



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



FACULTAD DE  
**CIENCIAS**  
UDELAR | [fcien.edu.uy](http://fcien.edu.uy)

Departamento de Geografía  
Facultad de Ciencias  
Universidad de la República  
Tesis de grado  
Licenciatura en Geografía

## EL OESTE EN DISPUTA

CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL POR LA INSTALACION DE UNA  
PLANTA REGASIFICADORA EN PUNTAS DE SAYAGO, MONTEVIDEO

SOLEDAD CAMACHO

Tutora: Mg. Raquel Alvarado

*Setiembre 2017, Montevideo, Uruguay*

## **Agradecimientos y dedicatorias**

Agradezco a todos los que fueron parte de este trabajo, los que me abrieron sus puertas, los que se detuvieron en la calle, escucharon mis preguntas y me regalaron su tiempo.

Gracias a Raquel Alvarado por orientar este trabajo y la mayor parte de mi paso por la carrera. A Virginia Fernández por las oportunidades que me dió y a todos los docentes de esta licenciatura. Gracias al departamento de Geografía y a mis compañeros en DINOT.

Agradezco también a Adriana Canto, por impulsarme en este proceso y ser ejemplo de vocación.

Gracias a todos los amigos que hice en esta carrera, gracias Sabri, Martin y Marlene

Agradezco a mi familia por acompañar este proceso, a mis papás, a mis hermanos, mis abuelos, a todos. Gracias a Valentino por la alegría inmensa. A Facu por sus aportes, correcciones y por ser el mejor compañero que puedo tener hoy. A mis amigas por alegrarse conmigo en cada avance.

Y finalmente, dedico este trabajo y agradezco infinitamente a mi abuelo "Pimpi", brindo contigo en donde estés...

---

## **Índice general**

**Resumen** **8**

**Fundamentación** **8**

### **PRIMERA PARTE**

*Aspectos teóricos y antecedentes del conflicto socio ambiental*

**1.1 Marco conceptual: Conflictos ambientales** **11**

1.1.1 Aproximación al conflicto social

1.1.2 El conflicto socio ambiental

1.1.2.1 Aspectos y características comunes de los conflictos socio - ambientales

1.1.2.2 Tipología de los conflictos socio - ambientales

1.1.2.3 Productividad y umbral del conflicto

1.1.2.4 El concepto de gobernanza ambiental

1.1.2.5 Propuesta metodológica: el espiral del conflicto

**1.2 Marco de referencia: Conflicto socio ambiental en Uruguay** **19**

1.2.1 El conflicto como proceso

1.2.1.1 El conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el departamento de Rio Negro

1.2.1.2 Conflicto por la instalación de una explotación minera a cielo abierto (Aratirí)

1.2.1.3 Conflicto por la ampliación del Puerto de la Paloma

1.2.1.4 Conflicto por la construcción de un Puerto de Aguas Profundas (PAP)

1.2.2 Actores y posicionamientos

**1.3 Diseño de la investigación** **36**

1.3.1 Presentación del problema de investigación

1.3.2 Objetivos generales

1.3.3 Objetivos específicos

1.3.4 Preguntas que busca responder la investigación

1.3.5 Metodología y técnicas empleadas

---

## **SEGUNDA PARTE**

### *Desarrollo de la investigación*

<b>2.1 Descripción del área de estudio</b>	<b>40</b>
2.1.1 Características generales	
2.1.2 Espacio urbano	
2.1.3 Información sociodemográfica	
2.1.4 Necesidades Básicas Insatisfechas y educación	
<b>2.2 Marco legal</b>	<b>49</b>
<b>2.3 La planta Regasificadora</b>	<b>52</b>
2.3.1 La planta en el contexto energético nacional	
2.3.2 Contexto energético	
2.3.3 Gas Natural Licuado en la matriz energética nacional	
2.3.4 Proyecto GNL del plata	
2.3.5 ¿Cómo función la terminal de GNL?	
2.3.4 El proyecto	
<b>2.4 Identificación y descripción de actores</b>	<b>59</b>
<b>2.5 Reseña del proceso</b>	<b>61</b>
2.5.1 Nacimiento del proyecto y comienzo de las negociaciones	
2.5.2 Puesta en marcha de las obras, comienzan las polémicas	
2.5.3 Paro de las obras, continúan las polémicas	
2.5.4 Los vecinos se movilizan	
<b>2.6 Observaciones y críticas a la planta: controversias socio-técnicas</b>	<b>70</b>
2.6.1 Observaciones al IAR	
2.6.2 Participación social en la toma de decisiones	
2.6.3 Consideraciones sobre la localización de la planta	
2.6.4 Aspectos biofísicos y pesca artesanal	
2.6.5 Impactos económicos y empleo	
2.6.6 Vulnerabilidad social y aspectos socio-culturales	
2.6.7 Transporte	

2.6.8 Impactos sobre las playas	
<b>2.7 Resultados del trabajo de campo</b>	<b>80</b>
2.7.1 Entrevistas a vecinos	
2.7.2 Entrevistas con representantes de colectivos y organizaciones barriales: <i>dos visiones opuestas</i>	
2.7.2.1 La comunidad, Gas Sayago y las instituciones	
2.7.2.2 Participación	

### **TERCERA PARTE**

#### *Interpretación, análisis y reflexiones finales*

<b>3.1 Hacia un análisis del conflicto</b>	<b>99</b>
3.1.1 Construcción social del problema	
3.1.2 Definiendo el conflicto	
3.1.3 Diferencias espaciales en la percepción del riesgo ambiental	
3.1.4 La apropiación del espacio como generadora del conflicto	
<b>3.2 A modo de reflexión final</b>	<b>107</b>
3.2.1 Hacia una gobernanza ambiental	
3.2.2 Interrogantes a futuro	
<b>Bibliografía</b>	<b>111</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>115</b>

#### **Índice de mapas**

<b>Mapa 1</b> Area de estudio y zonificación	40
<b>Mapa 2</b> Ubicación del area	41
<b>Mapa 3</b> Densidad de población según segmento censal, 2011	43
<b>Mapa 4</b> Superficie de asentamientos	47
<b>Mapa 5</b> Producción de Gas Natural en el mundo	54
<b>Mapa 6</b> Consumo de Gas Natural en el mundo	54
<b>Mapa 7</b> Localización del proyecto	58

---

<b>Mapa 8</b> Porcentaje de percepción sobre el nivel de información de los entrevistados según barrio	87
<b>Mapa 9</b> Identificación de impactos según barrio de residencia de los entrevistados	88
<b>Mapa 10</b> Porcentaje de identificación de impactos positivos del proyecto según barrio de residencia de los entrevistados	89
<b>Mapa 11</b> Porcentaje de identificación de impactos negativos del proyecto según barrio de residencia de los entrevistados	90
<b>Mapa 12</b> Porcentaje de entrevistados según barrio de residencia que respondieron desconocer los posibles impactos del proyecto	91

### **Índice de gráficos y cuadros**

<b>Gráfico 1</b> Población según edad	45
<b>Gráfico 2</b> Porcentaje de personas que no estudian ni trabajan y no asisten a un centro educativo	47
<b>Gráfico 3</b> Porcentaje de personas según nivel educativo	48
<b>Gráfico 4</b> Consumo de energía per capita en Uruguay	52
<b>Gráfico 5</b> Matriz de abastecimiento por fuente de energía. 2013	53
<b>Gráfico 6</b> Abastecimiento de energía por fuente. Participación por origen	53
<b>Gráfico 7</b> Abastecimiento de energía por fuente	55
<b>Gráfico 8</b> Percepción sobre el nivel de información de los entrevistados	81
<b>Gráfico 9</b> Percepción de impactos positivos	81
<b>Gráfico 10</b> Percepción de impactos negativos	82
<b>Gráfico 11</b> Identificación de impactos según edad de los entrevistados	83
<b>Cuadro 1</b> Entrevistas realizadas según barrio	80
<b>Cuadro 2</b> Comisiones de vecinos entrevistadas	92

## **Índice de imágenes**

<b>Imagen 1</b>	Audiencia pública	64
<b>Imagen 2</b>	Imagen de protesta por dragado	65
<b>Imagen 3</b>	Imagen de protesta por audiencia publica	66
<b>Imagen 4</b>	Convocatoria a concentración en la explanada de la intendencia de Montevideo	67
<b>Imagen 5</b>	Convocatoria a manifestación. Corte de paso	68
<b>Imagen 6</b>	Imagen de protesta	73
<b>Imagen 7</b>	Imagen de protesta	75
<b>Imagen 8</b>	Convocatoria a movilización. Bicicleteada y acampada	79

## Resumen

Los conflictos ambientales, como todo conflicto social, constituyen una parte intrínseca e imprescindible al funcionamiento de las sociedades, lo que nos demanda la necesidad de profundizar cada vez más en su análisis. La inscripción territorial de las demandas que generan estos conflictos nos obliga además a considerarlos desde la perspectiva de quienes los viven y generan. Este trabajo pretende aportar a esta tarea a partir de un estudio de caso. En el año 2011 se decide instalar en Uruguay una planta para la regasificación de gas natural licuado importado que se ubicaría en las costas de la zona oeste de Montevideo, es por ello que organizaciones de vecinos y pescadores de la zona se movilizan en contra de dicho emprendimiento que estuvo desde el comienzo marcado por las polémicas. En este trabajo se analizarán las características del conflicto, las diferencias territoriales en la perspectiva de los habitantes y la productividad del mismo.

**Palabras clave:** Conflictos ambientales; Movimientos sociales, Megaproyectos, Regasificadora, Territorio.

## Fundamentación

Cuestionando la lógica global a partir de las particularidades del ámbito local (Bringel, 2007), los conflictos socio-ambientales se han ido multiplicando en los últimos años, tomando así una gran importancia en la agenda pública. Nuestro país no es ajeno a este proceso sino que en las últimas décadas ha experimentado un acelerado proceso de creciente conflictividad a través de la creación de diversas organizaciones de tipo ambiental que introducen al tema en la discusión pública. Megaminería, agrotóxicos, plantas de celulosa, soja, transgénicos, forestación, son palabras que cada vez van adquiriendo más resonancia en la opinión pública tanto en aquellos que adoptan una actitud neutral como en quienes apoyados en un discurso “desarrollista” los defienden a ultranza o quienes los critican fervientemente. En nuestro país, los conflictos sociales de tipo ambiental se han multiplicado aunque como plantean Gudynas y Santandreu (1998) *reproducen los ritmos y actitudes propias del ser “uruguayo” con un devenir pausado.*



Para entender la pertinencia de esta investigación es importante resaltar que los problemas ambientales son construidos socialmente, es decir que *no existe un conjunto de fenómenos que puedan definirse a priori como problemas ambientales* (Merlinsky, 2013), es entonces que estos problemas son el resultado de la forma en que los actores sociales se interrelacionan con su espacio definiendo y diferenciando así aquello que desean defender de aquello que consideran importante explotar.

Si entendemos desde una perspectiva marxista a los movimientos sociales como elementos constitutivos de las relaciones sociales, es entonces que podemos entender a los conflictos socio-ambientales como momentos en donde se produce la socialización (Merlinsky, 2009) y como planteó Milton Santos las relaciones sociales producen el espacio al tiempo que el espacio produce las relaciones sociales todas en constante movimiento en el tiempo construyendo la historia. A su vez, los diferentes grupos sociales construyen una identidad que ejerce un control simbólico sobre el espacio en el que viven generando múltiples territorialidades (Haesbert 2007). Esto nos obliga a considerar el conflicto desde la perspectiva de los individuos que viven, construyen y se construyen desde el territorio pues es la inscripción territorial de los impactos la que genera el conflicto, aproximarnos a ver la forma en que estos perciben los problemas ambientales nos acerca a un mayor grado de profundidad en el análisis del conflicto. Entender de qué forma esa interrelación de las sociedades con el espacio define y diferencia lo que se constituye como un problema ambiental de lo que no lo es, es imprescindible para entender el conflicto; considerando además que en un mismo espacio pueden superponerse territorios generando nuevas relaciones de poder e incluso nuevos territorios (Haesbert, 2007)

Un importante aporte en este sentido lo introduce Callon y otros (2001) expresando que *cuando los actores definen colectivamente cuales son los espacios que hay que proteger y elaboran argumentos para refutar las razones de los que promueven los proyectos de implantación, establecen además nuevos repertorios de problemas y soluciones* (Callon y otros; 2001; en Merlinsky 2013), los conflictos cumplen el papel de

extender la discusión constituyéndose en *dispositivos de exploración y aprendizaje colectivo* (Callon y otros, 2001; en Merlinsky, 2013)

En este caso el conflicto en estudio es el que se genera a partir del anuncio de la instalación de una planta regasificadora en Puntas de Sayago impulsada durante la administración de José Mujica. Este conflicto involucra a una zona de la ciudad con una fuerte identidad y sentido de pertenencia en sus habitantes. Este hecho, sumado a una significativa historia en cuanto al movimiento social obrero en la industria frigorífica determinan un territorio con características singulares que lo transforman en un interesante objeto de análisis.

## PRIMERA PARTE

### *Aspectos teóricos y antecedentes del conflicto socio ambiental*

#### **1.1 Marco conceptual: conflictos ambientales**

##### **1.1.1 Aproximación al conflicto social**

Para entender al conflicto socio ambiental es importante antes que nada definir al mismo como un tipo de conflicto social. Como se mencionó anteriormente en las concepciones marxistas el conflicto social es entendido como un elemento constitutivo de las relaciones sociales a la vez que para Mouffe (1996) constituyen al modo concreto en el que se produce la sociabilidad (Mouffe, 1996; en Merlinsky, 2013). Así mismo, Daherendorf y Touraine ven *el conflicto social como parte integral de la dinámica social* (Gudynas y Santandreu, 1998). Todos estos autores comparten la idea de que el conflicto es un elemento intrínseco al funcionamiento de las sociedades y su correcto desarrollo.

Como plantean Gudynas y Santandreu (1998) para la concepción marxista los conflictos se sostenían por las contradicciones de clase y no fue hasta los movimientos estudiantiles de fines de los 60, en especial los de Mayo del 68 que se rompe con esta concepción clásica de lucha de clases en donde el “opresor” deja de ser un grupo constituido en una determinada clase social sino que ahora el “opresor” es el sistema entero, *la agrupación y los procesos de identificación ya no se desprenden de códigos socioeconómicos compartidos ni siquiera de códigos políticos o ideológicos* (Piñeiro, 2004). Comienza a hablarse entonces de los “nuevos movimientos sociales” siendo que el ambientalismo pasa a formar parte de ellos junto a otros como el feminismo, el pacifismo, los movimientos por derechos humanos, el movimiento homosexual, etc. Se habla de “nuevos” en oposición a los viejos como el movimiento sindical. Una característica común de estos movimientos es que buscan un cambio en la sociedad en su totalidad yendo más allá de su ámbito de acción, introduciendo nuevas concepciones sobre los valores y preocupados especialmente por la calidad de vida de las personas (Gudynas y Santandreu, 1998).

Según Melucci (1994) los movimientos *sociales son una forma de acción colectiva, basada en la solidaridad, que conduce a un conflicto, que rompe los límites del sistema.* Otra definición posible es la que formula Diani (1992) *un movimiento social es una red de interacción informal entre una pluralidad de individuos, grupos y/o organizaciones, involucrados en un conflicto cultural o político, sobre la base de la identidad colectiva compartida* (Piñeiro, 2004). Un aspecto importante que resalta de ambas definiciones es la idea de que un movimiento social siempre involucra un conflicto, de ahí el hecho de tratar indistintamente de uno y de otro aunque sean dos conceptos diferentes.

Existe cierto consenso entre los autores en cuanto a una serie de características que son comunes en los movimientos o conflictos sociales. La primera tiene que ver con que estos movimientos necesariamente tienen lugar en el ámbito público e involucran acciones colectivas en el mismo. Una segunda característica viene dada por la idea de ver al conflicto como un proceso, con un comienzo, un desarrollo y un final que además es el resultado de diferentes valores, percepciones o significados, así como a la interna del movimiento suelen existir múltiples objetivos. Una tercera y última característica tiene que ver con la dinámica de oposición en la que se desarrolla el conflicto, es decir con la capacidad de los actores de reconocer un adversario y reconocerse a sí mismos y así construir una identidad común.

### **1.1.2 El conflicto socio-ambiental**

Ahora bien, los conflictos ambientales o socio-ambientales<sup>1</sup> son un tipo de conflicto social en donde la diferencia está en que la temática en disputa involucra temas ambientales (Gudynas y Santandreu, 1998) o como plantea Merlinsky (2013) se utilizan argumentos de tipo ambiental aunque estos no sean los principales. En general *el ambiente es el catalizador de una disputa que puede tener focos-objetos tan importantes como la discusión sobre formas de propiedad de la tierra y los usos del suelo urbano, la contradicción entre diferentes sistemas de producción, la resistencia a*

---

<sup>1</sup> Hay quienes diferencian conflicto ambiental del conflicto socio-ambiental, mientras el primero está relacionado a los conflictos llevados adelante por las organizaciones ambientalistas, los segundos se producen cuando involucran a la población directamente afectada por cierto impacto ambiental, aunque hay quienes se oponen a esta diferenciación, pues lo social es intrínseco a todo conflicto (Walter, 2009)

*formas de gobierno centralistas, la cuestión del derecho de los pueblos originarios, significados religiosos y culturales asignados al territorio, etc. (Merlinsky, 2013)*

Merlinsky entonces, va más allá y plantea que los conflictos socio ambientales *representan focos de disputa de carácter político que generan tensiones en las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales*. Además estos conflictos ponen en cuestionamiento las relaciones de poder que determinan la toma de decisiones sobre la utilización de los recursos naturales por ciertos actores mientras excluyen a otros de su utilización.

Sin embargo como se mencionó anteriormente, es importante destacar que no existe a priori una definición de lo que se considera un problema ambiental sino que estos son el resultado de la constante interacción de la sociedad y su espacio y las relaciones simbólicas que en él se producen. De esta interacción surgen múltiples territorialidades que determinan las diferentes formas en que las sociedades definen aquellos aspectos que consideran importantes para la “conservación”, diferencias que permeadas por las relaciones de poder pueden entrar en confrontación y generan el conflicto. En este punto es importante destacar un concepto central para el entendimiento de este abordaje, el concepto de territorio. Milton Santos planteó que la configuración territorial tiene una existencia material pero la existencia social viene dada por las relaciones sociales (Álvarez, 2013) es decir que como planteaba Raffestin, el territorio es una construcción a partir del espacio, esta construcción supone por tanto una fragmentación guiada por cierta intencionalidad (Manzano, 2008). Para Manzano, el territorio es el espacio apropiado por una determinada relación social que él produce y mantiene a partir de una forma de poder, surge de la conflictividad por tanto es *espacio de vida y de muerte, de libertad y de resistencia* (Álvarez, 2013).

Aplicando esto al conflicto, Ascelrad plantea que el conflicto se desarrolla entre grupos con distintas formas de apropiación sobre el territorio, que entran en disputa cuando una de esas formas de apropiación, uso y significación de uno de los grupos impide el ejercicio de las prácticas de otro grupo (Álvarez, 2013). El territorio carga una identidad que expresa su territorialidad, los hombres solo se apropian de lo que da sentido a sus

vidas (Porto Gonçalves, C. 2003 en Álvarez, 2013). Entonces, para que un movimiento se produzca y se transforme en una acción colectiva es indispensable la existencia de sentimientos y valores compartidos (Gudynas y Santandreu, 1998).

### **1.1.3 Aspectos y características comunes de los conflictos socio-ambientales**

Los conflictos socio ambientales guardan una serie de características y aspectos comunes que los diferencian del resto, como ya se mencionó, uno de estos es la utilización de argumentos de tipo ambiental pero existen otros aspectos importantes de mencionar.

Uno de los más destacables, relacionado a su inclusión en los denominados “nuevos movimientos sociales” mencionados con anterioridad, está en el hecho de que los conflictos socio ambientales rara vez responden a un interés de clase único, ni identidades fijas (Merlinsky, 2013), distintos grupos de diferentes clases pueden compartir la oposición a determinadas actividades aun cuando sus motivos y características particulares sean diferentes y hasta opuestas lo cual determina a veces grandes contradicciones dentro de los movimientos.

Otra característica distintiva está en las practicas que llevan adelante estos movimientos, Gudynas y Santandreu (1998) plantean que las acciones generalmente tienen que ver con la reacción y denuncia a través de prácticas bastante originales, no necesariamente con la toma de medidas concretas para la solución del problema sino que lo que predomina es la denuncia y el reclamo generalmente hacia el Estado. Otro aspecto que observan en algunos casos es la fragmentación de los temas y formas individualistas de reaccionar, en casos en donde por ejemplo el traslado del problema hacia otro lado ya es considerado una solución. Sin embargo existen grupos que intentan rebatir estas formas.

Por otro lado, generalmente estos conflictos *definen ámbitos colectivos muy lábiles* (foros, asambleas, asociaciones de autoconvocados, etc.); pero a medida que el conflicto tiene influencia en el espacio público se genera un espacio de cooperación,

---

competencia o conflicto entre instituciones y actores. Por lo tanto es importante identificar los diferentes ámbitos en los que el conflicto se proyecta (Merlinsky, 2013).

El conflicto como se mencionó antes es visto como un proceso, y como todo proceso tienen un inicio, un desarrollo y un final. Tal como plantean Gudynas y Santandreu (1998) el inicio del conflicto queda determinado por el momento en que uno de los actores manifiesta su oposición y decide realizar acciones colectivas, en general son iniciados por los “receptores” del daño ambiental. Luego es seguido de un desarrollo el cual, dependiendo de sus características puede ser fugaz – *tiene poca duración y no logra mantenerse en el tiempo*, en general a partir de daños puntuales o rápidamente solucionados -, dilatado – *tiende a perdurar en el tiempo*, generalmente a consecuencia de carencia de normativa ambiental, intereses económicos, características de los actores involucrados, etc. -, intermitente – se manifiesta en intervalos que varía su duración -, recurrente – similar al anterior pero cuando la intermitencia se mantiene con regularidad, relacionado a actividades sazonales -, o endémico – con dinámicas cíclicas en donde desde alguno de los actores no existe voluntad de alcanzar una solución -. Por último, se produce la finalización del conflicto que puede darse por: Solución del conflicto, cuando la actividad deja de llevarse adelante o los daños son revertidos o integrados<sup>2</sup>; resolución, cuando el daño continúa pero se finaliza el conflicto<sup>3</sup>; o desvanecimiento, cuando una de las partes deja de actuar (Gudynas y Santandreu, 1998).

