las planteadas: períodos de arena seca y mojada de acuerdo a eventos

naturales (lluvias, mareas altas, vientos), infiltración natural, sangradores determinados por las pendientes naturales, entre otros.

Descripción: "En las zonas donde se construyan las edificaciones, caminos y otras instalaciones se generará una modificación de la estructura del suelo y modificación de los drenajes superficiales por la impermeabilización total o parcial de las superficies. Estas modificaciones, en caso de no realizarse de forma adecuada, podrán generar impactos en la calidad de las aguas y erosión de suelos.

Medida de gestión: Se diseñará y construirá un sistema para captación y conducción de pluviales, de modo de evitar la afectación (arrastre de sólidos, evacuación deficiente) por el aumento de las superficies impermeables. Dentro del cronograma de obras, se priorizará la ejecución de estas obras para minimizar los arrastres. (p 31 IAR)"

4. *"Medida de gestión: La fachada del edificio y los espacios exteriores mantienen armonía con las construcciones existentes y con el entorno, y, de todas formas, por la ubicación del mismo y la presencia de forestación en el predio, el edificio se percibirá poco tanto desde la ruta como desde la playa."*

Frente a esto, es importante aclarar que los edificios existentes son viviendas unifamiliares de una o dos plantas y buhardillas. Los pocos edificios en altura están hacia el Norte de la Rambla y en ningún caso pasan de 5 plantas. Parte de la forestación de la que se dice ayudará a disimular el impacto del edificio está fuera del predio, por lo que no es una variable controlable por el proyecto. El fotomontaje con la vista desde la playa muestra una cortina de árboles que hoy no existe porque es el sitio donde está el monte achaparrado costero, el cual será removido para construir la piscina. *El jardín abierto hacia la playa tiene una gran piscina, áreas parqueadas, un pequeño bar, sanitarios y depósitos de la playa _* En p 20 del Informe Ambiental: *Dentro del predio en estudio, será el área de la piscina la que se encuentre sobre este ambiente identificado por DINAMA. _* refiriéndose a los ecosistemas en riesgo. Por ser frente costero, los árboles a plantar no alcanzarán las alturas que la imagen proyectada muestra.

5. La presentación de figuras a escala país (ubicación de fotografías de los vuelos del SGM, macro cuencas hidrográficas, entre otras) no aportan ningún elemento de información acerca de un predio de escala urbana.

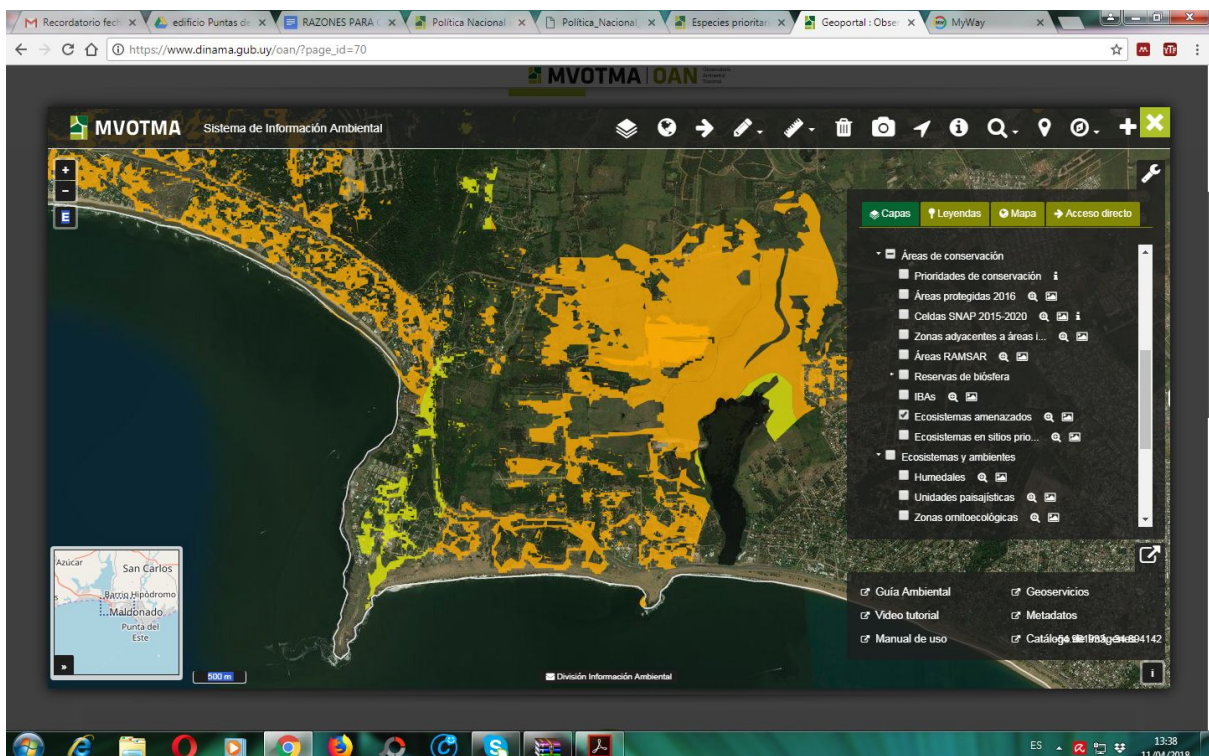
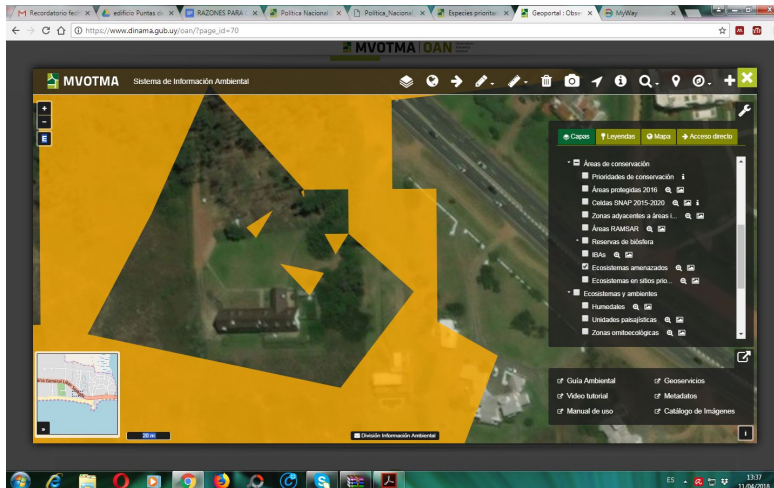
Asimismo se utilizan ampliaciones de análisis de pixelación de parches hechos a escala país para mostrar datos de escala predial.