#### 1.1.4 Tipología de los conflictos ambientales

Gudynas y Santandreu (1998) plantean una tipología de los conflictos basada en sus principales características y la forma en que estos se manifiestan. En un principio plantean que podríamos diferenciar entre conflictos manifiestos y conflictos latentes en donde los primeros representarían aquellos casos en que las manifestaciones llevadas adelante por los diferentes actores del conflicto ocurren “en el presente” y los segundos

---

<sup>2</sup> Este tipo de soluciones pueden ser a partir de negociaciones entre las partes, por vía administrativa, judicial, por alteración del proyecto, por establecimiento de plazos o forzada (Gudynas y Santandreu, 1998)

<sup>3</sup> Estas resoluciones ocurren cuando el conflicto finaliza por entrega de compensaciones o también por establecimiento de plazos o por las vías administrativas o judiciales (Gudynas y Santandreu, 1998)

cuando alguno de los actores ha dejado de expresar sus discordancias pero aun así continua manteniendo su posición, es decir el conflicto aun no alcanzó una solución pero las manifestaciones no se hacen visibles actualmente.

Otra posible clasificación se relaciona con los efectos contaminantes de la actividad cuestionada, podríamos identificar, según estos autores, conflictos de hecho cuando la actividad contaminante se encuentra en desarrollo y conflictos de acecho cuando la contaminación o actividad generadora de la misma no está presente sino que existe el anuncio o sospecha fundada en que ocurrirá.

Por último, los autores distinguen entre conflictos simétricos o asimétricos según el acceso a las herramientas que permitan incidir en el desarrollo del conflicto, posibilidad de realizar pruebas técnicas, acceso a los medios de comunicación masivos, etc.

### **1.1.5 Productividad y umbral del conflicto**

Existen dos conceptos de gran utilidad para abordar el estudio de los conflictos ambientales, estos son la productividad del conflicto y el umbral del conflicto.

En cuanto a la productividad, Merlinsky (2013) plantea que más allá de analizar las condiciones que determinaron el conflicto, es importante analizar la productividad del mismo lo cual implica hacer un inventario de las transformaciones que ha generado el conflicto en diferentes planos de análisis. La autora divide el concepto de productividad en: productividad jurídica, en cuanto a las transformaciones que el conflicto genera en el campo jurídico; productividad administrativa, en cuanto a las diferentes dinámicas de transacción que llevan a un cierre del conflicto; y productividad territorial, esta última de vital importancia para este análisis. La productividad territorial del conflicto ambiental está referida a los efectos en términos de producción de representaciones que revalorizan y cualifican el espacio y que establecen un lazo social entre los colectivos movilizados y el territorio (Melé, 2003 en Merlinsky 2013).

Otro concepto importante es el del umbral del conflicto Gudynas y Santandreu (1998) plantean que existe un umbral máximo para cada impacto ambiental, un límite que establece hasta cuándo y cómo se puede seguir realizando determinada actividad



contaminante. Precisamente muchos conflictos surgen de valoraciones distintas sobre este umbral, esto se relaciona con la noción de incertidumbre que muchas veces rodea al impacto ambiental que permite a los ciudadanos expresar cuales son los impactos que desean permitir, es por ello que la valoración del impacto no es solo una cuestión técnica sino que social y cultural. En contextos de incertidumbre, los actores sociales que pueden verse afectados por las decisiones que se van a tomar irrumpen en el debate sobre “escenarios futuros” o “estados del mundo posibles” y con su intervención amplían el campo de las decisiones técnicas, para transformarlas en cuestiones políticas (Merlinsky, 2013). Se constituyen así *en dispositivos de acción y aprendizaje colectivo* (Callon y otros, 2001 en Merlinsky, 2013)

#### **1.1.6 El Concepto de gobernanza ambiental**

El concepto de gobernanza *representa una nueva filosofía de la acción de gobierno por la cual la gobernabilidad se asegura a través de una mayor participación de la sociedad civil en una relación horizontal entre instituciones del gobierno y otras instituciones* (sindicatos, grupos vecinales, empresas privadas, movimientos sociales, etc.) (Piñeiro, 2004). Se sustenta entonces en una reorientación de las formas tradicionales de gobierno hacia formas más participativas y por tanto fue rápidamente incorporado a la temática ambiental en lo que se conoce como gobernanza ambiental.

La gobernanza ambiental entonces tiene que ver con la inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones en lo que respecta al ambiente. Un informe del World Resources Institute establece una serie de principios para el buen ejercicio de una gobernanza ambiental, estos son: participación, responsabilidad ante la toma de decisiones, subsidiaridad, accesibilidad e integración de los aspectos ambientales en todas las decisiones del gobierno. (Piñeiro, 2004)

#### **1.1.7 Propuesta metodológica “espiral del conflicto”**

Gabriela Merlinsky (2013), elabora un camino metodológico para un entendimiento de los conflictos socio ambientales a modo de que a partir de estudio de caso, contribuir al desarrollo de este campo del conocimiento. Esta metodología está basada, por un lado,

en una serie de dimensiones que son de utilidad para la posterior comparación de los casos y la delimitación del sistema, estas son:

- a) Escala. Relacionada al alcance del conflicto en cada una de las escalas (local, regional, nacional). En este punto lo importante es indicar en qué escala de análisis se está haciendo hincapié y si unas influyen sobre las otras
- b) Inscripción territorial. Analizar los cambios en las formas de interpretación, control y delimitación del territorio por parte de los diferentes actores en especial los que se definen como afectados en forma directa por estar circunscritos espacialmente
- c) Controversias socio técnicas. Identificar aquellos puntos de discordia entre lo técnico y lo social y como cada uno de estos definen el problema
- d) Perfil de los actores participantes en la controversia. Identificar las diferentes posiciones y características de los actores, los cuales no responden a intereses únicos
- e) Patrones de acción colectiva. Analizar las formas de movilización y cómo se lleva adelante el reclamo
- f) Juridificación. Identificar hechos en donde el conflicto es llevado al mundo del Derecho
- g) Inscripción institucional de las demandas. Identificar la influencia del conflicto sobre los modos de organización y gestión, la incorporación de mecanismos de participación y la institucionalización de políticas públicas

Además, la autora plantea que una vez definido los límites del sistema, se torna necesaria la definición de los límites temporales del caso, para ello es importante:

- a) Formular distintos tipos de eventos significativos del conflicto
- b) Establecer relaciones entre dichos eventos
- c) Generar preguntas relevantes

## **1.2 Marco de referencia: Conflictos socio ambientales en Uruguay**

Como se mencionó anteriormente, se suele considerar que el nacimiento del ambientalismo se remonta a las revueltas sociales de fines de la década del 60. Paralelamente, en 1968 se producen dos eventos considerados claves en el inicio del movimiento ambientalista, uno es la sugerencia de Suecia - luego de ver contaminados muchos de sus lagos por lluvia acida proveniente de Europa Occidental - , de realizar una Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente. El otro, es la creación en Italia de un grupo de intelectuales nucleados en el denominado “Club de Roma” preocupados por la “problemática” mundial. Cuatro años más tarde, se produce la Conferencia Internacional sobre Ambiente en Estocolmo y el Club de Roma publica “Los límites al crecimiento” un documento clave en la historia del ambientalismo en donde se plantea la necesidad de frenar el crecimiento económico.

Desde el mundo subdesarrollado de la época y como respuesta al Club de Roma, surge el ambientalismo latinoamericano como un movimiento que no sólo cuestiona el deterioro ambiental sino que cuestiona al sistema que determina el uso y explotación de los recursos por ciertos sectores al tiempo que transfiere los costos ambientales a otros. En esta postura cumplieron un rol fundamental los estudios de la Fundación Bariloche con su Modelo Mundial Latinoamericano<sup>4</sup>.

A partir de ese momento el tema ambiental comienza a incorporarse como preocupación no sólo académica sino también política y social. Sin embargo, este

---

<sup>4</sup> El Modelo Mundial Latinoamericano planteaba que el problema no está en los límites que plantea al medio físico sino que está en el modelo de organización de la sociedad. La catástrofe que Los límites al crecimiento planteaba ya había llegado a una parte importante de la sociedad a costa del crecimiento de los países desarrollados. El modelo latinoamericano planteaba entonces que la solución está en la creación de “un proyecto de sociedad basado en la igualdad y en la plena participación de todos los seres humanos en las decisiones sociales. El consumo material y el crecimiento económico se regulan de manera que permiten lograr una sociedad intrínsecamente compatible con el medio ambiente” (Fundación Bariloche, 1976)

proceso no se dio de igual forma en todos los países, mientras algunos ya habían alcanzado niveles óptimos de desarrollo y las preocupaciones ambientales podían ser una prioridad, para otros estas preocupaciones aparecían como algo muy lejano.

Desde entonces, la toma de conciencia sobre la importancia de la preservación ambiental fue adquiriendo cada vez mayor protagonismo, generándose así una multiplicación de conflictos que cada vez involucra un mayor número de personas. Sabatini (1997) señalaba 4 factores que explican la multiplicación de los conflictos ambientales en los últimos años: *la expansión exportadora de los recursos naturales, las tendencias a la renovación de la urbanización, un aumento en la conciencia ambiental y la consolidación de las libertades democráticas* (Sabatini, 1997 en Merlinsky, 2013) Merlinsky complementa este planteo con la identificación de 5 factores: *(1) la tendencia al aumento en la presión exportadora de los recursos naturales, (2) la aceleración del ritmo de los procesos extractivos en el nuevo milenio, (3) las transformaciones en los procesos de urbanización metropolitana, (4) la expansión de las herramientas jurídicas y del activismo judicial en el campo ambiental, y (5) las transformaciones en los formatos de la acción colectiva.* (Merlinsky, 2013)

Se podría decir que el ambientalismo uruguayo encuentra sus orígenes en las prédicas conservacionistas de destacados investigadores como el geógrafo Jorge Chebatarof y el zoólogo Raúl Vaz Ferreira que realizaban en la década del '50 desde sus cátedras la Facultad de Humanidades y Ciencias. Ambos impulsaron la exploración y relevamiento de los recursos naturales con frecuentes salidas de campo al interior del país, lo cual dio lugar a la creación de organizaciones especializadas como la Sociedad Zoológica del Uruguay el Grupo de Exploración y Reconocimiento Geográfico del Uruguay (GERGU) donde iniciaron su formación muchos ambientalistas posteriores (Gudynas y Santandreu, 1998)

Ya en los años '80 se crean nuevas organizaciones como la Sociedad de Conservación del Medio Ambiente y REDES una ONG local miembro de la internacional Amigos de la Tierra, una ONG ambientalista presente en alrededor de 60 países. En los 90 se crea la

Red uruguaya de Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas, que actualmente nuclea a unas 35 ONGs.

A medida que nos acercamos al final del siglo XX, el aumento tanto de las organizaciones de carácter ambientalista como de los conflictos se torna creciente. Gudynas y Santandreu (1998), en su libro “Ciudadanía en movimiento”, elaboran una exhaustiva recopilación de conflictos ambientales desarrollados durante la década de los 90 a partir de información de prensa y entrevistas a organizaciones y grupos ciudadanos. De este estudio surge una lista de alrededor de unos 50 conflictos en donde puede apreciarse como en cada año estos se van multiplicando, principalmente en las áreas urbanas. Más de la mitad de los conflictos son ocasionados por eventos de contaminación, en segundo lugar se ubican los reclamos de preservación de áreas naturales, y otras problemáticas vinculadas a temas de salud y calidad de vida.

Entre los principales conflictos durante esa década se destacan: la lluvia ácida en Melo por las emanaciones de la central térmica de Candiota en Brasil, los reclamos de preservación de áreas naturales (p.ej. la Quebrada de los Cuervos, el Cabo Polonio o la Isla de Lobos), la desecación de los Bañados de Rocha, la oposición a la expansión de las plantaciones forestales, reclamos por hechos puntuales de contaminación por efluentes industriales en Montevideo y San José (ej. la cementera en Sayago, entre otros) los efluentes en Fray Bentos, las torres de Alta Tensión de UTE en Montevideo, la Central Termoeléctrica de La Tablada, la preocupación por los efectos de los proyectos del puente Colonia-Buenos Aires y de una central nuclear para la generación de electricidad.

En el siglo XXI continuaron sumándose a la lista nuevos diferendos ambientales algunos de los cuales tuvieron gran repercusión social y otros apenas alcanzaron algo de notoriedad en la prensa: la contaminación por plomo en La Teja, la contaminación de la empresa DIROX en San José, los reclamos por la estatización de los servicios de agua potable que dieron lugar a un plebiscito y reforma constitucional, el conflicto por las plantas de celulosa, el rechazo a la explotación de hierro a cielo abierto por la empresa Aratirí (que se extendió al rechazo a la megaminería en general); con menor

repercusión mediática y de movilización: las obras en el puerto de La Paloma, el puerto de aguas profundas, el puente de la Laguna Garzón, el rechazo a la expansión de la producción de soja y finalmente las movilizaciones contra la instalación de una planta regasificadora frente a la costa oeste de Montevideo.

A partir de estos conflictos se fueron conformando diversos grupos, organizaciones con diferente grado de formalización: desde simples agrupamientos de vecinos movilizados hasta ONGs con financiación externa como es el caso de Guayubirá (creada para defender el monte indígena frente a las plantaciones forestales) o Redes, vinculada a la organización ambientalista trasnacional Amigos de la Tierra. Un buen número de estas organizaciones -en particular las más pequeñas- conforman la Red de Ongs ambientalistas que tiene representación ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente. Otra red es la que conforma el Movimiento por un Uruguay Sustentable (Movus) que surgió a raíz de las movilizaciones contra el proyecto Aratirí y que fue sumando otras organizaciones de productores rurales, asociaciones de vecinos, pescadores, etc. Unas y otras se hallan vinculadas entre sí sea por sus objetivos comunes, como por la múltiple participación simultánea de algunos de sus miembros, conformando una gran red de organizaciones.

Muchos de estos conflictos, la mayoría quizás, no se constituyen en sí como lo que podríamos llamar “verdaderos” conflictos ambientales en su total complejidad, sino que son la expresión de diferentes desacuerdos de ciertos grupos frente al proyecto o política. Vale aclarar que aquí hablaremos de ellos indistintamente (sean o no conflictos) pues no está entre los objetivos de este capítulo hacer una clasificación exhaustiva de los mismos sino dar el contexto de lo que se discute y discutió en nuestro país en materia ambiental.

Durante la década del 90 y principios del 2000, como se mencionó anteriormente, se sucedieron diversos conflictos pero la mayoría de ellos fueron de carácter local y focalizado en algunos sectores. Esta situación iba a cambiar en el siglo XXI cuando se sucedieron algunos conflictos cuyo alcance iba a ser mucho mayor que los hasta ese

momento sucedidos, en las siguientes páginas desarrollaremos las principales características de alguno de ellos.

Por último vale la pena señalar que en el ámbito político nacional, la presencia del ambientalismo ha sido hasta el momento testimonial. En 1987 el prestigioso Dr. Rodolfo Tálice funda el Partido Verde pero nunca alcanzó representación parlamentaria apoyando luego a la Unión Cívica y al Partido Independiente. Asimismo, en el año 2013 se funda el Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI) cuyo eje se basa en la preservación de los recursos naturales. Coincidiendo la campaña electoral con las movilizaciones contra la megaminería, la prédica del PERI logró reunir casi 18.000 votos a un año de formación y por escaso margen no logró tener representación legislativa.

## **1.2.1 Conflictos ambientales en el Uruguay del siglo XXI**

### **1.2.1.1 El conflicto como proceso**

Como se mencionara anteriormente, los conflictos ambientales constituyen un proceso. Sin embargo, como veremos en las siguientes páginas, en Uruguay éstos no han tenido un desarrollo continuo sino que se manifiestan como eventos fugaces o intermitentes, donde se alternan periodos de calma con períodos de efervescencia.

Como marco de referencia para esta investigación analizaremos en particular algunos de los conflictos ambientales más significativos sucedidos en Uruguay en las últimas dos décadas: el conflicto por la instalación de las plantas de celulosa, la megaminería, el puerto de aguas profundas y la ampliación del puerto de La Paloma.

#### **1.2.1.1.1 El conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el departamento de Río Negro**

Quizá la mayor excepción a la regla mencionada anteriormente, la constituye el conflicto producido a partir de la decisión de Uruguay de instalar dos plantas de fabricación de celulosa a orillas del río Uruguay, límite natural entre Uruguay y Argentina, convirtiéndose este en quizás el mayor conflicto de carácter ambiental

generado en el país hasta el momento y de más larga duración. Si bien la mayor parte de las acciones producidas por el movimiento ambientalista no se desarrollaron en el Uruguay, sus efectos en el país fueron muy grandes y repercutieron en diversos ámbitos de la realidad nacional. La iniciativa de instalar estas plantas desataron un gran rechazo en la población de la margen argentina que conformó un fuerte movimiento que logró el apoyo político del gobierno provincial y del gobierno nacional argentino constituyéndose luego en un duro conflicto diplomático entre ambos países.

La instalación de plantas de celulosa fue el corolario de una exitosa política de estímulo a las plantaciones forestales que se inició en 1987 con la aprobación de la ley 15.939 y que se constituyó en una política de Estado al ser sostenida por todos los gobiernos subsiguientes. A partir de una generosa política de subsidios y exenciones fiscales en poco más de quince años se había logrado una masa forestal de envergadura que habilitaba la instalación de las plantas. Si bien sus beneficios para el país siguen siendo objeto de discusión aún hoy por encontrarse en régimen de Zona Franca, todo el movimiento económico indirecto que inducen las mismas decidió al gobierno uruguayo a apoyar su instalación aún a costa del conflicto diplomático.

El conflicto surge ya en el año 2003 cuando la empresa ENCE (Empresa Nacional de Celulosa de España) anuncia su intención de instalar una planta. Comienza la preocupación de organizaciones uruguayas contrarias a la forestación como Guayubirá y Movitdes quienes ante la escasa respuesta que encontraron en la sociedad local optaron por alertar a sus vecinos de la ciudad argentina de Guleguaychú. Comenzó a gestarse un movimiento que reclamaba la no construcción siendo un hito fundacional la llamada “Declaración del pueblo de Guleguaychú” (Merlinsky, 2013). La oposición fue aumentando con el anuncio de la instalación de una segunda planta a escasos kilómetros de la anterior por parte de la empresa Botnia (hoy UPM). En febrero de 2005, a días del cambio de gobierno, el presidente Batlle otorgó el permiso a la empresa Botnia para la construcción de la planta. El nuevo presidente Tabaré Vázquez, luego de su asunción ordena la revisión de los permisos ambientales y el paro



momentáneo de las obras, reiniciándose poco después. El conflicto tiene su aparición pública el 30 de abril de 2005 cuando entre unas 30.000 y 40.000 personas se concentran en el puente internacional General San Martín durante unas 5 horas. Poco después se constituye la “Asamblea General Ciudadana de Gualeguaychú” que se convierte en la cara visible de la oposición a las plantas. Desde ese momento la asamblea llevará adelante diversas acciones, siendo los cortes del puente internacional su principal herramienta de protesta (Merlinsky, 2013). Durante 2005 hubo diferentes negociaciones, conformándose un grupo técnico binacional para analizar el tema (GTAN) pero no alcanzó acuerdos mientras seguía la construcción de la planta. Las tensiones fueron aumentando y en mayo de 2006 el gobierno argentino demanda a Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya por incumplir el Estatuto del Río Uruguay a la vez que solicita que se establezca una medida cautelar para paralizar las obras hasta que se emita el fallo, petición que finalmente fue rechazada. Simultáneamente el movimiento vecinal realizaba cortes del puente internacional en forma intermitente lo que llevó a la denuncia por parte de Uruguay ante el Tribunal Arbitral del Mercosur por la violación del Tratado de Asunción por parte de Argentina al impedir la libre circulación por la frontera entre ambos países. En noviembre de 2006 la Asamblea de Gualeguaychú comienza un corte por tiempo indeterminado que permaneció por más de tres años hasta su levantamiento en junio de 2010 generando consecuencias negativas en lo económico pero principalmente en la relación diplomática y entre las sociedades locales de ambos países. En definitiva se transformó en un conflicto político internacional con origen en una disputa ambiental protagonizada por un movimiento socioambiental localizado en Argentina pero contra un emprendimiento localizado en Uruguay.

Finalmente en 2010 y luego del fallo de la Corte Internacional que aceptó que Uruguay violó el Tratado del Río Uruguay pero que no halló riesgos ambientales significativos en la operación de la planta, los gobiernos de José Mujica y Cristina Fernández acordaron crear una comisión técnica binacional que hiciera un monitoreo conjunto del funcionamiento de la planta (propuesta que Uruguay realizó en 2005 y no había sido aceptada por Argentina).

### **1.2.1.1.2 Conflicto por la instalación de una explotación minera a cielo abierto (Proyecto Aratirí)**

Casi simultáneamente con el levantamiento del corte en el puente internacional, comienza a manifestarse una nueva controversia que alcanzó una considerable repercusión social y política. En este caso estuvo motivada por la instalación de una empresa minera de capitales indios que proyectaba la extracción de hierro a cielo abierto en el centro del país, en la zona de Valentines, próxima a la localidad de Cerro Chato ubicada entre los departamentos de Treinta y Tres, Durazno y Florida. La existencia de hierro en esa zona era conocida desde hacía varias décadas sin embargo el bajo tenor del mineral en relación a las tecnologías existentes hizo desistir varios intentos de explotación. Sin embargo en la primera década del siglo actual la suba del precio internacional del hierro a la par de su demanda reavivó el interés por este tipo de yacimientos.

Es así que la empresa Zamin Ferrous comienza en 2009 a realizar prospecciones y exploraciones en los departamentos de Florida y Durazno, en algunos casos sin permiso de la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE) lo que le valió alguna sanción. En 2010, algunos productores de Treinta y Tres comienzan a movilizarse presentando recursos ante DINAMIGE para evitar que sus campos sean afectados. Comienzan así a manifestarse públicamente dos posiciones; a favor y en contra del proyecto minero, que dividirían a la sociedad local, a la opinión pública y al espectro político.

El llamado proyecto Aratirí suponía una inversión de unos 3.000 millones de dólares destinada a la producción de 18 millones de toneladas de hierro al año durante 12 años de funcionamiento de la minera (Elizalde, y otros 2013). Para el proyecto serían necesarios unos 200 MW de potencia suministrado por UTE, 3150 empleados, y dejaría al país U\$S 400 millones anuales. Por sus dimensiones e inversión el proyecto Aratirí fue calificado como “megaminería” El proyecto constaría de tres componentes: la Zona minera, el Mineroducto y la Terminal portuaria, las cuales implicarían una

ocupación de unas 12.850 hectáreas (Comité Organizador, Proyecto Juicio Ciudadano, 2011).

La amplia afectación territorial que suponían los tres componentes hizo que se manifestaran contra el proyecto organizaciones sociales de diversos lugares del país: productores afectados por la extracción, productores afectados por el mineroducto y vecinos del área costera que se consideraban afectados por el puerto. Esta variedad de posibles afectados a los cuales se sumaron organizaciones de otras zonas del país temerosas de que la expansión de la minería las afectase, le dio una gran capacidad de movilización y una gran visibilidad mediática. Se realizaron varias movilizaciones en el centro de Montevideo autodenominadas “En defensa de la tierra y los recursos naturales”, que reunieron cerca de 10 mil personas. Estas marchas aglutinaron grupos de intereses variados (productores a caballo, estudiantes, activistas ambientales y militantes políticos) que incluso llegaron a incluir a representantes de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú. Simultáneamente se crea el movimiento Uruguay Libre a fin de recolectar firmas que habiliten un plebiscito para declarar al país “libre de megaminería”.

Como se mencionara la controversia alcanzó también al espectro político, se sucedieron interpelaciones a varios ministros involucrados, y se aprobó la Ley de Minería de Gran Porte en 2011, a la vez que se aprobaron modificaciones al Código Minero que regiría en caso de que el proyecto se concretase. También a nivel departamental hubo resoluciones en contrario, las respectivas Juntas Departamentales de Paysandú, San José, Lavalleja y Tacuarembó aprobaron declaraciones que prohibían la megaminería en sus territorios.

Diversas exigencias ambientales que el gobierno fue planteando sumado a la baja de los precios internacionales hicieron que la empresa dejara vencer los plazos legales para la firma del contrato de inversión en 2016, por lo cual el proyecto quedó truncado.

Ambos conflictos comparten la característica de ser dilatados en el tiempo, con amplia repercusión. Seguidamente, trataremos dos conflictos, de carácter más local y desarrollo puntual que se vinculan con de los anteriores.

### **1.2.1.1.3 Conflicto por la ampliación del Puerto de la Paloma**

También vinculado con el desarrollo forestal del país, es que se produce el conflicto a partir de la decisión en 2011 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas de ampliar la terminal portuaria del balneario La Paloma (hasta ese momento exclusivamente pesquera) para posibilitar el embarque de madera en rolos hacia la planta de UPM en Fray Bentos.

El proyecto implicaría la construcción de un espigón, 180 metros de muelle y el dragado para profundizar el puerto y hacer posible la operación de barcos con seis metros de calado. El transporte de rolos de madera tendría un máximo de 250.000 toneladas al año, el flujo de camiones se haría a través de una vía especial construida por el MTOP y se impediría el acceso de los caminos al puerto entre el 15 de diciembre y el 28 de febrero (Piñeiro, 2013). De esta forma se complementarían las funciones productivas y turísticas en el mismo espacio. Es entonces que el 16 de enero de 2012 se firma un convenio entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Turismo y Deporte y la Intendencia Departamental de Rocha para la autorización del transporte, descarga, acopio y embarque de rolos hacia la planta de UPM.

La oposición al proyecto estuvo encabezada por dos actores principales, la Unión de Vecinos de la Paloma y el Alcalde de la ciudad, Alcides Perdomo. En diversas oportunidades la Unión de Vecinos se manifestó en contra del puerto, intentando impedir el funcionamiento de las obras lo que determinó enfrentamientos con la policía y varios detenidos, también denunciaron la contaminación de la playa de La Aguada por las tareas de dragado lo que obligó la intervención de la DINAMA que constató la presencia de hidrocarburos y solicitó la suspensión del dragado hasta que se elaboró un protocolo para el tratamiento de los vertidos. Asimismo, durante el año 2012, el entonces alcalde de La Paloma, Alcides Perdomo escribe una carta abierta al presidente de la República expresando su disconformidad con el proyecto. Finalmente la ampliación del puerto se concretó.

#### **1.2.1.1.4 Conflicto por la construcción de un Puerto de Aguas Profundas (PAP)**

El proyecto de instalación de un puerto de aguas profundas en la costa de Rocha en 2011, despertó también una serie de movilizaciones y reclamos por sus eventuales efectos negativos. Si bien la idea de su creación tiene más de un siglo, nunca se había avanzado en estudios concretos de factibilidad hasta ese momento. Estos avances se concretaron debido a dos factores: por un lado, una iniciativa concreta de capitales privados con una inversión de 3500 millones de dólares, y por otro lado, la perspectiva de la exportación de hierro de Aratirí. Tanto esta iniciativa como la que presentó Aratirí para su propia terminal portuaria, despertaron inmediato rechazo en sectores vinculados al turismo. Por esa razón y porque no era muy claro la existencia de cargas para exportación que justificaran el PAP, el gobierno decidió que se haría un solo puerto, cuya ubicación decidiría y que Aratirí debería sacar su producción por éste, dejando de lado su propia terminal.

A tales efectos se creó una Comisión Interministerial Puerto de Aguas Profundas, integrada por los ministerios de Transporte y Obras Públicas, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Economía y Finanzas e Industria, Energía y Minería, junto a un delegado presidencial. Su cometido era evaluar las opciones de localización y factibilidad para la construcción de un puerto de esta envergadura. El informe final que daría lugar a la aprobación de una ley a principios de 2013 determinaba su localización en un área comprendida entre los balnearios Mar del Plata, El Palenque y San Francisco, lo cual implicaba realizar una serie de expropiaciones. El costo aproximado del puerto sería de 1.000 millones de dólares tardando en construirse unos 2 años y medio y se llamaría a licitación internacional para su construcción. Funcionaría bajo el régimen de contrato de asociación público-privada en que las empresas podrán operar pagando un canon al estado, de la misma forma podrán usarlo otros Estados. Cabe destacar que esto último resultaba un hecho imprescindible para la viabilidad del proyecto, pues las cargas originadas en Uruguay no llegarían ni a la tercera parte del mínimo de carga necesario para que el puerto se justificase. Entre los posibles países que podrían estar interesados en participar en el proyecto se manejó Argentina, Brasil,

Bolivia, Paraguay, Rusia y China. Sin embargo el interés no se materializó en compromisos concretos y paralelamente se produjo la detención del proyecto Aratirí, lo cual dejaba sin cargas para operar al PAP. En 2015, poco después de asumir, Tabaré Vázquez deja sin efecto la comisión, quedando el proyecto paralizado hasta el día de hoy.

### **1.2.1.2 Actores y posicionamientos**

Es importante destacar que en general, los conflictos sucedidos en el comienzo de este siglo surgen en su mayor medida como conflictos de acecho, es decir como movilizaciones en contra de algo que se cree que ocurrirá, no así frente a daños ambientales contemporáneos. La oposición a los proyectos suele surgir a partir de organizaciones sociales con marcado interés por lo ambiental y grupos vecinales que se sienten atemorizados o ven algún tipo de amenaza a sus legítimos intereses.

En el caso de las plantas de celulosa, la oposición en Uruguay estuvo focalizada en pequeños grupos, algunas organizaciones ambientalistas como Movitdes, Guayubirá y Redes-AT y en ciertos sectores políticos de la izquierda más radical (Alvarado, 2007) que han participado en movilizaciones junto con los vecinos de Gualaguaychú. A nivel de la opinión pública que estuvo en un principio indiferente, se volcó masivamente a favor una vez que se tornó un conflicto diplomático donde se percibía que la soberanía se veía en cierto modo avasallada por las pretensiones argentinas. Si bien la mayor parte de las acciones y discursos contrarios a la instalación de las plantas se dio por parte de los ciudadanos argentinos organizados y en gran medida se dieron en territorio argentino (con algunas excepciones) la visibilidad que éstas tuvieron para la sociedad uruguaya, los convirtieron en un paradigma a imitar por las organizaciones ambientalistas uruguayas en conflictos posteriores.

En el ámbito político en Uruguay, hubo un amplio consenso en la defensa de las plantas, pues los tres partidos políticos más importantes estaban de alguna forma relacionados al proyecto, el Frente Amplio por ser el partido de Gobierno, el Partido Colorado por haber sido el gobierno que autorizó los proyectos y el Partido Nacional porque además de ser un impulsor de la política forestal detentaba el gobierno

departamental (Alvarado, 2007). Para todo el espectro político la defensa de los emprendimientos es también una cuestión de soberanía y se considera que el conflicto se inscribe en una disputa por la localización de las inversiones en la región, donde Argentina y Brasil pretenderían ser quienes decidan hacia dónde van las mismas.

Por otro lado, la sociedad local de Fray Bentos se mostró siempre muy conforme con la instalación de las plantas, posición que se relaciona con el pasado de bonanza mientras funcionaba el histórico Frigorífico Anglo, como plantea Graña (2012). Según una encuesta, un 86% de los habitantes de Fray Bentos estaba a favor de la instalación de las plantas. El corte del puente traía impactos negativos sobre la ciudad, dejando sin empleo a muchas familias que vivían de actividades propias de las dinámicas de la frontera, y esto generó un sentimiento de enojo y rechazo frente a los ambientalistas (Alvarado, 2007). Para los fraybentinos el proyecto trajo consigo cambios muy importantes, se estima que se generaron unos 6.000 puestos de trabajo entre directos e indirectos, se multiplicaron las ventas e instalaron comercios nuevos y se construyeron barrios. Si bien este contexto tiene también efectos negativos (aumento de los precios, sensación de inseguridad, aumento de los accidentes de tránsito, etc.) para los fraybentinos era visto como una gran oportunidad por lo que fue inevitable la sensación de descontento con el reclamo ambientalista que se materializaba en comentarios de reproche si “ellos” ya tienen fábricas de celulosa contaminantes, ¿por qué vienen a hacernos problemas a “nosotros”? (Graña, 2012)

En el caso del puerto de La Paloma, como se mencionó antes la oposición al proyecto estuvo encabezada por dos actores principales, la Unión de Vecinos de la Paloma y el Alcalde de la ciudad, Alcides Perdomo. Según su página web, la Unión de Vecinos exige que se respete el destino turístico y artesanal del puerto y que se asuma la obligación de proteger el patrimonio costero de Rocha. Denuncian además el ocultamiento de información por parte del gobierno departamental tanto a la organización como al gobierno municipal y reclaman una mayor participación, además temen la repetición de procesos pasados en que la actividad pesquera industrial produjo la desaparición de la pesca artesanal y la degradación del recurso pesquero.

Defienden la protección del turismo ya que no sólo es la principal actividad económica de La Paloma sino que es una de las actividades económicas que mejor redistribuye los ingresos entre la población y reclaman una correcta planificación del territorio. La Unión de Vecinos creó el denominado Proyecto Nautilo como propuesta alternativa basada en el desarrollo de la pesca y el turismo y el manejo integrado de los recursos naturales, patrimoniales y humanos.

Desde el gobierno local, el alcalde Perdomo (del mismo partido político que gobernaba el departamento y el país) se manifestó en contra de la ampliación del puerto. Considera que no solo significaría una importante degradación del ambiente y un cambio en la forma de vida de la ciudad sino que significaba trabajar a favor del monopolio forestal y no del pueblo, reclamando la necesidad de escuchar al pueblo. Ve a la extensión del puerto como un riesgo demasiado grande que correr a partir del cual sólo se generarán unos 20 puestos de trabajo pero que por el contrario podría afectar a la actividad turística la cual deja unos 40 millones de dólares al año.

En el conflicto por la extensión del puerto es el único caso en donde se registra un hecho concreto de contaminación simultáneo al desarrollo de la protesta (producido por el proceso de dragado).

En cuanto a la población local, una encuesta realizada por Equipos Mori en agosto de 2012 expresó que la mitad de los habitantes de La Paloma conoce el tema y lo sigue detalladamente, el 62% se manifiesta a favor del proyecto mientras un 23% está en contra.

En el caso de la minera Aratirí, Falero (2014) clasifica las posiciones de rechazo en dos grandes grupos: los desarrollistas y los medioambientalistas, para los primeros las bases del rechazo radican en que el proyecto es puramente extractivista y no genera una cadena de valor con potencial de desarrollarse en el país y para los segundos la base es el ambiente y las afectaciones que el proyecto traerá. Una diferencia importante que marca el autor es que para los primeros el proyecto podría ser viable, en otras condiciones mientras que para los segundos el proyecto es inviable bajo cualquier situación.



Los principales puntos de controversia entre los ambientalistas y la empresa tienen que ver con: la ocupación de las tierras que supondrá la mina, el uso que se hará de los recursos hídricos y energéticos, el uso de productos químicos, las afectaciones sobre áreas protegidas de la zona y los palmares, complementación con la actividad agropecuaria y turística, la productividad de la tierra postemprendimiento, la generación de puestos de trabajo, el uso del puerto en Rocha, la afectación al turismo y el dinero que dejará la explotación al país.

En lo que refiere a la población local, las posiciones están divididas, los habitantes de Cerro Chato están mayoritariamente a favor, por el movimiento económico que genera tanto en el empleo directo en la extracción como en el empleo indirecto en actividades comerciales, transporte, alojamiento, etc. De hecho, en la fase exploratorio habían llegado a crearse 300 empleos. Asimismo, la Unión de Trabajadores del Metal y de Ramas Afines (UNTMRA) también se manifestó a favor priorizando los puestos de trabajo que la mina generaría. En cuanto a los productores rurales de la zona, algunos se hallaban a favor por las indemnizaciones que recibirían, una mayoría en cambio rechazaba el emprendimiento ya que muchos no estaban dispuestos a abandonar la actividad agropecuaria.

En cuanto a la opinión pública, la posición no es tan clara pues una encuesta llevada adelante por la empresa CIFRA arrojó que un 43% de la población consideraba que el desarrollo de la megaminería a cielo abierto es positivo para el país mientras que otro 43% opinó que es negativo, un 11% no tenía opinión formada y el 3% no respondió. Específicamente con el proyecto de Aratirí, el 50% de los encuestados manifestó estar a favor del proyecto mientras que un 32% se manifestó en contra y un 18% no opinó. En cuanto al sistema político, el proyecto contaba con el amplio apoyo del partido de gobierno (Frente Amplio) y un apoyo condicionado de parte de la oposición.

Finalmente, en cuanto al conflicto por el PAP, este se entrecruza con el conflicto por Aratirí pues son interdependientes, por lo cual aquellos grupos que se sienten afectados son los mismos o mantienen vínculos estrechos. Un ejemplo de ellos es MOVUS, organización que nace en la oposición al desarrollo de Aratirí y también se ha

mostrado contraria al desarrollo del puerto por los impactos negativos que este podría traer sobre el turismo y la pesca. En 2011 surge la Confederación de Pueblos Costeros, que aglutina a vecinos provenientes de las localidades de Punta del Diablo, La Esmeralda, Valizas, Aguas Dulces, La Pedrera, Punta Rubia y de La Paloma que suman además su reclamo por la ampliación de su puerto.

Una vez más pueden diferenciarse dos vertientes entre quienes son críticos: los que desde una visión más economicista dudan de la capacidad del país para justificar la inversión y los que desde una perspectiva ambientalista plantean que el puerto supondría daños en el ecosistema marino y costero así como afectaciones en el entorno por la “contaminación visual” y el movimiento de transporte de cargas terrestre que generaría la existencia del puerto, incidiendo además sobre la actividad turística tan importante para la zona. También hubo voces a favor, por lo general de aquellos pobladores de la zona que ven en ello la posibilidad de generación otros puestos de trabajo, fuera del turismo y la pesca.

En el ámbito político, contó obviamente con el apoyo unánime del partido de gobierno y del gobierno departamental que entendía que traería importantes beneficios en materia económica y que los impactos negativos podrían minimizarse con la correcta fiscalización. Para algunos el puerto es una necesidad inminente que tiene Sudamérica y que si no lo construye Uruguay lo construirá otro. Los dos grandes partidos de oposición votaron divididos, algunos dudaban de la capacidad del país para hacer redituable el puerto y otros reclamaban mayores controles ambientales.

El proyecto del PAP y el proyecto Aratirí conformaron una tríada junto con el proyecto de la planta regasificadora que es objeto de esta tesis. Si bien cada uno surgió en forma independiente, el devenir del contexto político y económico internacional determinó que en cierto momento cada uno justificara su existencia en la existencia de los otros. En todos los casos el rechazo tuvo que ver con sus posibles efectos adversos al ambiente y con la duda acerca de su viabilidad económica. El apoyo provino de aquellos sectores más desfavorecidos cercanos a las zonas de implantación que veían en ello la posibilidad de mayores ofertas de trabajo. El partido de gobierno, bajo la

presidencia de José Mujica impulsó fuertemente los tres proyectos, en los que veía una opción de desarrollo, diversificación de la economía y creación de empleo. La oposición tuvo un posicionamiento dispar, con divisiones internas, apoyando en algunos casos y rechazando en otros, tanto con argumentaciones de tipo ambiental como económicas.

Más allá de las relaciones claras que existen entre algunos de estos conflictos, las plantas de celulosa y el puerto maderero o la megaminería y el PAP, podemos ver como entre ellos se entrecruzan actores y posiciones más allá de los conflictos particulares. Se genera una red de organizaciones y actores que participan activamente en la construcción de la problemática ambiental definiendo caminos y límites, en el entendido de que la valoración del ambiente es una construcción social y cultural que se define desde el territorio y en la constante dialéctica de su construcción.

### **1.3 Diseño de la investigación**

#### **1.3.1 Presentación del problema de investigación:**

##### **1.3.1.1 delimitación espacial y temporal del caso**

Como fue adelantado anteriormente, el conflicto en estudio será el producido a partir del anuncio de instalación de una planta regasificadora en la zona de Puntas de Sayago en el departamento de Montevideo. Para estudiar el conflicto tomaremos el periodo comprendido entre el año 2013 en el que se producen las primeras manifestaciones hasta diciembre de 2016, es importante aclarar que el proyecto aun continua suspendido y a espera de la decisión final sobre su continuidad al momento de escribirse estas líneas.

Puntas de Sayago, se ubica al suroeste del departamento en donde actualmente el Puerto de Montevideo realiza su expansión. Para este trabajo tomamos un área de influencia del proyecto de un radio aproximado de 5 km que comprende los barrios de Casabó, Cerro Norte, Santa Catalina y Villa del Cerro pertenecientes al municipio A, a una de las áreas más pobladas y de mayor vulnerabilidad social del departamento.

##### **1.3.1.2 Breve descripción del problema**

El problema en cuestión surge a partir de la decisión del gobierno de instalar en la zona oeste de Montevideo, una planta para la regasificación de gas natural licuado que el país importaría. A partir de ellos, un grupo de vecinos y pescadores artesanales de la zona comienza a manifestarse por entender que la planta traería impactos significativos en el ambiente y a sus fuentes de trabajo.

### **1.3.2 Objetivos generales**

Analizar el conflicto generado por la instalación de la planta regasificadora en la zona Oeste de Montevideo

### **1.3.3 Objetivos específicos**

- a) Caracterizar el conflicto dentro de la categoría de conflicto socio ambiental
- b) Identificar si existen diferencias territoriales en la percepción del riesgo ambiental por la instalación de la planta
- c) Realizar una aproximación al análisis de la productividad del conflicto que abra las puertas para futuras investigaciones

### **1.3.4 Preguntas que busca responder el proyecto**

En relación al objetivo a) ¿Es realmente este un conflicto socio ambiental? ¿se ajusta a las definiciones expuestas anteriormente? ¿Qué elementos comunes guarda con el resto de los conflictos? ¿Cómo se genera? ¿Qué actores intervienen? ¿Cuáles son sus posturas e intereses en juego? ¿Qué tipo de acciones llevan adelante?

En relación al objetivo b) ¿existen diferencias en la percepción del riesgo en el área de estudio? De existir diferencias ¿Qué factores las explican?

En relación al objetivo c) ¿en qué medida el conflicto ha contribuido a transformaciones en los distintos niveles de análisis? ¿Pueden identificarse eventos que hayan significado cambios? ¿Cuáles son?

---

### 1.3.5 Metodología y técnicas empleadas

Partiendo del entendido que no existe una realidad objetiva sino que esta es construida socialmente, se utilizó una estrategia de investigación de tipo cualitativa. Siguiendo el planteo de Salgado (2007) el conocimiento será construido por las personas participantes en la investigación alcanzando la comprensión del conflicto a partir de la experiencia de quienes lo viven.

El trabajo se dividió en tres partes: estado de la cuestión, trabajo en campo y análisis y procesamiento de información

- *Estado de la cuestión*, revisión bibliográfica sobre conflictos ambientales, seguido de una recopilación de información de fuentes secundarias sobre el conflicto, informes oficiales sobre el proyecto como el Informe Ambiental Resumen y la Viabilidad Ambiental de Localización<sup>5</sup>, la política energética así como artículos de prensa (60) con el fin de comprender de qué se trata el proyecto y en qué contexto político y económico está planteado. Así mismo las reacciones de los vecinos aparecían en los medios de prensa junto a informes realizados por las comisiones de vecinos. Además fueron analizadas las observaciones realizadas al proyecto durante la puesta de manifiesto. Esta recopilación de información servirá para identificar y caracterizar a los actores intervinientes así como identificar las principales objeciones al proyecto.
- *Relevamiento en campo*: se llevaron adelante 70 entrevistas estructuradas a vecinos de la zona. Con estas entrevistas no se pretendió obtener una muestra estadísticamente representativa pues ello excede los objetivos de este trabajo, sino que realizar un sondeo que permita tener un panorama aproximado de la opinión de los vecinos sobre el tema; se trató de evitar que las opiniones estuvieran sesgadas por ello fueron distribuidas proporcionalmente a la población de cada barrio, entre grupos de edades y en lugares estratégicos. Fueron realizadas también entrevistas semiestructuradas, en profundidad a

---

<sup>5</sup> En la sección “Marco Legal ambiental” se detallan las características de estos informes

referentes de los principales actores involucrados en el conflicto: Comisión de Vecinos del Oeste, Villa Esperanza, 4 de Marzo, Puntas de Sayago y Red Intersocial Oeste, pescadores artesanales de la zona, empresa Gas Sayago además de consultas con técnicos del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Administración Nacional de Puertos, Universidad de la Republica.