Es fundamental precisar que la información del SIT de MVOTMA es elaborada a escala país en base a Imágenes LANDSAT (Landsat 8 en algunos casos, pero en otros con misiones anteriores)

- El tamaño de la imagen es de 170 x 185 kilómetros de lado
- El máximo de resolución para aspectos muy puntuales es a escala 1:40.000
- El uso óptimo es "Large regional coverage" como lo define <https://www.geoimage.com.au/satellite/landsat-8> y NO el análisis de situaciones puntuales de predios de la extensión de este caso, pues LA RESOLUCIÓN MÍNIMA no permite discriminar a esa escala.
- En la figura del IAR copiada más abajo, por el tipo de "agujero" en la cobertura, es posible que el mismo se deba a un problema de proyección de la capa de

información (algo bastante frecuente cuando se trabaja con capas de gran extensión y no se tiene el hardware adecuado) y no de un dato de la realidad

Debido a estas razones técnico-metodológicas afirmamos que este análisis no es correcto. Además altera premeditadamente la información que se busca mostrar en la capa del SIG de referencia, alimentando prácticas que no contribuyen a un uso correcto del instrumento de la evaluación ambiental en Uruguay. Este mal uso de la información da por válido que una mínima parte sin clasificar, dentro de un área con clasificación de riesgo, pueda quedar catalogada como apta.



Copia de pantalla de https://www.dinama.gub.uy/oan/?page_id=70

Contrariamente al uso que se da a esta información en el proyecto, el análisis del arco de playa confirma la existencia de un porcentaje muy alto de superficie con ecosistemas amenazados.

6. No aparece en el informe ninguna mención a análisis arqueológicos estimados previo a las obras, medida que debería ser esencial en este sector costero, ya que numerosas investigaciones demuestran la existencia de material importante para el conocimiento de poblaciones precoloniales y hechos de la época colonial (Inda, 2016:77-78, Caporale et al., 2015; Inda, 2011, del Puerto et al., 2013; Inda et al., 2011; Inda et al., 2006b; López et al., 1997; López, 1995b; Mañosa, 1995; ;Pinto y Varela, 1980; Maeso, 1977; Mazzoni 1937)

Por lo antedicho, el equipo considera que el Proyecto presentado no debe ser llevado adelante. Sumado a esto debe revisarse la Ordenanza edilicia aprobada en 2016 para el sector.

Tal como lo establece la normativa ambiental y territorial nacional, y acordando con la literatura especializada, es momento de ordenar el territorio con visiones integrales y sostenibles en el tiempo. El deterioro permanente o la pérdida neta de servicios ecosistémicos, así como de información sobre los procesos de construcción de nuestro territorio, en pos de un beneficio inmediato para una parte ínfima de la población, a causa de grandes infraestructuras que son usadas un máximo de 60 días al año, no es la meta que Uruguay se ha trazado.

Es deber del Estado y de los gobiernos locales -a través de los actuales y potenciales instrumentos de Ordenamiento Territorial- establecer reglas claras y negociar con los diferentes promotores (públicos y/o privados) las condiciones y ubicaciones de los proyectos urbano- territoriales de acuerdo a éstas.

Isabel Gadino
Natalia Barindelli
Adriana Goñi
Alma Varela
José Sciandro
Hugo Inda
Ingrid Roche
Daniel de Álava
Norma Piazza
Mercedes Medina
Eleonora Leicht
Edgardo Martínez
Natalia Verrastro
Néstor Mazzeo
Ana Laura Goñi
Germán Taveira