- *Procesamiento e interpretación de la información obtenida en las entrevistas,* interpretación de la información realizada en función del marco teórico explicitado y de las preguntas planteadas

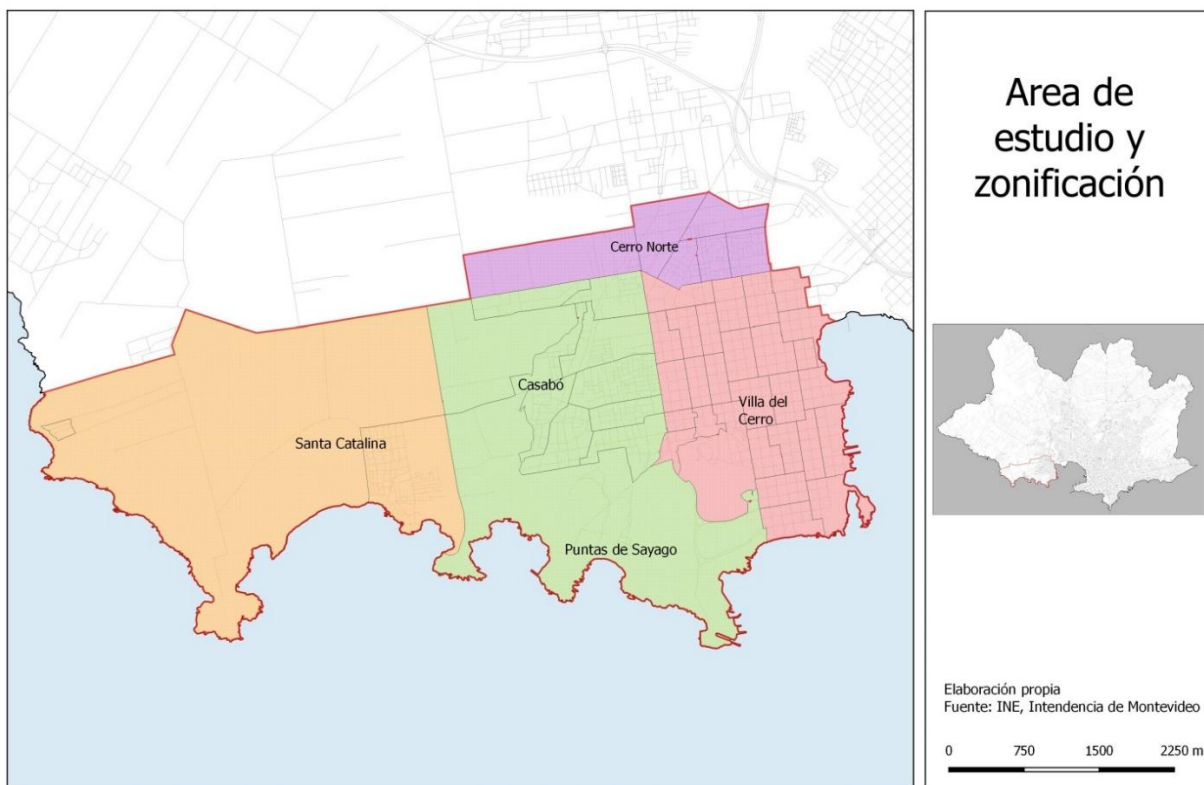
## SEGUNDA PARTE

### Desarrollo de la investigación

#### 2.1 Descripción del área de estudio

Para llevar adelante esta investigación se definió previamente un área que eventualmente se vería impactada por la construcción de la planta, focalizándonos en una zona específica del oeste de Montevideo. Comprende los barrios popularmente conocidos como Casabó – Puntas de Sayago, Cerro Norte (La paloma – Tomkinson), Santa Catalina y Villa del Cerro (Mapa 1). La delimitación de la zona tiene que ver, como se dijo anteriormente, con el interés de llegar a aquellos vecinos que el proyecto afectaría en forma más directa. No obstante, seguramente habrá otras zonas que se verían impactadas de uno u otro modo que no están incluidas en este trabajo.

Mapa 1



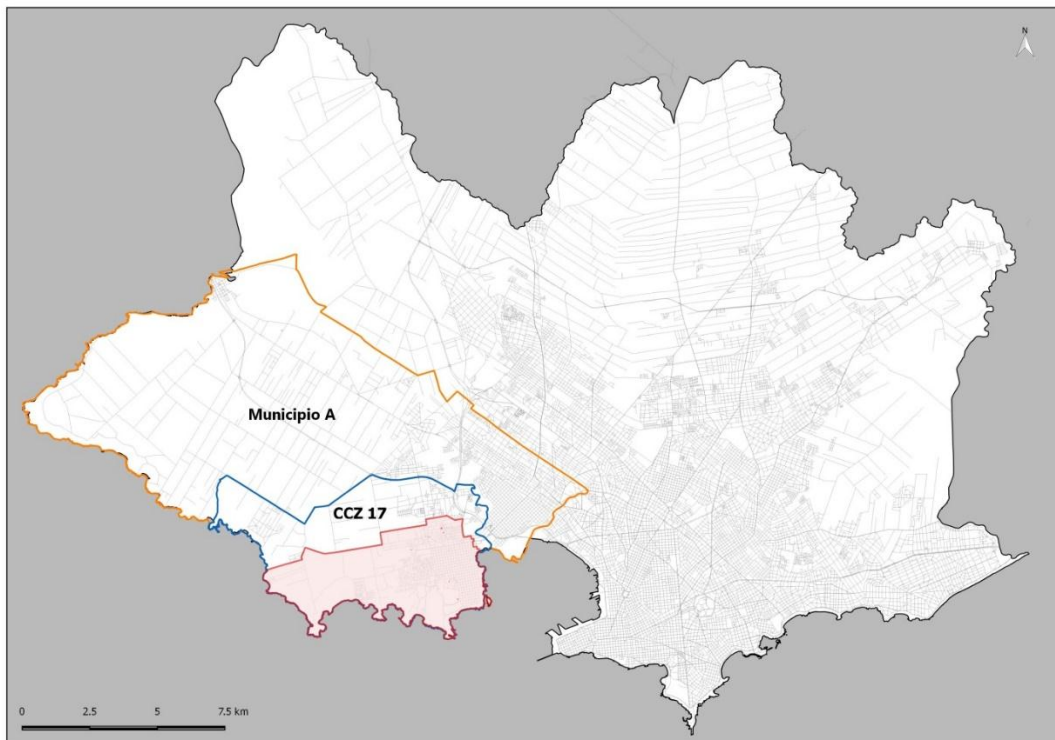


### 2.1.1 Características generales

Si bien los límites oficiales de los barrios no necesariamente reflejan sus dinámicas internas e identidades, se optó por tomar como unidad de análisis una delimitación de barrios a partir de segmentos censales de INE de modo de poder vincular la información demográfica.

El área comprendida por estos barrios se encuentra en la zona oeste del departamento de Montevideo. Pertenece al Centro Comunal Zonal<sup>6</sup> número 17 del municipio A (Mapa 2). Está delimitada al sur y oeste por el Río de la Plata, al norte por Camino Sanfuentes, Camino Bajo de la petisa, Camino Buffa, Camino Cibils, Verdú y Joaquín Martori y al este por la Av. Dr. Santín C. Rossi, el Arroyo Pantanoso y la Bahía de Montevideo.

Mapa 2



<sup>6</sup>“Los Centros Comunales son dependencias descentralizadas de la Intendencia de Montevideo, encargadas de la gestión administrativa, trámites, denuncias, solicitudes y servicios.” Intendencia de Montevideo, <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/centros-comunales>

El área elegida presenta características particulares respecto al resto de la ciudad, tanto por su devenir histórico como por las condiciones actuales de la población que allí vive.

El poblamiento en la zona tiene su origen en el Cerro de Montevideo, cuya villa fue fundada en 1834 con el nombre de “Villa cosmópolis” pensado para alojar al contingente de inmigrantes europeos de la época. Más adelante, con el desarrollo de la industria frigorífica más cantidad de trabajadores comenzaron a mudarse a la zona. Es así que en 1921 se funda el “Jardín Antonio Casabó”, (actual barrio Casabó) debido a la expansión demográfica y económica de la zona producto de la Primera Guerra Mundial (Intendencia de Montevideo)

Durante la primer mitad del siglo XX se produjo el auge de la industria frigorífica en la zona, se estima que la misma llegó a emplear a la vez a unas 6.000 personas, el 1% de la población total del departamento (Esmoris, 2002), motivando una identidad común arraigada a la clase trabajadora.

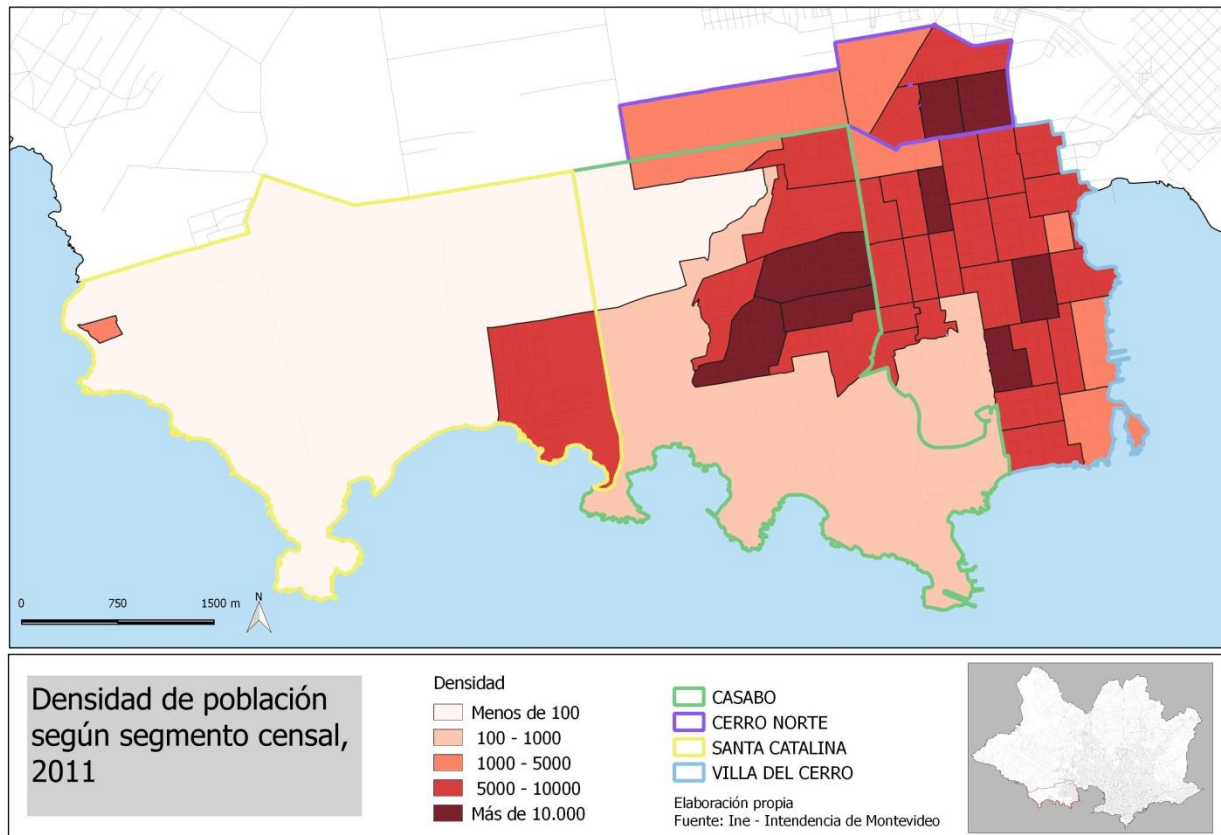
En la década de los 70 se produce el fin de la industria frigorífica motivando la salida fuera del barrio para buscar nuevos empleos, algo impensado hasta el momento. Esto, junto al crecimiento de barrios periféricos como lo fue Cerro Norte, producto del realojo durante la dictadura militar de personas excluidas de la zona del puerto, fue desdibujando esa característica de cierta autonomía que tenía la Villa del Cerro convirtiéndose en un barrio de uso residencial. (Esmoris, 2002)

Según el censo de 2011, realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en la zona elegida viven 65.818 habitantes. La densidad de población es de 3149.2 hab/Km<sup>2</sup>, por encima de la densidad del departamento de Montevideo que se encuentra en unos 2500 hab/Km<sup>2</sup>, considerando además que el área encierra zonas tanto urbanas como rurales. Si lo observamos a la interna del área (Mapa 3), la Villa del Cerro y Cerro Norte aparecen como las áreas más densamente pobladas con 6368.6 hab/km<sup>2</sup> y 6392.8 hab/km<sup>2</sup> respectivamente. Para Casabó y Santa Catalina sucede algo particular. Si consideramos para su cálculo la totalidad del área tanto urbana como rural, sus densidades son relativamente bajas, en especial para el caso de Santa

Catalina con 770.4 hab/Km<sup>2</sup>. Sin embargo, si tomamos para su cálculo solo la planta urbana de estos barrios sus densidades crecen sustancialmente siendo de 8683 hab/Km<sup>2</sup> para Casabó y de 6202.9 hab/Km<sup>2</sup> para Santa Catalina. Si consideramos la distribución de la densidad según segmento censal (Mapa 3), confirmamos cómo la población se concentra en la Villa del Cerro y en algunos sectores de Cerro Norte y, sobre todo, Casabó.

Las mayores concentraciones de población pertenecen a Cerro Norte con 14.826 Hab./Km<sup>2</sup>; en todas las áreas urbanas, la población supera los 1.000 Hab./Km<sup>2</sup>.

Mapa 3



### **2.1.2 Espacio urbano**

El espacio urbano en la zona se caracteriza por dos tipologías diferentes, la planta urbana, con una tipología de barrio tradicional, con trazado damero que se intercala con grandes asentamientos irregulares caracterizados por el “desorden” a la interna. Es en la Villa del Cerro en donde el plano damero de amanzanado tradicional predomina, a excepción de algunas zonas de asentamiento en la cima de la fortaleza y hacia la costa oeste del barrio. Mientras que en el resto de los barrios, en especial Casabó – Puntas de Sayago y Cerro Norte, es donde la presencia de asentamientos irregulares se hace más fuerte, siendo que en Casabó ocupan prácticamente la totalidad del área (Mapa 4)

Las principales vías de comunicación de la zona son la Av. Carlos María Ramírez, Camino Tomkinson, Camino Burdeos, Cibils, Grecia, Bogotá y la Av. Santín Carlos Rossi. Las principales líneas de transporte público transitan estas vías para nuclearse en la terminal de ómnibus del Cerro, ubicada entre las calles Carlos María Ramírez, Dr. Pedro Castellino y Tabárez, la cual funciona como centro conector entre el oeste y el centro de Montevideo. Existen además otras terminales pequeñas, de finales de líneas en Casabó, Playa del Cerro y Santa Catalina.

La mayor cantidad de servicios, tanto públicos como privados se ubican en el Villa del Cerro, aunque poco a poco estos van llegando al resto del área. Existen algunos puntos con importante actividad comercial de los que hacen uso personas de toda el área, como ser el núcleo comercial ubicado en la “Curva de Tabárez”.

En cuanto a la oferta educativa, el área cuenta con 22 escuelas<sup>7</sup> primarias distribuidas uniformemente en toda el área, sin embargo, en lo que respecta a enseñanza secundaria, la zona cuenta con tan solo cuatro liceos, dos de ciclo básico ubicados en la Villa del Cerro y Casabó y dos de bachillerato, ambos ubicados en la Villa. Además de tres establecimientos de enseñanza técnica ubicadas en la zona de Villa del Cerro, Cerro Norte y Santa Catalina.

---

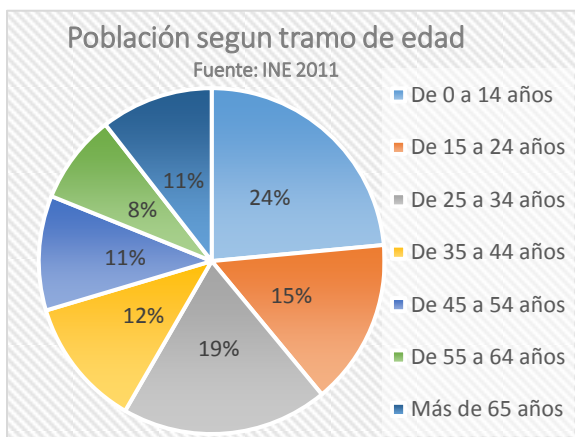
<sup>7</sup> Se consideran solo los locales, no así los casos de dos escuelas funcionando en el mismo local.

Considerando los servicios de salud, el barrio cuenta con cinco policlínicas distribuidas en Santa Catalina, Casabó y Cerro Norte, y un Centro de Salud ubicado en la Villa del Cerro.

Un aspecto característico de esta zona, es la gran variedad de espacios públicos de uso recreativo tales como playas, parques y plazas. En el área existen cuatro playas habilitadas para baño, las dos playas de la Villa del Cerro, la playa del Nacional en Puntas de Sayago y la playa de Santa Catalina. También en la zona se encuentra el parque público Vaz Ferreira, en la ladera del cerro, próximo a la playa, en el cual se ubica el Memorial de los Detenidos Desaparecidos durante la última dictadura militar y la Fortaleza del Cerro, museo y monumento histórico del país.

### 2.1.3 Información sociodemográfica

Como se adelantó anteriormente, en el área viven 65.818 personas, el 42% (27285 hab.) de la población se sitúa en la Villa del Cerro, un 32% en la zona de Casabó (20917), 17% en Cerro Norte (11507) y 9% en Santa Catalina (6009)



Se trata de una población mayormente joven, si se la compara con el resto del departamento de Montevideo. El 24% de la población son niños de entre 0 y 14 años mientras que en el departamento esta representa un 19% (Gráfico 1).

Gráfico 1

## 2.1.4 Necesidades Básicas Insatisfechas y educación

A partir del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) podemos encontrar algunas características particulares de la zona que es importante resaltar. En sentido general, considerando los valores disponibles obtenidos solo a nivel municipal, cabe destacar que el municipio A, al cual pertenece nuestra zona, es el municipio con mayor número de personas por hogar (3.04) en todo Montevideo, al mismo tiempo que en el mismo se encuentran los valores más bajos en cuanto a la calidad de la vivienda: en el centro comunal zonal 17 solo el 52% de las viviendas se encuentra en condiciones adecuadas (Purtscher, et al., 2014). En el área de estudio, un 6% de la población vive en condiciones de hacinamiento<sup>8</sup>, valor que para Montevideo es del 3.7%.

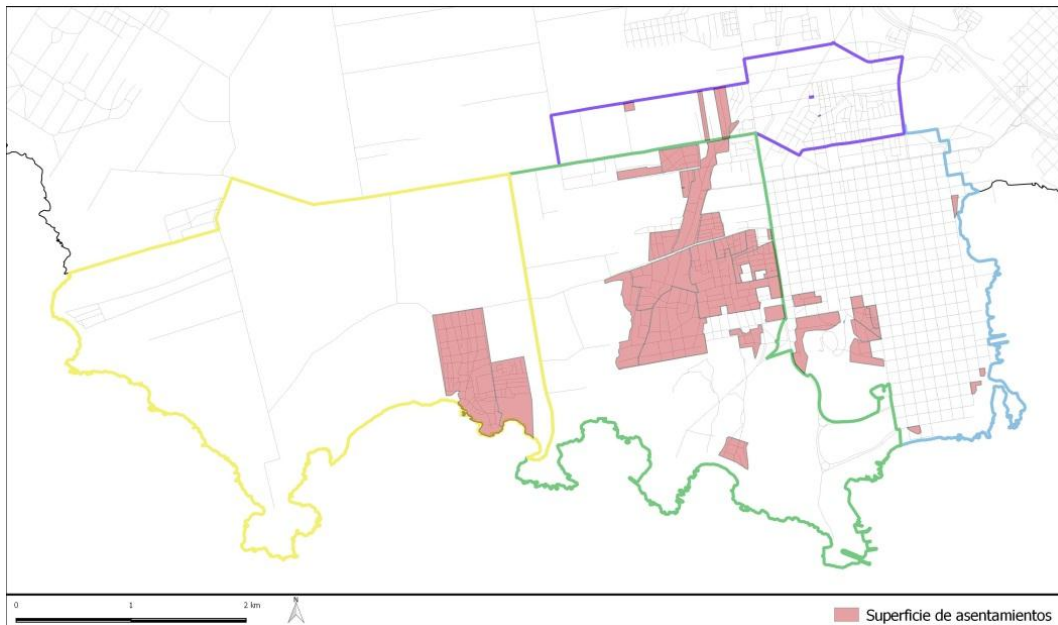
*“En el Municipio A más del 50% de los niños y las niñas menores de 12 años viven en hogares pobres, y más de un cuarto del total de la población carece de las condiciones básicas que permiten desarrollarse como personas en pleno goce de sus derechos”.* (Purtscher, et al., 2014)

Un 41% de los asentamientos de Montevideo se encuentran en el Municipio A (Purtscher, et al., 2014), mientras que en la zona de estudio se contabilizan un total de 33 asentamientos relevados por el PIAI con una población total de 23.441, es decir, un 36% de la población del área vive en asentamientos irregulares. En barrios como Santa Catalina o Casabó, más de tres cuartos de las viviendas se encuentran en condición de irregularidad. En Santa Catalina estas constituyen el 88% (1753) de las viviendas y en Casabó el 77% (4711). (Mapa 4)

---

<sup>8</sup> El Instituto Nacional de Estadística define hacinamientos como aquellos hogares en los que existen más de 2 habitantes por habitación en la vivienda excluyendo cocina y baño

Mapa 4



Asimismo, el 29% de la población del área presenta al menos una NBI, valor que supera al 24% que representa esta población para el total del departamento.

En cuanto a educación los valores del área de estudio también son alarmantes, el 20% de los jóvenes no estudian ni trabajan mientras que el 8% de los individuos de entre 4 y 17 años no asiste a un centro educativo (Gráfico 2)

El área en particular acompaña la tendencia del municipio, siendo que cerca de la mitad de la población no completó la educación secundaria y solo un 16% de la población posee estudios terciarios. (Gráfico 3)

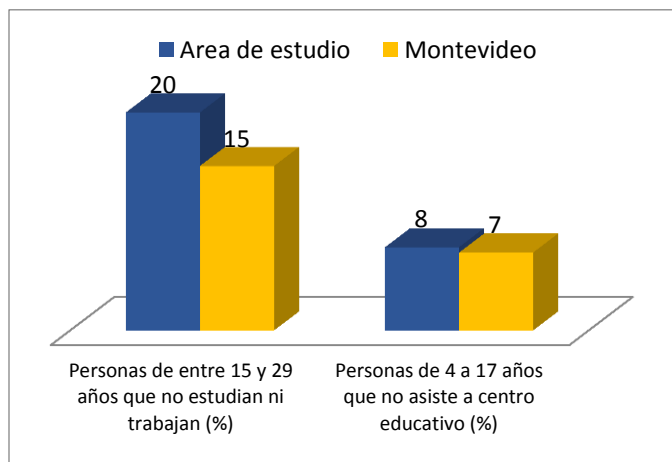
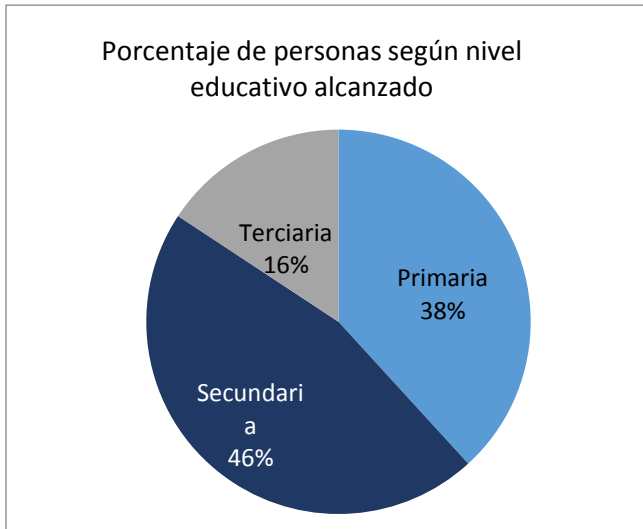


Gráfico 2

Gráfico 3



Todos estos datos dan cuenta de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los habitantes de la zona y más allá de los objetivos del este trabajo es importante resaltar la necesidad de presencia del estado con planes sociales efectivos.



## 2.2 Marco legal ambiental

En Uruguay el artículo 47 de la constitución de la republica de 1996 establece que *la protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.* En este sentido la Ley General del Medio Ambiente, Ley 17.283 establece que es derecho de todos los habitantes el gozar de un ambiente sano y equilibrado, así como es deber *abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves del medio ambiente.*

Así mismo, la Ley en su artículo número 6 establece los principios que regirán el derecho ambiental en Uruguay, se detallan a continuación los considerados de importancia para este trabajo:

- Principio preventivo, es decir la contaminación al ambiente debe ser evitada, en este sentido el derecho ambiental es diferente al resto pues pretende anticiparse al impacto y evitarlo. Por este principio es que existe la evaluación de impacto ambiental.
- Principio precautorio, este principio complementa al anterior en el sentido de que la prevención se aplica ante una consecuencia directa, un hecho conocido mientras que la precaución aun teniendo duda o incertidumbre de los posibles impactos admite las acciones, es decir que tal como lo plantea la ley *cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas*
- Principio de participación, establece que la gestión ambiental es efectiva solo si se realiza con la participación de los distintos afectados, en este sentido las personas y organizaciones tiene el derecho y el deber de participar
- Principio de información, la gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información, disponible y accesible para cualquier interesado.

## 2.2.1 Evaluación de Impacto Ambiental

En Uruguay la Ley 16.466 de Evaluación de Impacto Ambiental establece todas aquellas actividades que requerirían de evaluación de impacto ambiental<sup>9</sup> y que para iniciar la ejecución de las actividades de construcción u obras en las que esté involucrado cualquiera de estas actividades deberá obtener una Autorización Ambiental Previa (AAP). Así mismo el decreto reglamentario de la Ley, decreto 349/005 establece que los interesados en llevar adelante alguna de estas actividades mencionadas (sumado a las incorporadas por el decreto y todas aquellas que fueran incorporadas por el poder ejecutivo) deberán efectuar su comunicación al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), detallando las características de proyecto y la clasificación del mismo a cargo de un técnico responsable dentro de las 3 categorías previstas en el artículo 5 de la reglamentación:

- a) *Categoría A: Incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras cuya ejecución solo presentaría impactos ambientales negativos o significativos, dentro de lo tolerado y previsto por las normas vigentes*
- b) *Categoría B: Incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución pueda tener impactos ambientales significativos moderados, cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas bien conocidas y fácilmente aplicables*  
*En estos casos, deberá realizarse un estudio de impacto ambiental sectorial*

---

<sup>9</sup> Las actividades son: A) Carreteras, puentes, vías férreas y aeropuertos. B) Puertos, terminales de transvase de petróleo o productos químicos. C) Oleoductos, gasoductos y emisarios de líquidos residuales. D) Plantas de tratamiento, equipos de transporte y disposición final de residuos tóxicos o peligrosos. E) Extracción de minerales y de combustibles fósiles. F) Usinas de generación de electricidad de más de 10 MW, cualquiera sea su fuente primaria. G) Usinas de producción y transformación de energía nuclear. H) Líneas de transmisión de energía eléctrica de 150 KW o más. I) Obras para explotación o regulación de recursos hídricos. J) Complejos industriales, agroindustriales y turísticos, o unidades que, por su naturaleza y magnitud, puedan causar un impacto ambiental grave. K) Proyectos urbanísticos de más de cien hectáreas o en áreas menores consideradas de relevante interés ambiental a criterio del Poder Ejecutivo. L) Las que se proyectaren realizar en la faja de defensa costera definida por el artículo 153 del Código de Aguas. M) Aquellas otras actividades, construcciones u obras que, en forma análoga a las indicadas precedentemente, puedan causar impacto ambiental negativo o nocivo. El Poder Ejecutivo reglamentará esta disposición.

c) *Categoría C: Incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución pueda producir impactos ambientales negativos significativos, se encuentren o no previstas las medidas de prevención o mitigación*

*En estos casos, deberá realizarse un estudio de impacto ambiental completo*

La Dirección Nacional de Medio Ambiente tendrá 10 días para evaluar el proyecto y ratificar o rectificar la clasificación propuesta.

En este caso de la planta regasificadora el proyecto fue clasificado de categoría C por lo cual debió realizar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y solicitar la Autorización Ambiental Previa (SAAP).

Una vez realizado ello y comprobado que la documentación sea la correcta se deberá presentar un Informe Ambiental Resumen, el cual deberá tener en forma resumida la información presentada en los documentos del proyecto y en el Estudio de Impacto Ambiental, el cual además deberá *ser redactado en términos fácilmente comprensibles*.

El Informe Ambiental Resumen se pondrá de manifiesto durante 20 días por parte del MVOTMA para que cualquier interesado pueda acceder al mismo y formular las apreciaciones que crea necesarias. Una vez cumplido el plazo el Ministerio realizara una Audiencia Pública para posteriormente determinar su resolución.

El reglamento además establece que los proyectos que involucren actividades presentes en los numerales 6,9 a 12, 16 y 17, 19 a 23 y 32 del decreto deberán comunicar además la Viabilidad ambiental de la localización (VAL) con un proceso similar al anterior pero con una puesta de manifiesto de 10 días, además los numerales 5 y 6, 9 a 13, 15 a 17 y 19 a 23 requerirán de Autorización Ambiental de Operación (AAO) la cual deberá renovarse cada 3 años. En este caso el proyecto en estudio queda comprendido dentro de estos numerales.

## 2.3 La planta regasificadora

### 2.3.1 La planta regasificadora en el contexto energético nacional

#### 2.3.1.1 El contexto energético

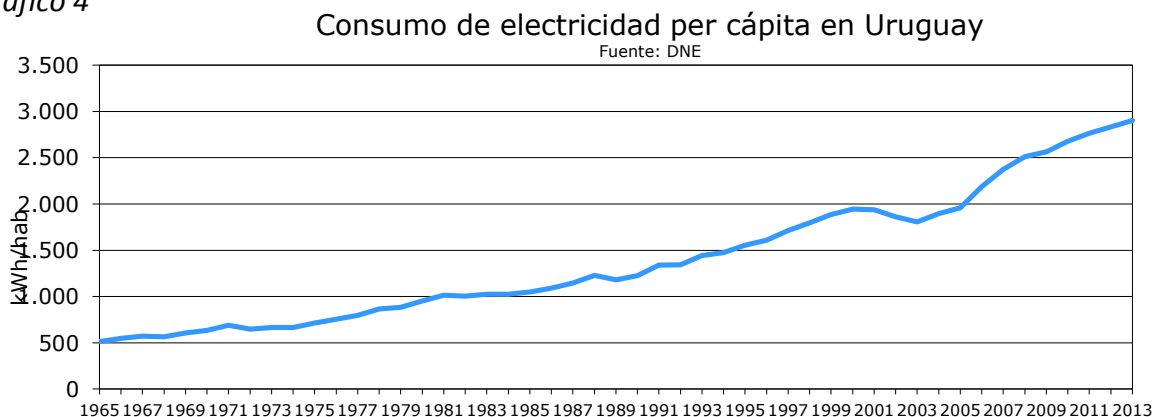
El proyecto Gas Natural Licuado del Plata se enmarca en la política energética nacional 2008-2030. Esta política si bien comienza durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez es posteriormente avalada por la comisión multipartidaria de energía conformada en 2010 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

En este sentido la política nacional es planteada desde un contexto global en el que:

- el acceso a la energía es desigual,
- la matriz energética global se encuentra liderada por el petróleo y sus derivados lo que genera una fuerte dependencia del mismo,
- el costo de la tecnología va en aumento debido a la fuerte demanda,
- el 90% de la energía consumida en el mundo proviene de fuentes no renovables comprometiendo así a las generaciones futuras,
- y la producción y consumo de energía es una de las principales fuentes de emisión de gases de efecto invernadero contribuyendo así al calentamiento global. (Dirección Nacional de Energía , 2008)

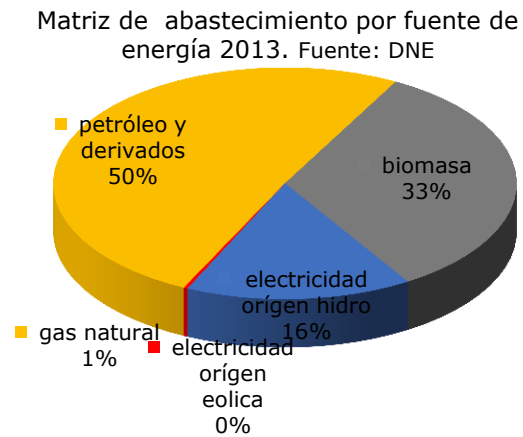
En este contexto mundial la demanda de energía crece año a año pues los cambios tecnológicos y culturales determinan que cada vez se consuma más energía por habitante (Gráfico 4)

Gráfico 4



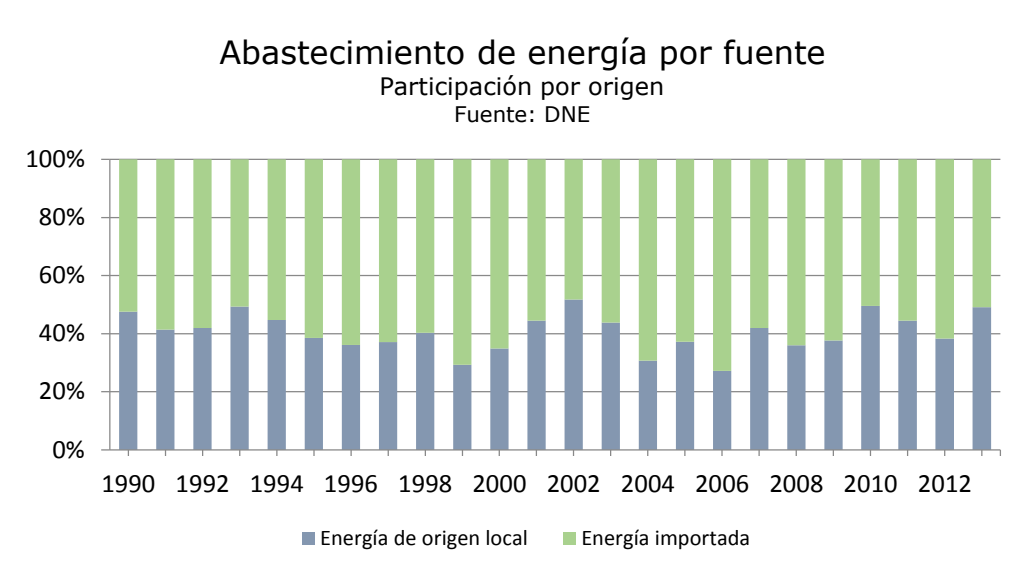
En consonancia con lo que sucede en el mundo, Uruguay ha experimentado un aumento sostenido en la demanda energética. El gráfico 4, muestra que el consumo de energía por habitante se multiplicó por 5 en los últimos cincuenta años. En este contexto, la búsqueda de nuevas fuentes energéticas se vuelve inexorable.

Gráfico 5



De igual forma, al no contar con yacimientos propios, la dependencia del petróleo se hace más acuciante. Aun así, los combustibles fósiles constituyen el 50% de la matriz de abastecimiento de energía total seguida por la biomasa (33%) y la energía hidroeléctrica (16%) contribuyendo al agotamiento del recurso e intensificando la dependencia de fuentes extranjeras. Más de la mitad de la energía en el país proviene de fuentes extranjeras (Gráfico 6).

Gráfico 6



En este contexto es que la política energética se enfoca en el uso de múltiples fuentes de energía que reduzcan la dependencia hacia unas pocas, el desarrollo de fuentes de origen local y el fortalecimiento y desarrollo de energías renovables y de menor impacto ambiental. Energía eólica, biomasa, energía solar y ahora Gas Natural, son parte de este proceso.

### 2.3.1.2 El Gas Natural en la matriz energética nacional y la incorporación del GNL

El gas natural es una fuente de energía de origen fósil compuesto en su mayoría (90%) por metano. Se considera que es el combustible fósil de menor impacto ambiental, cuyo proceso de combustión libera menores cantidades de dióxido de carbono a la atmósfera que el petróleo o carbón.

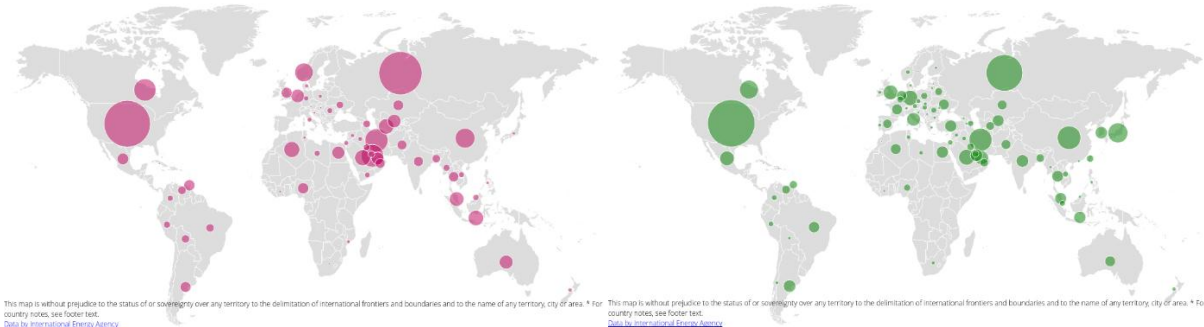
En el mundo los principales países productores de gas son Estados Unidos y Rusia con más de 600.000 millones de m<sup>3</sup> al año (Mapa 5)

Mapa 5

Mapa 6

Natural Gas Production (Mtoe) (2014)

Natural Gas Consumption (Mtoe) (2014)

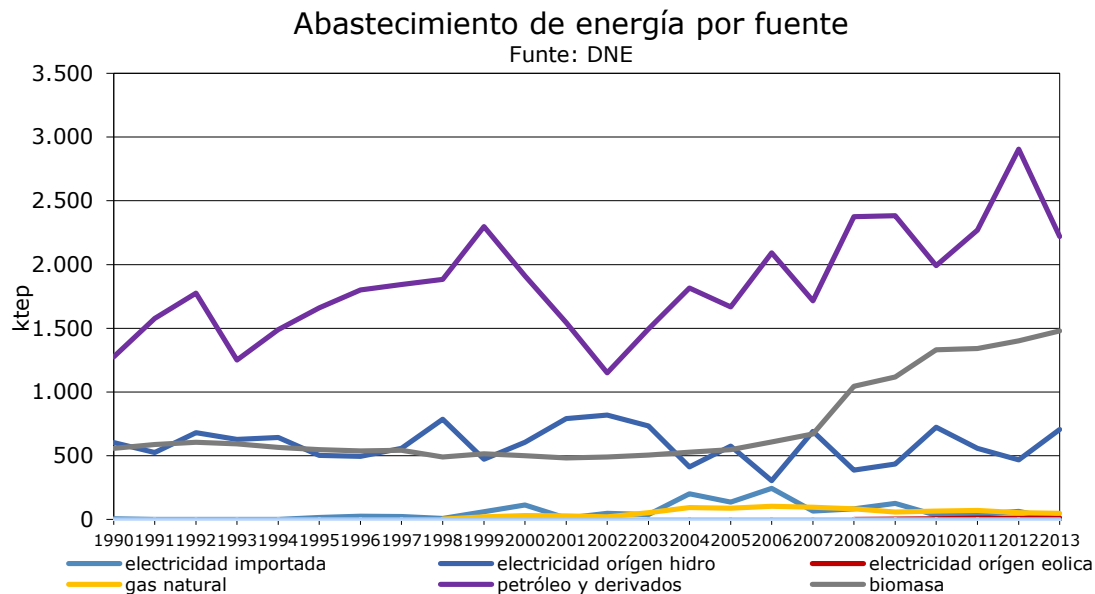


A su vez, es en estos países en donde se consume mayormente el gas (Mapa 6) sin embargo países como Rusia, Canadá o Noruega son grandes exportadores del mismo y otros como Japón, Alemania o el propio Estados Unidos, son grandes importadores del combustible.

En Uruguay, el uso del Gas Natural históricamente ha sido marginal, en el siguiente gráfico (gráfico 7) se puede observar como si bien hacia finales de los 90 su uso tiene

un leve crecimiento este se mantiene estable hasta la actualidad, muy por debajo del resto de las fuentes.

Gráfico 7



En este marco la política energética nacional, justifica la incorporación del Gas Natural a la matriz energética fundamentada principalmente en 4 aspectos;

1. Se considera que el Gas Natural es el combustible fósil con menor impacto ambiental sobre la población y en la emisión de gases de efecto invernadero
2. Las reservas de gas natural a nivel mundial se han ido multiplicando en los últimos años lo cual permitiría asegurar la disponibilidad de la fuente en las próximas décadas al tiempo que esta misma disponibilidad redundaría en un menor precio del gas respecto al resto de los combustibles fósiles
3. El gas natural es muy útil a la hora de complementar la variabilidad de las fuentes de energía renovables pues las turbinas pueden encenderse rápidamente.
4. Se considera al gas como una fuente con gran diversidad de usos tanto para energía eléctrica o directamente a nivel industrial o en el hogar

A su vez actualmente es Argentina el único proveedor de gas a Uruguay lo cual supone un problema por la escasez de energía que atraviesa dicho país. El Gas Natural Licuado (GNL) surge entonces como una alternativa interesante pues permitiéndose su traslado en barcos multiplica los posibles proveedores y disminuyendo su precio.

## **2.3.2 Proyecto GNL del Plata**

### **2.3.2.1 ¿Cómo funciona la terminal de almacenamiento y regasificación?**

Para poder ser transportado en barcos el gas natural es enfriado a una temperatura de  $-162^{\circ}\text{C}$  convirtiéndose así en un líquido transparente e inoloro el cual se conoce como GNL, bajo este proceso el gas natural reduce su volumen 600 veces pudiendo así almacenarse en tanques de almacenamiento aislados por lo que tampoco necesita refrigeración y puede así ser transportado fácilmente a través de barcos especializados (LNGC<sup>10</sup>) para luego ser traspasado a una unidad de almacenamiento y regasificación (FSRU<sup>11</sup>). Una vez en el busque regasificador, el GNL vuelve a convertirse en gas natural a partir de un proceso de calentamiento para el cual se utilizará en este caso el agua del Rio de la Plata, durante este proceso el gas natural y el agua nunca entran en contacto siendo que lo que se produce es intercambio de calor, el agua que fue enfriada durante el proceso es volcada nuevamente al rio y el gas natural ahora en estado gaseoso es introducido en el gaseoducto.

### **2.3.2.2 El proyecto**

El proyecto Gas Natural Licuado del Plata (GNL del Plata) consta de 3 obras principales: una escollera y muelle para la terminal, un gaseoducto y el dragado de apertura del puerto Puntas de Sayago. Para llevar adelante el proceso de regasificación atracaría en el muelle una unidad flotante de almacenamiento y regasificación (FSRU) la cual recibirá el GNL del barco metanero. El proyecto se ubicaría en la zona Oeste del Departamento de Montevideo, las principales obras se desarrollaran en Puntas de Sayago mientras que el gaseoducto partirá de allí en su

---

<sup>10</sup> Liquefied Natural Gas Carrier

<sup>11</sup> Floating Storage Regasification Unit



tramo subacuático hasta Punta Yeguas desde donde partirá su tramo terrestre hasta la zona de los Bulevares (Mapa 7)

Para llevar adelante el proyecto, las obras del gaseoducto y el dragado fueron inversiones realizadas directamente desde el Estado mientras que para la escollera y muelle se utilizó un régimen de contrato de servicios en donde la empresa contratada realiza todas las actividades e inversiones necesarias y luego de un periodo la infraestructura es transferida al estado.

**Escollera.** Se construiría un muelle de 1.550 m de piedra con una capa protectora de material prefabricado. Para su construcción deberá ser dragado el suelo marino pues las primeras capas no cuentan con capacidad para soportar el material.

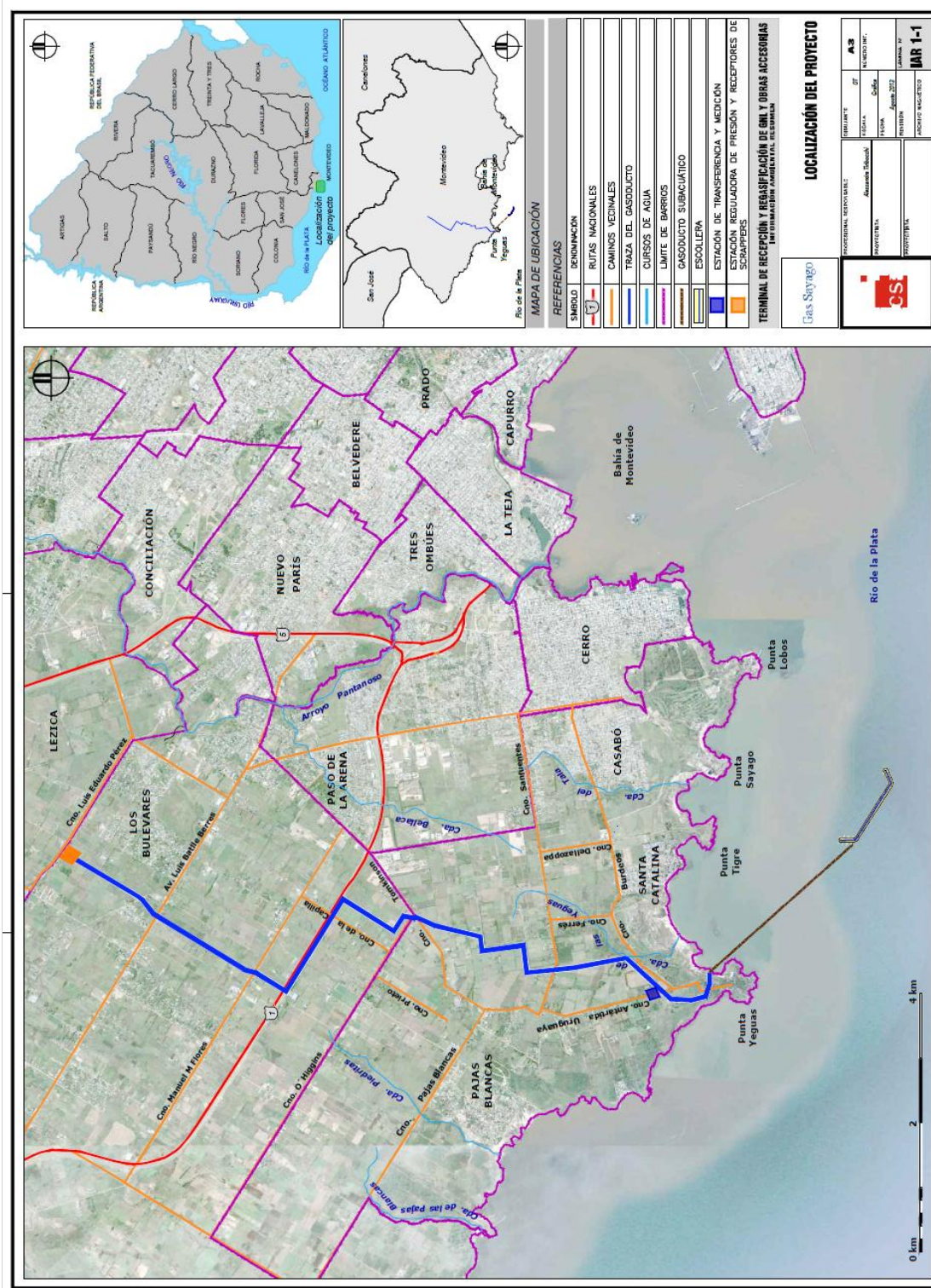
**Muelle principal.** El muelle principal tendría una longitud de 465 m y contendrá una plataforma operacional y pasarelas de acceso. A un lado del muelle principal se encontrara la FSRU y al otro lado el LNGC.

**El gaseoducto.** El gaseoducto de la terminal regasificadora iría conectado al Gaseoducto Cruz del Sur que corre sobre la ruta 1 y conecta con la República Argentina a través de un tramo subacuático de 2.5 kilómetros más uno terrestre de 12 kilómetros. Actualmente se encuentra finalizada la obra del tramo terrestre

**Dragado.** El dragado del canal del Puerto implicó la apertura del canal de acceso y circulo de maniobras del puerto. La obra está culminada

Así mismo el proyecto implico también la mejora de los caminos que unen la ruta 1 con el puerto en Puntas de Sayago, Camino Bajo de la Petisa y Camino de la Dellazoppa.

Mapa 7



## 2.4 Identificación y descripción de los actores involucrados

Los actores involucrados en el conflicto conforman tres grandes grupos, el Estado como impulsor del proyecto, las empresas privadas participantes en el mismo y la sociedad civil organizada.

**Estado.** El Estado en el conflicto cumple un doble rol, por un lado como impulsor del proyecto y por otro como quien debe controlarlo. Como impulsor del proyecto GNL del plata se crea la empresa Gas Sayago, que es un consorcio conformado por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), con dos representantes en el directorio cada una.

El Estado controla el proyecto a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en particular la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), en el cumplimiento de las normativas ambientales en la formulación y ejecución y es quien otorga la habilitación ambiental final.

Otro actor estatal que aparece involucrado es la Administración Nacional de Puertos pues en la zona de Puntas de Sayago se ubica el proyecto “Puerto Logístico Punta Sayago” el cual integra la estrategia de expansión del Puerto de Montevideo cuya área portuaria fue utilizada como obrador por el proyecto GNL y porque además, de concretarse traería impactos para la actividad portuaria (incremento de volúmenes movilizados de granel, infraestructura, profundización de canales, etc.)

La universidad de la República (UdelaR) también aparece como un actor quien, a solicitud de vecinos de la zona, conformó un grupo con integrantes de la Red Temática Ambiental de la UdelaR, Facultad de Química, Facultad de Ingeniería, Maestría en Manejo Costero Integrado y Facultad de Ciencia, generando el documento “Aportes para la comprensión de los desafíos del “Proyecto GNL Del Plata Terminal de Recepción y Regasificación de Gas Natural Licuado”

**Empresas.** Antes de su retiro del proyecto, la empresa designada a partir de la licitación para la construcción y operación de la planta fue la francesa GDF Suez en

asociación con la japonesa Marubeni Corporation. Para la operación del proyecto es creada en Uruguay la filial GNL Montevideo S.A. Para la obra civil de la planta la empresa subcontrato al grupo brasileño OAS. El dragado estuvo a cargo de la empresa china Shanghai Dredging Company. El buque regasificador actualmente en construcción en Corea del Sur, es propiedad de la empresa japonesa Mitsui O.S.K. Lines (MOL) quien en principio “alquilaría” el barco a GDF Suez pero tras su retiro del proyecto acordó su fletamento directamente con Gas Sayago.

**Sociedad civil.** Incluimos aquí al conjunto de ciudadanos que de una u otra forma aparecen involucrados en el conflicto. Algunos actuando en forma colectiva constituyendo organizaciones sociales y otros simplemente por ser habitantes del área de estudio. Algunas de estas organizaciones se conformaron a raíz de la irrupción del proyecto como es el caso de la Comisión de vecinos “Oeste Unido” o Coordinadora de Vecinos del Oeste (en adelante CVO) y la Coordinadora de Pescadores Artesanales. Otras tenían existencia previa y habían participado de forma activa en la oposición al ex proyecto portuario de la Secta Moon también en Puntas de Sayago como lo es la Red Intersocial Oeste. También preexistentes al proyecto pero a favor del mismo aparecen tres comisiones del barrio Casabó vinculadas entre sí, la comisión de vecinos “Villa Esperanza”, comisión formada en 1984 con el fin de traer servicios a la zona y que actualmente realiza tareas comunitarias en el barrio, la comisión “4 de Marzo” que trabaja en el barrio desde 1990 con objetivos similares a la anterior y trabajando en conjunto con ella y la comisión de vecinos “Puntas de Sayago”.

Asimismo se vieron involucradas dos organizaciones sindicales: por un lado el Sindicato Único de Trabajadores del Mar a partir del impacto del proyecto sobre la pesca artesanal y el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA) luego de que al parar las obras fueran enviados los trabajadores al seguro de paro.

## 2.5 Reseña del proceso: desarrollo del conflicto

### 2.5.1 Nacimiento del proyecto y comienzo de las negociaciones

En el año 2008 comienzan las negociaciones con Argentina para construir la planta regasificadora en forma conjunta. Los problemas de abastecimiento energético de la República Argentina que ya comenzaban a evidenciarse y la existencia de la capacidad ociosa del gasoducto Cruz del Sur hacían que el proyecto fuera un buen negocio para ambos países: Uruguay construiría la planta pero la producción excedía las necesidades del país.

En un principio se acordó que UTE y ANCAP se asociarían con ENARSA (Energía Argentina Sociedad Anónima), incluso se hizo un llamado internacional a expresiones de interés. Sin embargo en ese momento las relaciones entre ambos países pasaban por un momento difícil debido al conflicto generado por la instalación de la planta de Botnia. Ello generó una serie de marchas y contramarchas de parte de Argentina que ponían en duda su real interés de llevar adelante el proyecto.

Durante el año 2010 el presidente José Mujica notificó la incorporación de gas natural a la matriz energética del país. El proyecto constaría de una planta flotante cercana a la Isla de Flores (a unos 50km de la costa a la altura de Atlántida) en acuerdo con la empresa pública argentina ENARSA. La planta podría tener una producción cercana a los 10 millones de metros cúbicos al día, de los cuales una parte importante podría ser vendida a Argentina que sufre, principalmente en el invierno, un importante déficit energético. La construcción y operación se haría bajo el sistema BOT<sup>12</sup> por un plazo de 10 años.

El entonces director de Energía, Ramón Méndez hablaba de que el negocio estaba prácticamente completo y el objetivo sería lanzar la licitación en los primeros meses de 2011. Según Méndez el proyecto se enmarcaba, como se mencionó anteriormente, en la política energética que tiene como principal objetivo la diversificación de la matriz. El

---

<sup>12</sup> El modelo BOT (Build-Operate-Transfer) utiliza los servicios de una empresa concesionaria para proveer financiamiento, diseño, construcción, operación y mantención de proyectos privatizados de infraestructura por un período fijo, y al término de dicho período se traspasa el proyecto gratis al gobierno. (Loforte, 2001)

gas natural sería el mejor complemento por ser menos dañino con el ambiente y además tener la capacidad de responder rápidamente a cambios imprevistos en la demanda energética. Además, se resaltó la particularidad del gas natural de no solo generar energía eléctrica (como es el caso del carbón) sino que también es de uso residencial para calefacción, calentamiento de agua, cocina, a nivel industrial para generar calor e incluso podría utilizarse comprimido para el transporte reemplazando derivado del petróleo.

### **2.5.2 Puesta en marcha de las obras, comienzan las polémicas**

Finalmente, el proyecto tal como estaba planteado no parece prosperar. Hacia 2012, ANCAP y UTE deciden conformar un consorcio dando lugar a la empresa Gas Sayago que estaría a cargo del proyecto de la planta regasificadora en Uruguay y que ahora se ubicaría en Puntas de Sayago y estaría funcionando en 2015.

La planta producirá 10 millones de metros cúbicos al día y Uruguay podría cobrar como máximo una tarifa diaria de 4,5 millones de dólares. La venta a Argentina podría realizarse a través de dos tipos de modalidades, una sería venderle todo el excedente y otra vender una media de 3 millones de metros cúbicos. Uruguay podría cobrar como máximo una tarifa diaria de 4,5 millones de dólares.

La operación sería bajo el sistema BOT pero luego de 15 años. A su vez, los proveedores del gas podrían ser Angola, Trinidad y Tobago o Nigeria.

En mayo de 2013 el presidente de la República anuncia la adjudicación de la obra a la empresa francesa GDF Suez que actuaría en asociación con la japonesa Marubeni, conformando la empresa GNL Montevideo S.A.

Este fue un año de polémicas en torno a la planta, por un lado la oposición voto negativamente la adjudicación a GDF Suez para la construcción y operación de la planta, alegando que no se proporcionó la información suficiente, mientras que desde la Dirección Nacional de Energía se aseguraba que sí se contaba con la información y que el representante del Partido Nacional había dejado de asistir a las sesiones del directorio hace más de un año. Otra polémica se generó en torno a la Autorización

Ambiental Previa (AAP), por un lado esta no estaría lista antes del 1° de agosto (fecha fijada para la firma del contrato con GDF Suez) lo cual significaba un problema y por otro, se cuestionaba que Gas Sayago presento el proyecto a DINAMA en partes separadas y no como un proyecto en conjunto, tal es así que la AAP para el dragado fue presentada antes.

Finalmente se acuerda el contrato en septiembre poniendo como plazo para la AAP el 31 de octubre, de lo contrario Gas Sayago se compromete a reembolsar los gastos en los que GDF Suez haya incurrido hasta el momento hasta un máximo de 20 millones de dólares.

En octubre finalmente se firma el contrato, se prevé que entre en funcionamiento en el segundo semestre de 2015. La inversión hasta el 2026 será de 1.125 millones de dólares.

En medio de controversias y presuntas presiones a DINAMA, la AAP fue otorgada a fines del mes de octubre exigiendo por un lado, un plan de gestión social que incluía el mayor involucramiento en la construcción de la planta de mano de obra local y por otro lado, se conformaría la comisión de seguimiento del proyecto cuya integración se detallara más adelante.

### **2.5.3 Paro de las obras, continúan las polémicas**

A comienzos del 2015, la cosas comenzaron a complicarse para la planta, la empresa OAS principal contratista en la obra civil de la planta (sub contratada por GNLS) entro en quiebra acusada además de corrupción en Brasil lo cual demora la construcción y posterior puesta en marcha de la planta. Frente a esta situación la empresa OAS decidió que enviaría al seguro de paro rotativo a unos 150 trabajadores lo que provoco que el sindicato decidiera hacer un paro por tiempo indeterminado en las obras. Finalmente la empresvbfba OAS abandona la obra por lo que quedaron paralizados los contratos de los trabajadores.

Tras negociaciones con el SUNCA la empresa GNLS accedió a hacerse cargo de los contratos hasta su finalización prevista. En julio, cuando iban 143 días del paro de las

obras, luego de que GNLS presentara un nuevo grupo constructor - la empresa belga Deme a través de su filial Dredging International y la uruguaya Saceem - y Gas Sayago la aceptara se decide retomar las obras tal como estaba previsto en el contrato. Sin embargo, luego de eso comienzan los rumores en torno a que la empresa GNLS había decidido abandonar la obra, ante esa posibilidad el gobierno se mantuvo en la posición de cumplir estrictamente con el contrato firmado, el cual prevé multas para quien no lo cumpliera, en caso de abandonar la obra la empresa debería pagar una multa de unos 100 millones de dólares.

Finalmente la empresa decide abandonar la obra y pagar los 100 millones de dólares previstos en el contrato. Al momento de escribirse estas páginas las obras continúan paralizada a la espera de la decisión del gobierno. Mientras tanto, la empresa Gas Sayago inicio un proceso de replanteo del proyecto atendiendo a la nueva coyuntura energética<sup>13</sup>, analizando los posibles compradores e inversionistas para el proyecto. A su vez, se iniciaron las negociaciones con la empresa MOL para el arrendamiento del FSRU en forma directa con Gas Sayago llegando a un acuerdo el cual se hará efectivo luego de que hacia finales de 2016 el poder ejecutivo decida si se continúa o no con el proyecto.

#### 2.5. 4 Los vecinos se movilizan

Ya en 2013, paralelamente al desarrollo del proyecto, varios grupos de vecinos de la zona comienzan a manifestar su disconformidad con el proyecto. Éstos, nucleados en la Coordinadora de Vecinos del Oeste, en el comienzo



Imagen 1 Audiencia pública. Fuente: La diaria

<sup>13</sup> La situación energética uruguaya cambió pues fueron incorporadas otras fuentes alternativas como la que venden a UTE (Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas) las dos plantas de celulosa, entre otras y sobre todo el fuerte impulso al desarrollo de la energía eólica que comenzó en 2008 y se vuelve cada vez más relevante poniendo al país a la vanguardia en lo que respecta a energías renovables. Además cae el proyecto Aratirí que suponía una gran demanda de energía, justificando la existencia de la planta al tiempo que Argentina, uno de los principales posibles compradores no se compromete a largo plazo pues está apostando al desarrollo del fracking en su territorio.



integrada por unos 50 vecinos trabajando permanentemente y otros de apoyo, reclamaron por diversos aspectos como la seguridad para la población cercana, las afectaciones sobre la pesca y las playas, el flujo de camiones, entre otros impactos que serán detallados más adelante.

En un principio reclamaban los informes realizados por la consultora Foster Wheeler para el gobierno, realizados en 2010 que habrían recomendado otra ubicación para la planta, más alejada de la costa por cuestiones de seguridad<sup>14</sup>. Por entonces los vecinos reclamaban disponer del documento previo a la realización de la audiencia pública. Finalmente, el documento no se hizo público y la justicia denegó su pedido pues el mismo tenía carácter de confidencial.

*Imagen 2: Imagen de protesta. Fuente: Oeste Unido*



La audiencia pública fue llevada adelante el lunes 14 de octubre de 2013 a las 17 y 30 hrs. En la zona de Burdeos y el acceso a Puntas de Sayago a la que concurrieron entre unas 400 y 500 personas. A la Audiencia asistieron los presidentes de UTE y Ancap, la directora de Gas Sayago presentando el proyecto, expertos de la consultora CSI ingenieros encargada del informe de impacto ambiental y el director de DINAMA como

<sup>14</sup> Según el diario El Observador que accedió al documento.

moderador. Por parte de la población asistieron integrantes de la Red Intersocial Oeste, la Comisión de Vecinos del Oeste, la Organización de Usuarios de la Salud, la comisión 4 de Marzo, Villa Esperanza y vecinos independientes. La audiencia se desarrollo entre abucheos, forsejeos y se requirio de precencia policial. La comisión de vecinos cuestionó la audiencia por entender que no respondió sus cuestionamientos ni brindo las condiciones para que la mayor parte de la población pudiese asistir.

Imagen 3: Imagen de protesta. Fuente: Oeste Unido



En enero de 2014 a meses de la audiencia, dos integrantes de la comisión de vecinos realizaron una huelga de hambre de una semana acampando en Punta Yeguas, reclamando la mejora en los controles ambientales, denunciando que el dragado no seguia la reglamentacion establecida de no verter el contenido en la zona y llamando a la reflexión. En un comunicado los vecinos expresan:

*“Del 26 al 2 de febrero, la draga será lo que veamos desde nuestra carpa de ayunantes. Veremos también a la gente de todas las edades que se baña en estas playas agredidas injusta e innecesariamente. Tendremos a la vista a nuestros*

*empobrecidos vecinos y vecinas de todas las edades. Entendemos que es fundamental el sitio desde el cuál se observa la realidad. (...)*

*Queremos reflexionar más profundamente sobre las decisiones que se han tomado, ignorando el sentir, pensar y saber de las comunidades afectadas, repensar. Ese concepto de que "algo hay que perder", no es un concepto de vida o salud integral, es un concepto de partido de fútbol que no se debería aplicar en ninguna de estas dimensiones si estamos pensando bien. Entendemos que no hay que sacrificar nada, ni el ambiente, ni la economía, ni la dimensión política, ni una sociedad que las tenga que sufrir." (Comunicado completo en Anexo 2)*

*Imagen 4: Convocatoria a concentración. Fuente: Oeste Unido*





Por otro lado, un grupo de pescadores nucleados en la Coordinadora de Pescadores Artesanales también comienzan a movilizarse al ver afectado en forma directa a su medio de trabajo. Según algunos estudios la obra afectaría a una zona de comedero de peces en la que operan unas 200 barcas, las cuales representan unas 1800 familias, junto a ellos se encuentra el Sindicato Único de Trabajadores del Mar que también se manifestó sobre la obra. En Enero de 2014 la empresa Gas Sayago acordó con algunos pescadores una compensación de U\$S50.000 para 22 barcazas (según ellos las únicas afectadas) dejando por fuera al resto de los pescadores, la indemnización constó en 16.000 dólares en efectivo, 300 dólares en combustible y un motor el primer año mientras que el segundo año fueron 1000 dólares al mes, hasta que terminen las obras para cada uno de los pescadores.

Frente a ello, el resto de los pescadores, los que no recibieron indemnización, comenzaron a manifestarse en varias ocasiones junto a la comisiones del oeste. Realizaron así marchas, cortes de ruta en la entrada a Puntas de Sayago impidiendo el ingreso del personal e iniciaron un proceso judicial en reclamo de indemnización.

Imagen 5: Convocatoria a manifestación. Fuente: Oeste Unido



Es así, que desde el comienzo de las obras hasta la actualidad, los vecinos se han movilizadado en contra de la instalación de la planta a través de diversos mecanismos como marchas, cortes de rutas, huelgas de hambre, organización de foros, toques, bicicleteadas, a través de las redes sociales y demás mecanismos que denotan una importante preocupación.

## **2.6 Observaciones y críticas a la planta, controversias socio técnicas**

### **2.6.1 Observaciones al Informe Ambiental Resumen**

Como se mencionó anteriormente los artículos 14 y 15 del decreto reglamentario 349/005 de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, establecen que deberá presentarse un Informe Ambiental Resumen (IAR) en el cual este contenida la información del proyecto así como su Estudio de Impacto Ambiental, este informe se pondrá de manifiesto para que cualquier interesado pueda acceder a él.

El IAR del proyecto de la Planta regasificadora, resultó en unas 234 páginas de informe distribuidas en unos 5 capítulos:

- Resumen ejecutivo
- Marco jurídico
- Descripción del proyecto
- Evaluación de impactos ambientales
- Plan de seguimiento, vigilancia y auditoria del proyecto

La CVO entiende que el informe carece de un nivel de detalle suficiente para una emprendimiento de esta envergadura y que posterga aspectos que la comisión entiende imprescindibles como los planes y programas de gestión ambiental, seguridad, planes de contingencia y gestión de residuos. Así mismo, resaltan que el informe deja de lado aspectos fundamentales para el desarrollo de estos proyectos, principalmente en lo que respecta a su carácter social, cultural y patrimonial al tiempo que en otros temas propone soluciones insuficientes, no se hace mención a la contaminación sonora de los camiones, ni a sus emisiones de gases y polvo.

Por otro lado, en su informe, la UdelaR resalta un elevado nivel técnico del informe al tiempo que plantea que el mismo no considera la adecuación del proyecto a la política nacional de ordenamiento territorial. Es por ello que se establece la necesidad de realizar un estudio de impacto territorial específico, en el que se identifique los impactos en el cambio de uso del suelo y el paisaje, la seguridad vial, entre otros. Otro aspecto señalado por la universidad es que en el mapeo de otros proyectos en la zona con

Autorización de DINAMA hubiese sido importante establecer con qué categoría fueron clasificados por el organismo. Se resalta la importancia de incorporar la Evaluación Ambiental Estratégica<sup>15</sup> que permitiría una evaluación más completa de este y los demás proyecto a instalarse en la zona.

## **2.6.2 Participación social en la toma de decisiones**

Uno de los principales aspectos que surgen del conflicto, tiene que ver con la participación de la sociedad civil en las diferentes etapas del proceso de aprobación. La CVO denunció en varias ocasiones las grandes dificultades que debieron superar para acceder a los documentos del proyecto, tanto el Informe Ambiental Resumen (IAR) como la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL). Al mismo tiempo denunciaron el hecho de que se continuara con la incorporación de material durante la puesta de manifiesto. Es fácil suponer, que con estos obstáculos, la participación de los vecinos no puede realizarse sobre una base sólida de información.

Así mismo, el informe realizado por la Universidad estableció sugerencias en cuanto a la posibilidad de implementar instancias participativas como una comisión de seguimiento para garantizar la implementación de las medidas de control y adaptación al emprendimiento. Dicha comisión de seguimiento finalmente es creada en Marzo de 2014 con integrantes de Gas Sayago, DINAMA, Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), UdelaR, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPES), Ministerio de Salud Pública (MSP), Intendencia de Montevideo, Municipio A, Coordinadora de Vecinos del Oeste, Comisión Villa Esperanza, Comisión 4 de Marzo y grupo de vecinos de Santa Catalina y Casabó. La comisión sesionó 3 veces en un año, es así que los vecinos de la coordinadora entienden que esta no ha cumplido con los objetivos propuestos.

---

<sup>15</sup> La Ley N°18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible establece en su artículo 47 que los Instrumentos de *Ordenamiento* Territorial deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada por el MVOTMA a través de DINAMA

### **2.6.3 Consideraciones sobre la localización de la planta**

La ubicación de la planta y sus posibles riesgos ha sido uno de los aspectos más controversiales del proyecto en donde las posiciones transitan desde un extremo al otro.

Quienes entienden totalmente inapropiada la elección de la ubicación de la planta expresan los siguientes motivos:

- Existe legislación a nivel mundial para este tipo de plantas que establece que deben ubicarse a unos 6.5 kilómetros de la costa sin embargo la Regasificadora se ubica a unos 2.5 kilómetros
- En el estudio no son contemplados factores como la topografía del terreno y los vientos predominantes los cuales agravarían la situación en caso de escapes de gas
- No se considera el riesgo de las olas internas
- No son indicadas las distancias afectadas por radiación termal ni las que están fuera del Límite Inferior del Área de Inflamabilidad
- Se localizaría contigua a una de las zonas más densamente pobladas de Montevideo y cuya vulnerabilidad es muy alta principalmente por las condiciones socioeconómicas de quienes allí viven.
- No se consideran eventos intencionales
- No se analizan posibles consecuencias

Otro aspecto, al que se hace referencia tanto en las observaciones al IAR como desde la Universidad, tiene que ver con la existencia de protocolos de reducción de riesgo y de respuesta ante posibles siniestros. Para la UdelaR sería importante incluir en la evaluación de riesgos la experiencia nacional en cuanto a siniestros en embarcaciones, terminales portuarias, gasoductos, instalaciones de trasvase de combustible, etc. Según datos del Sistema Nacional de Emergencias en los últimos 30 años se han producido cerca de 20 eventos en instalaciones portuarias principalmente por explosiones e incendios en buques pesqueros contabilizando unas 150 personas heridas y 13 muertos. A su vez, plantea que se excluye del estudio una descripción de



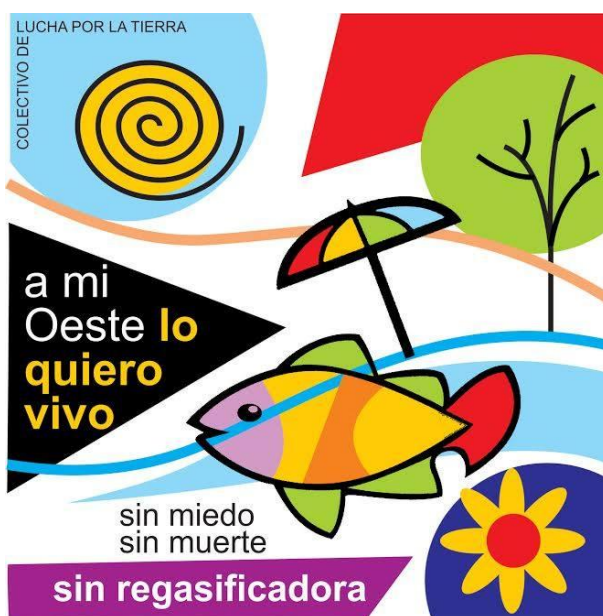
las capacidades para dar respuesta ante un posible siniestro como ser personal capacitado, vehículos terrestres, marinos y aéreos disponibles, servicios de respuesta médica, móvil de emergencia, plazas hospitalarias, disponibilidad de equipo médico específico, entre otros.

Por otro lado, también existen observaciones en torno a la zona de exclusión para navegación considerando que existen protocolos que indican una zona de exclusión más extensa.

#### 2.6.4 Aspectos biofísicos y pesca

En cuanto a las afectaciones en el medio biofísico, el que es quizás el impacto más significativo tiene que ver con el medio acuático y su repercusión en la pesca artesanal. Esto viene dado pues entre Punta Brava y Punta Espinillo se encuentra la principal zona de pesca de corvina en la costa, el segundo recurso pesquero del país y es donde la corvina realiza el desove entre los meses de setiembre y marzo.

Imagen 6: Imagen de protesta. Fuente: Oeste Unido



La comisión de vecinos plantea que la biota acuática será afectada por diversos factores como son el aumento de la turbidez del agua causado por el dragado, la

utilización de aguas de lastre, cambios en la temperatura del agua y otros residuos. El estudio admite la afectación sobre los la biota y por lo tanto la pesca artesanal, considerando a ello como un impacto medio a bajo lo cual para la UdelaR parece un tanto conservador, considerando además que la comunidad de pescadores será la más afectada por el emprendimiento

Desde la comisión se plantea además que este proyecto y sus impactos parecen incompatible con la propuesta de la zona costera en la desembocadura del Río Santa Lucía como Área Marina Protegida, asimismo, a ello podría agregarse el hecho de que la zona está muy próxima al área protegida con recursos manejados humedales del Santa Lucía.

El grupo de estudio de la Universidad encuentra algunas imprecisiones y posibles consideraciones respecto al modelo utilizado para evaluar los impactos en el medio acuático, se plantea que el utilizado fue corrido bajo condiciones que no son las características de la zona arrojando así resultados que no se adecuan a la realidad del área. A su vez, para el grupo existen algunas dudas en cuanto a la calidad del agua del ambiente receptor y se plantea que la modificación de la temperatura del agua será importante sobre todo durante el verano, inicio del otoño y primavera. Por ser un ambiente estuarino se requiere una adecuación del monitoreo acorde con sus características variables, se recomiendan otros índices desarrollado por DINAMA y otras instituciones nacionales para comunidades bentónicas de zonas estuarinas.

Otro de los aspectos que desde la Universidad se destacan es el hecho de que muchos de los impactos del proyecto serian sobre la zona costera con gran importancia para la comunidad por lo tanto se recomienda una valoración ambiental de estos ecosistemas.

La pesca artesanal entonces, se considera que será de alguna forma el sector más afectado por la instalación y posterior funcionamiento de la planta. En el estudio no existía ningún compromiso formal de compensaciones de algún tipo para los afectados. La planta dejaría sin empleo a unas 1800 familias siendo esta su única fuente de trabajo a la vez que se pierden los empleos indirectos realizados en tierra a lo que se le

suma el impacto cultural que conlleva el abandono de una actividad desarrollada por décadas y transmitida de generación en generación.

Imagen 7: Imagen de protesta. Fuente: Oeste Unido



### 2.6.5 Impactos económicos y Empleo

En cuanto a los impactos económicos y en el mercado laboral, la universidad resalta el hecho de que únicamente se señalan beneficios relacionados con los empleos vinculados al emprendimiento, no así con beneficios derivados de él como podrían ser con cadenas productivas asociadas o emprendimientos que realicen los vecinos aprovechando las sinergias generadas

Así mismo, tal como manifiesta la comisión, en el estudio no se hace referencia a la posible pérdida de puestos de trabajo en sectores relacionados con la planta como los servicios brindados en torno a las playas -tanto formales como informales-, promoción de deporte y recreación, emprendimientos turísticos, etc.

A su vez, el informe no prevé mitigación o compensación para los productores afectados por el trazado del gaseoducto a partir del cual se establecerá una zona de

50m en la que determinados tipos de agricultura y construcciones no podrán realizarse. Estos cambios, sumados al aumento del tránsito de camiones afectan a la comunidad rural.

También existen observaciones de la comisión en cuanto a la salud, en el estudio, no están previstos planes en caso de accidentes laborales o de tránsito, considerando además que los centros de salud de la zona ya están sobrecargados y no cuentan con los recursos para afrontar los posibles cambios.

### **2.6.6 Vulnerabilidad social y aspectos socio-culturales**

Uno de los aspectos más reiterados por la CVO en lo que respecta a vulnerabilidad social tiene que ver con la exposición a casos de abuso y explotación sexual derivados del contingente de personas en su mayoría hombres ajenos a la zona. La violencia, prostitución y trata de personas son temas frecuentes en algunas zonas del oeste de Montevideo, lo cual hace imprescindible la consideración del tema. Según investigaciones<sup>16</sup> la percepción sobre casos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), vinculadas a los grandes emprendimientos productivos, *no son homogéneamente visualizadas por el común de los actores como factores de posible profundización de la problemática de explotación. Sin embargo, quienes tienen una mirada más profunda, sean actores técnicos o vecinales, entienden que el aumento de circulación de personas (fundamentalmente hombres), generará mayores grados de vulnerabilidad para los y las niñas, niños y adolescentes.* (Purtscher, et al., 2014). Entre los grandes emprendimientos productivos eran considerados la Unidad Agroalimentaria de Montevideo en Los Bulevares - Paso de la Arena y la Planta Regasificadora; frente a ello el equipo reconoció seis tipos de percepciones, quienes los desconocen, quienes los conocen pero no sus impactos,

<sup>16</sup> El libro "Un Secreto a Voces" el cual aborda la percepciones sobre explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) en el Oeste de Montevideo, se relevaron unos 50 relatos en donde se identificaban casos de explotación sexual, al tiempo que fueron identificados lugares en donde estas situaciones se producían, calles como Av. Carlos María Ramírez, Grecia, Camino Cibils, rutas nacionales y parques como el Parque Vaz Ferreira, Punta Yeguas o el Parque Tomkinson. Muchos de los relatos se relacionaban con zonas de transporte de pasajeros en donde este era el mecanismo de pago, como en la Terminal de Santa Catalina o Terminal del Cerro. En la mayoría de los casos se identifican a los explotadores como hombres.

quienes no creen que tengan impactos sobre la ESCNNA sino que a lo sumo harán visibles situaciones ya existentes, otro grupo ve como positivo el impacto de las obras, la mayor cantidad de respuestas ven un impacto negativo mientras otras lo relativizan según como se lleve adelante y se controle.

Otro de los aspectos resaltados por CVO se refiere también a la vulneración del derecho a la ciudad que supone este emprendimiento, pues no se generaron procesos de consulta y construcción de acuerdos en los cuales se contemplaran la opinión de los vecinos, a entender de la comisión se coarta el derecho de las poblaciones de más bajos recursos de vivir en la franja costera; agudizando además la fragmentación del territorio.

*“Vivir en una zona con naturaleza, parques, playas, con barrios balnearios que parecen estar reservados para los ciudadanos de mejores recursos económicos, todavía es posible en el oeste de Montevideo. Esto mejora la calidad de vida de los pobladores que aquí vivimos y esto es un derecho que tenemos que preservar”* (Vecinos del oeste, Observaciones al EIA)

### **2.6.7 Transporte**

Se estima que serían unos cien viajes diarios de camiones para los cuales no se prevén medidas de mitigación respecto a los riesgos que supondría en el tránsito ni de qué forma se ordenará el mismo. A su vez, tampoco se hace referencia a la contaminación sonora y de aire que supone dicho aumento del tránsito vehicular. Se cuestiona también el hecho de que en la zona hay una gran dependencia del transporte público el cual podría verse afectado.

### **2.6.8 Impactos sobre las playas**

Consideramos el impacto sobre las playas como un punto separado, pues requiere de una especial atención. El área de estudio, involucra unas 3 playas del Oeste de Montevideo: playas del Cerro, playa del nacional y playa de Santa Catalina; no obstante, el proyecto afectaría a muchas más playas ubicadas en esta zona de la capital.

Las playas del Oeste de Montevideo son de un gran valor para los vecinos siendo uno de los principales puntos de recreación al que pueden acceder todos los habitantes de la zona. Según datos de la CVO, se calcula que cerca de 300.000 personas asisten a estas playas para usos balnearios. Estas dan trabajo directo a unas 45 personas a las que podría sumarse la cantidad de empleos por mantenimiento y limpieza. Las playas, como en todo el país, constituyen un recurso al que puede acceder toda la población prácticamente sin costo alguno, a su vez, durante el verano, se practican diversos deportes como fútbol, vóley, canotaje, además de clases de educación física.

La comisión de vecinos del Oeste entiende que el informe es muy impreciso en cuanto a este punto, en el no solo se habla de “playas cercanas” sin especificar cuáles son ellas sino que no se especifica cuáles podrían ser los cambios generados.

Imagen 8: Convocatoria a movilización. Fuente: Oeste Unido

**BICICLETEADA  
Y ACAMPADA**

**EN DEFENSA DE LAS PLAYAS  
DEL OESTE DE MONTEVIDEO**

**SÁBADO 01/02 - 11:00**

Desde el **OBELISCO** hasta **Punta Yeguas**

NO SE VENDE,  
LA TIERRA SE DEFIENDE

**LOS VECINOS DEL OESTE NO QUEREMOS REGASIFICADORA**

**LA REGASIFICADORA NO TIENE PERMISO SOCIAL**

**BASTA DE PROYECTOS DEPREDADORES PARA  
NUESTRO TERRITORIO**

La draga está trabajando frente a Santa Catalina y vacía acá mismo los sedimentos. Esto está prohibido. Atenta contra nuestra salud al remover sedimentos con metales pesados como: plomo, cromo, mercurio volcándolos a nuestra costa. Que se detenga el dragado y se hagan estudios completos de análisis de las aguas de las playas YA.

**EL OESTE AMENAZADO  
SE DEFIENDE**

## 2.7 Resultado del trabajo de campo

### 2.7.1 Entrevistas a vecinos

Como se mencionó anteriormente, fueron realizadas unas 70 entrevistas distribuidas uniformemente en el área de acuerdo a su población. Fueron realizadas 27 entrevistas a habitantes de la Villa del Cerro, 19 del barrio Casabó, 10 en Cerro norte y 8 en Santa Catalina tal como se detalla en el cuadro 1, las restantes 6 entrevistas corresponden a personas que vivían fuera del área, entrevistadas en la terminal del cerro.

*Cuadro 1*

<b>Barrio</b>	<b>Población</b>	<b>Porcentaje de población según área</b>	<b>Entrevistas realizadas</b>	<b>Porcentaje de entrevistas según área</b>
<b>Villa del Cerro</b>	27385	42%	27	42%
<b>Casabó</b>	20917	32%	19	30%
<b>Cerro Norte</b>	11507	17%	10	16%
<b>Santa Catalina</b>	6009	9%	8	12%

El primer punto, aspecto que se intentó indagar para posteriormente analizar, fue cuan informada está la población en general - es decir quienes no suelen participar de grupos de vecinos organizados - acerca de la obra (Gráfico 8). Lo primero que destaca en este sentido es el alto grado de desconocimiento o desinformación que los entrevistados manifiestan sobre el tema. De las 70 personas entrevistadas solo 4 consideraron tener un grado de conocimiento alto sobre el tema, 11 un grado de conocimiento medio, mientras que el resto de los entrevistados considero tener un grado bajo de conocimiento, esto significa que casi el 80% de las personas que fueron entrevistadas desconoce por completo o sabe muy poco sobre el tema y tan solo un 6% cree estar lo suficientemente informada.



Si consideramos la participación de las personas en instancias informativas no es de sorprender que prácticamente ninguno de los entrevistados manifestó haber participado de las mismas. En general la principal vía de comunicación que identifican son los programas informativos de televisión y radio así como también algunas redes sociales y comentarios entre vecinos.

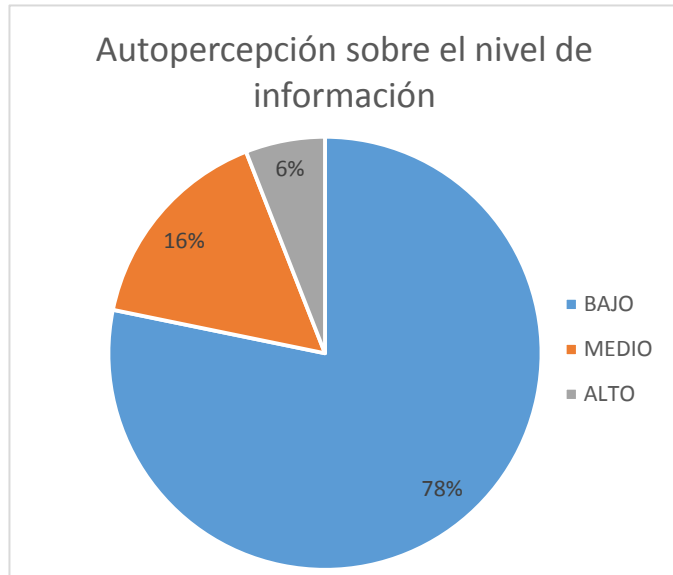
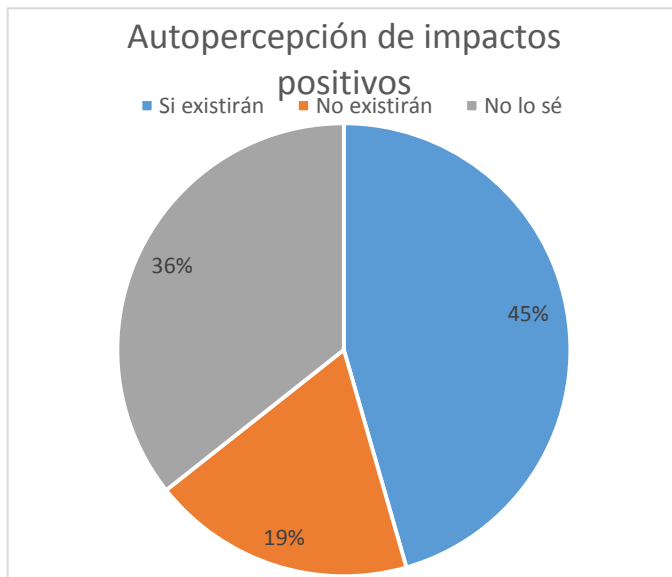


Gráfico 8

Del mismo modo, a excepción de unos pocos, no aparece entre los entrevistados participación alguna en organizaciones sociales de la zona manifestadas a favor o en contra de la obra. Solamente 4 de los

Gráfico 9



70 entrevistados manifestó haber participado de alguna comisión aunque generalmente de forma esporádica, se mencionan en algunos casos, principalmente en jóvenes, el haber participado de festivales musicales en contra del proyecto o eventos puntuales y algún caso de participación en militancia social a nivel general y no puntualmente con un posicionamiento acerca del proyecto.

De todos modos, más allá de la desinformación, la mayoría - aunque con diferente nivel de certeza- encuentra la existencia de posibles impactos. Naturalmente las opiniones varían entre quienes tienen la total certeza de que la obra se traducirá en cambios en la

zona, quienes creen que no habría cambios y quienes no saben o no se animan a identificar impactos pero no descartan que los haya.

Si nos enfocamos en los impactos positivos identificados por los entrevistados, un 45% (32 p) de ellos mencionó la posibilidad de que existieran, dentro de estos es sin duda la posibilidad de nuevas fuentes de trabajo para la zona el que más resalta de lo cual surgen expresiones como *lo que sea fuente de trabajo es siempre positivo*, *es como el frigorífico para la gente de la zona*. Casi la totalidad de las personas que expresaron la existencia de impactos positivos hicieron hincapié en esta posibilidad, solo algunos pocos consideraron al impacto positivo a nivel nacional en cuanto a la matriz energética. Cabe destacar que en varias ocasiones se hace referencia a la necesidad de control que debe existir más allá de los impactos positivos y en algunos casos se expresa la confianza de que esto va a ser así *allá en UPM está controlado así que yo creo que acá también va a estarlo*. No obstante, existe un alto porcentaje de personas entrevistadas (36%) que no saben si la obra traerá impactos positivos mientras que un 19% cree que no los tendrá. (Gráfico 9)

En cuanto a los impactos negativos (Gráfico 10), las opiniones de los entrevistados se tornan más parejas, del total de entrevistados, 25 personas (36%) manifiesta que no habrá impactos negativos, otras 25 cree que no lo sabe y unas 20 (29%) considera que sí los habrá. Entre los impactos negativos mencionados aparece la dimensión ambiental como la más citada, se hace referencia a la contaminación en las playas, la *pérdida de ambientes naturales*, la afectación sobre la pesca y el agua. En cuanto a las playas se manifiesta

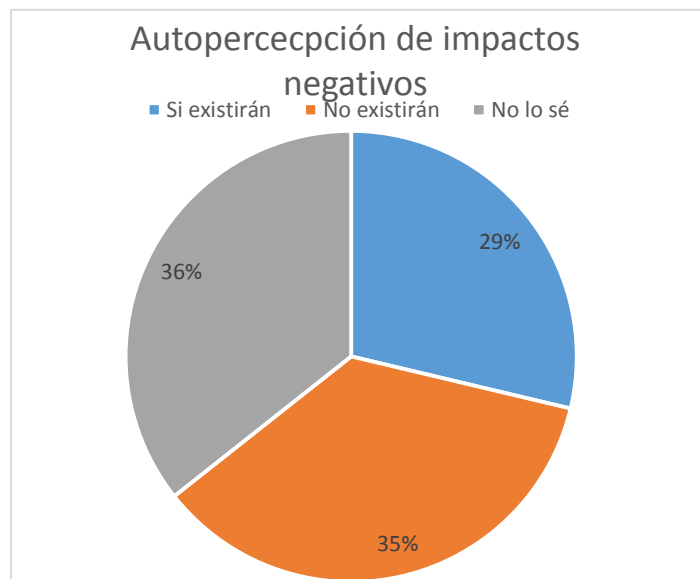


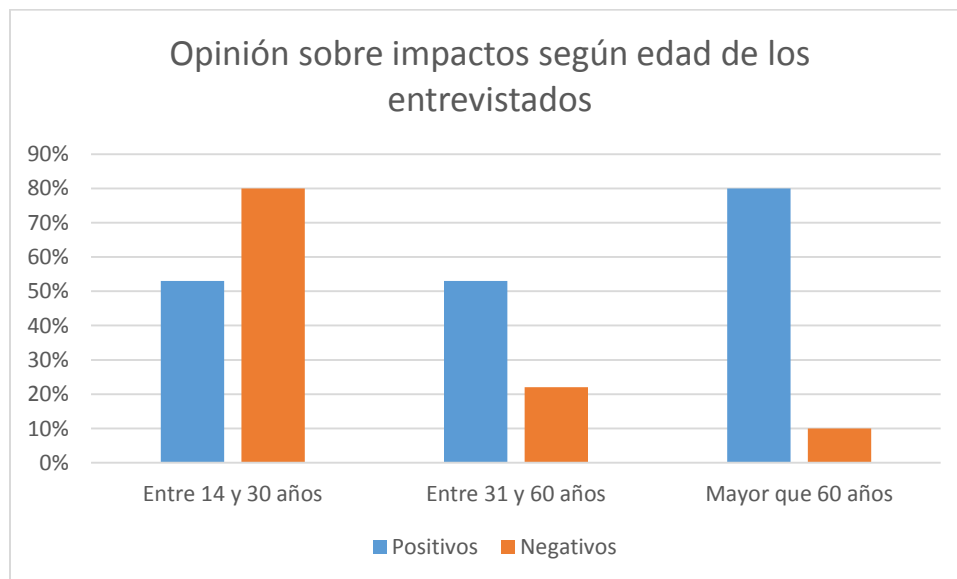
Gráfico 10

En cuanto a las playas se manifiesta

cierto temor a qué podría ocurrir con ellas *la playa va a quedar como en Capurro*<sup>17</sup>. Se identifican además posibles riesgos de la planta por el almacenamiento de combustible, una de las entrevistadas en el barrio de Santa Catalina dijo *“No sé si tendrá impactos positivos, por la energía, yo sé cómo tembló mi casa y hasta ahora no se sabe que es, fue increíble como tembló, creo que implica riesgos para la zona”*<sup>18</sup>. Para alguno de los entrevistados este es el costo que hay que pagar *“lo bueno trae lo malo”* mientras que otros manifiestan cierta desconfianza y algo de resignación *“en lo ambiental nunca van a decir la verdad, por ser pobres nos tratan de ignorantes y no nos dicen la verdad, mucha gente estuvo en desacuerdo y sin embargo lo pusieron”*.

Si analizamos las respuestas de los entrevistados según su edad (Gráfico 11), podemos identificar algunas diferencias. Para ello distinguimos 3 estratos: jóvenes de entre 14 y 30 años con un total de 28 entrevistados, adultos de entre 31 y 60 años con 32 entrevistados y adultos mayores de 60 años con un total de 10 entrevistados.

Gráfico 11



<sup>17</sup>Se hace referencia a la ex playa del barrio Capurro, cercana a la zona y totalmente deteriorada por la actividad portuaria

<sup>18</sup>Aquí se hace referencia al temblor ocurrido en la zona el 23 de Marzo de 2016, el cual se piensa que estuvo relacionado con las obras de la planta

Entre los entrevistados jóvenes, si bien existen algunos casos, sobre todo en los menores de 20 años, que desconocen por completo el proyecto, el resto sí manifiesta algún tipo de conocimiento, en general información que llega a través de los medios de comunicación masivos, los comentarios en el barrio o la concurrencia a espectáculos artísticos convocados en oposición al proyecto. En esta franja etaria la mayoría de los entrevistados cree que el proyecto traerá impactos negativos para la zona, cobrando la dimensión ambiental especial atención, 12 de los entrevistados identifican la posibilidad de impactos negativos, todos ellos de carácter ambiental. En menor medida algunos creen que traerá impactos positivos aunque en general lo plantean con cierta duda, entre estos impactos aparece el trabajo y la energía.

En cambio, cuando analizamos las respuestas de quienes tienen entre 31 y 60 años la tendencia cambia. 17 personas de las 32 entrevistadas en esta franja, cree que el proyecto traerá impactos positivos, la gran mayoría focalizando en la posibilidad de nuevos puestos de empleo así como también algunos mencionan el abaratamiento del combustible. Solo 7 de los entrevistados cree que existirán impactos negativos sobre todo ambientales, de todos modos entre los que creen que no habrá se resalta la necesidad de que existan controles que lo garanticen.

Finalmente, entre los entrevistados mayores de 60 años, la tendencia anterior se acentúa, 8 de los 10 entrevistados cree en la existencia de impactos positivos nuevamente las fuentes de empleo son el principal beneficio pero también se resaltan otros como una mayor seguridad en la zona y la posibilidad de venta de gas al exterior. También se hace referencia a la necesidad de control, uno de los entrevistados dice *allá en UPM está controlado así que yo creo que acá también va a estarlo*. Sólo 2 de los entrevistados hace referencia a impactos negativos.

Ahora bien, si comparamos las respuestas según lugar de residencia de los entrevistados, vemos que existen algunas diferencias en cuanto al grado de

información sobre la obra, los barrios de Villa del Cerro, Casabó y Santa Catalina son los que presentan mayor cantidad de entrevistados con algún tipo de conocimiento mientras que en Cerro Norte, la mayor parte de los entrevistados lo desconocían. A su vez, en Santa Catalina todas las personas entrevistadas conocían al proyecto, en Casabó solamente 3 de los 19 entrevistados no conocía el proyecto y en la Villa del Cerro 8 de los 27 entrevistados. No obstante, en los tres barrios la mayoría de las personas manifiestan un nivel de conocimiento bajo (Mapa 8).

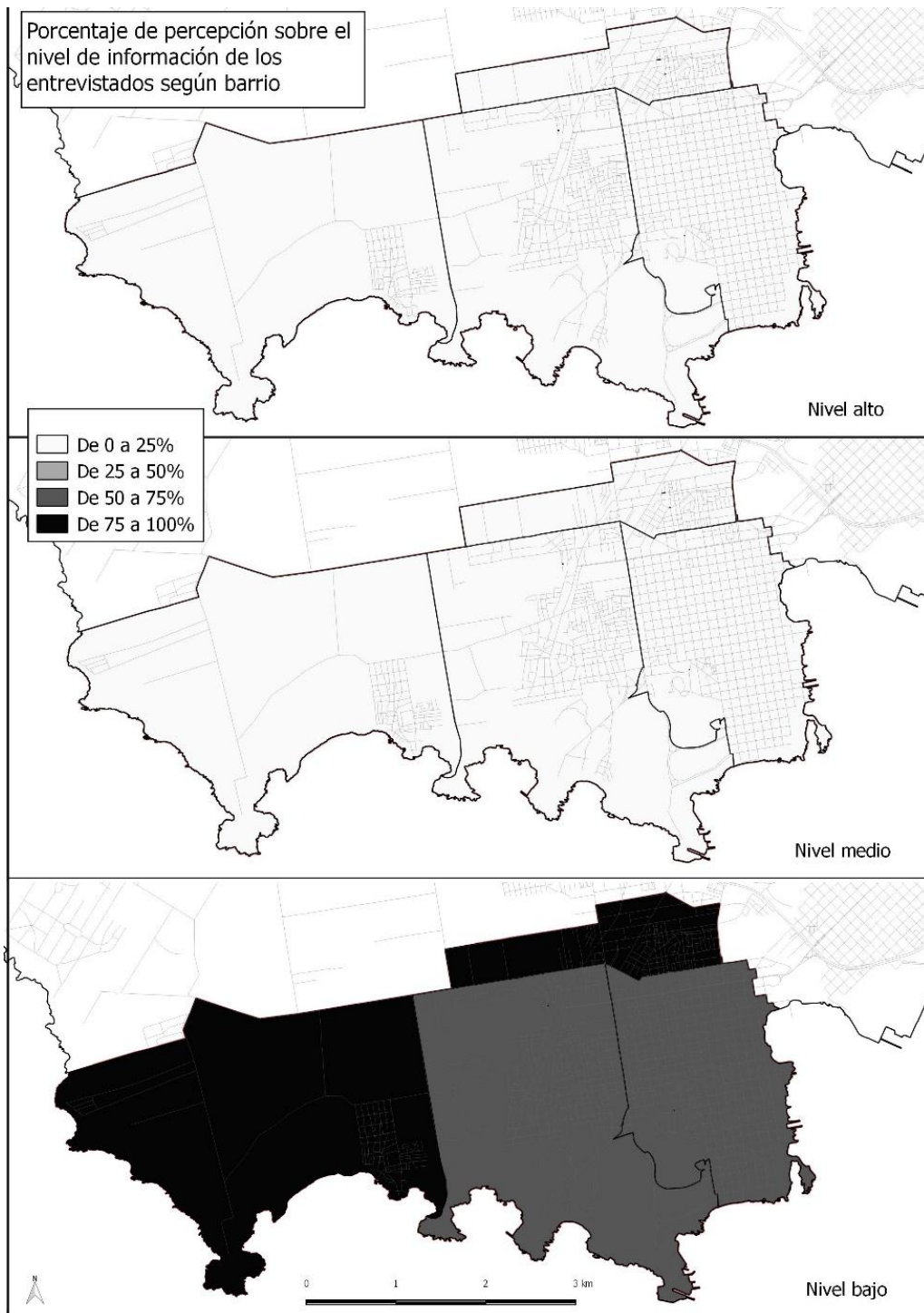
En cuanto a los impactos del proyecto, también pueden apreciarse algunas diferencias:

- Para los entrevistados de Casabó, el proyecto es visto en general como algo positivo siempre haciendo referencia a las posibilidades de nuevos puestos de trabajo, seguridad, precio del combustible y - en palabras de un entrevistado - *“lo que significa para el barrio”*. Solamente 4 de los entrevistados en el barrio identificaron posibles impactos negativos principalmente en el ambiente, en algunos casos vistos como una consecuencia inevitable nuevamente la idea de que *todo lo bueno trae algo malo*.
  
- En Cerro Norte, más allá del desconocimiento manifestado, quienes se animaban a opinar expresaban nuevamente la necesidad de puestos de trabajo y la regasificadora como una posible empleadora pero con los controles necesarios, se expresaba que *depende de cómo se haga a nivel ambiental, estaría bueno que produjera puestos de trabajo*. Uno de los entrevistados, estudiante de construcción en UTU y que sí conocía la obra, expreso la ilusión de él y sus compañeros de que fuera esta una salida laboral
  
- En la Villa del Cerro, es donde las opiniones se encuentran más repartidas, de las 27 personas entrevistadas, 14 identificaron impactos positivos mientras 11 impactos negativos. Entre los impactos negativos, la mayor parte de

ellos identifico únicamente aspectos ambientales como *la contaminación, el desarrollo humano sustentable, la playa, pérdida de ambientes naturales y la pesca*. Uno solo de los entrevistados identifico como negativo el hecho de que la obra estuviera parada y no se *haya podido sacar frutos*.

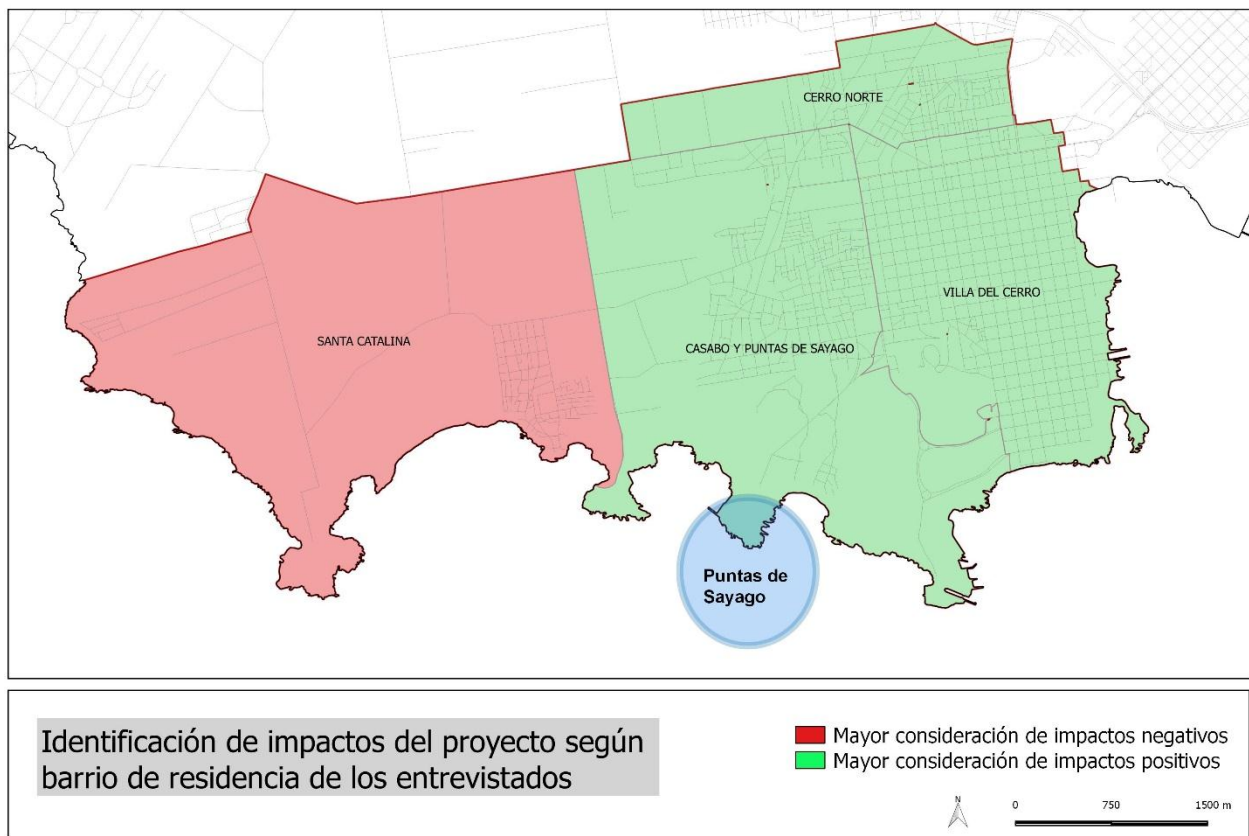
- Finalmente, en Santa Catalina es el único barrio en donde los entrevistados identifican más impactos negativos que positivos, aunque la diferencia no está muy marcada. Entre los impactos negativos nuevamente el tema ambiental es el único nombrado, se hace referencia a la contaminación del agua y los efectos sobre la pesca y es aquí en donde aparecen los relatos de desconfianza hacia las autoridades *por ser pobres, nos tratan de ignorantes, nunca nos van a decir la verdad* y las referencias al temblor ya mencionado.

Mapa 8



Si observamos el mapa 9 que muestra la prevalencia de identificación de impactos negativos o positivos según barrio, se observa la diferencia que existe entre los entrevistados de Santa Catalina y los del resto del área, en dicho barrio la mayor cantidad de entrevistados identificó impactos negativos frente a los impactos positivos mientras que en el resto del área se identificaron más impactos positivos.

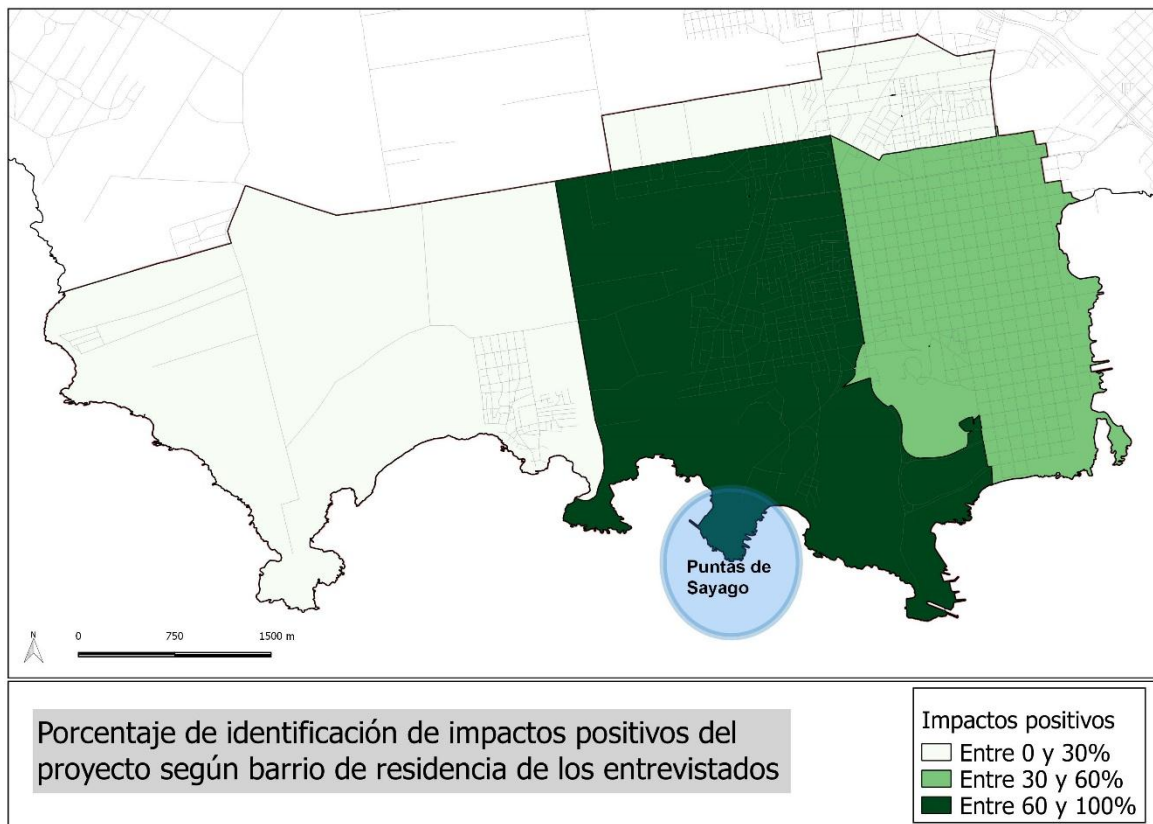
Mapa 9





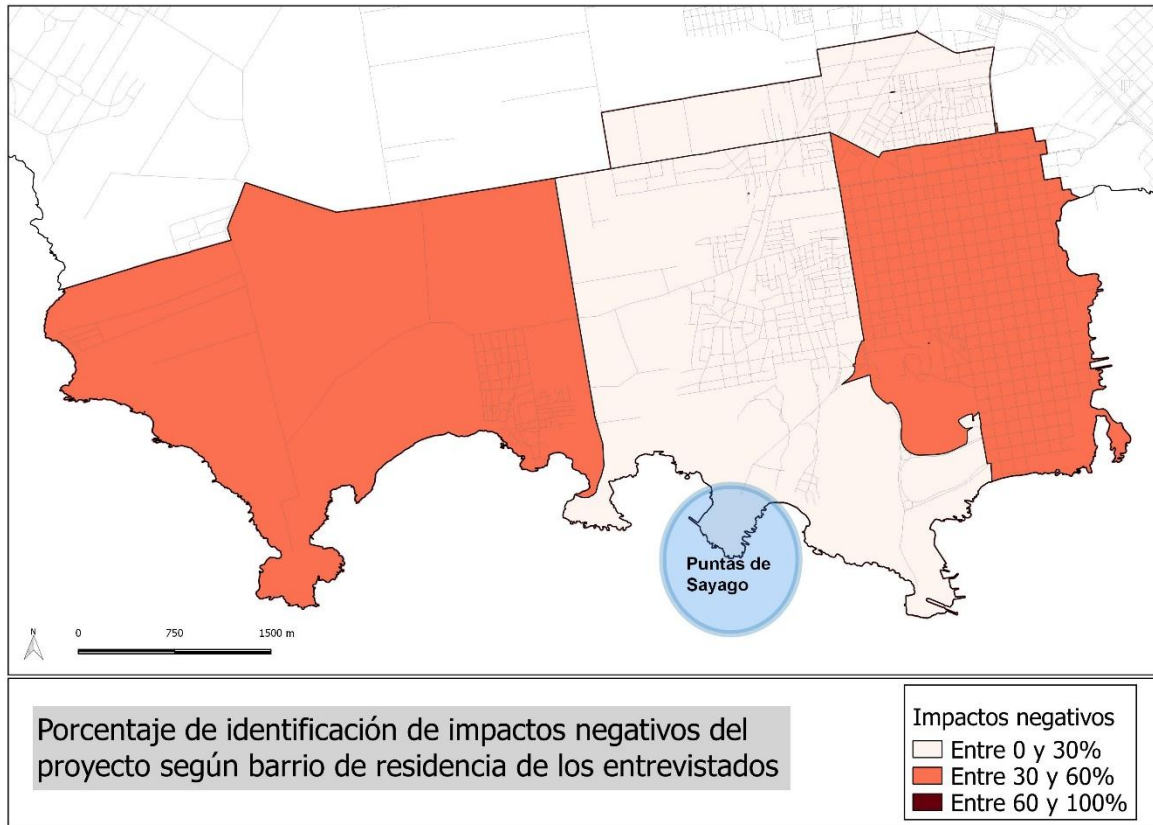
Ahora bien, el mapa 10 muestra el porcentaje de respuestas que identificaron impactos positivos según el barrio, en este caso Casabó aparece como el barrio en donde más impactos positivos se identificaron, superando el 60% de los entrevistados mientras que en Santa Catalina y Cerro Norte fue donde menos identificados hubo.

Mapa 10



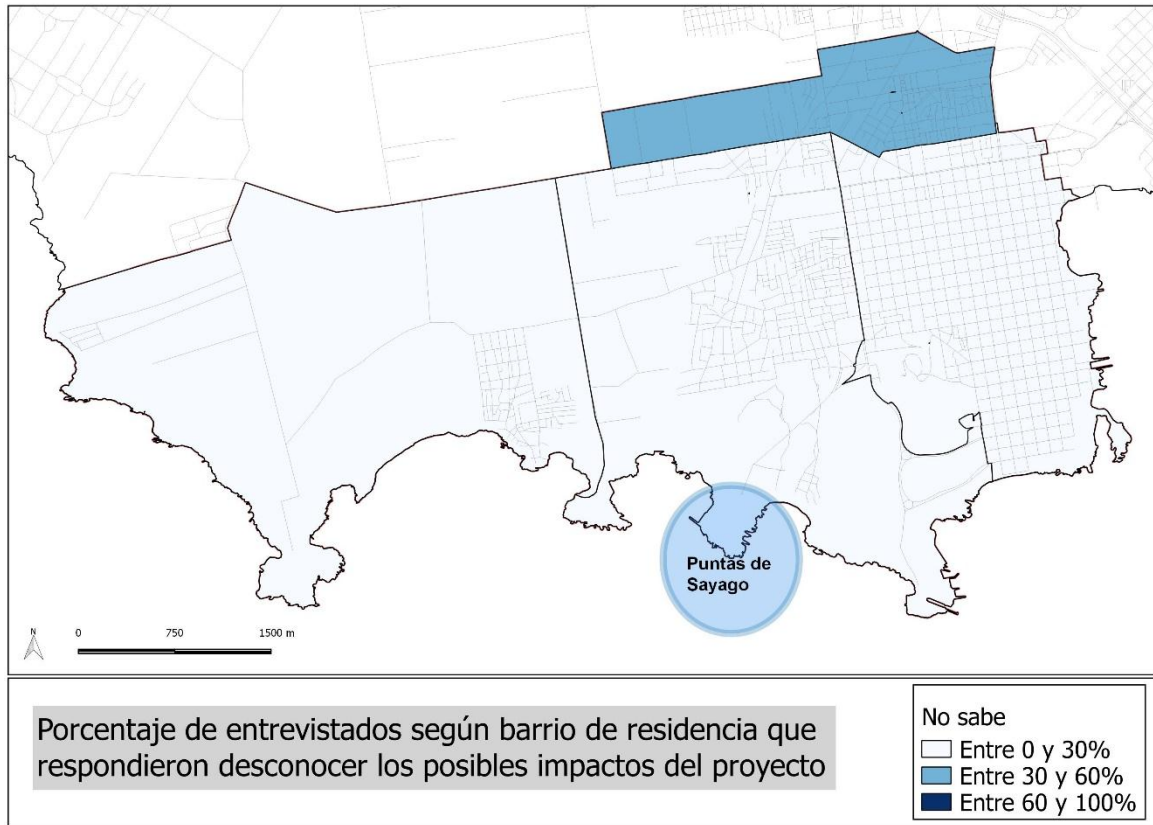
En el siguiente mapa (N°11), se muestra la situación contraria es decir el porcentaje de respuestas en donde los entrevistados identificaron impactos negativos, en este caso Villa del Cerro y Santa Catalina aparecen como las zonas en donde mayor cantidad de impactos negativos fueron identificados. Vemos como la Villa del Cerro en ambos casos aparece entre el 30 y el 60%, con percepciones muy parejas en ambos sentidos.

Mapa 11



Finalmente en el mapa 12 aparece el porcentaje de aquellos entrevistados que dijeron no saber si podría tener impactos positivos o negativos, en este caso lo que resalta es que en general fueron muy pocos los que no identificaron impactos más allá del desconocimiento que en general hay sobre el proyecto, resalta el caso de Cerro Norte, en donde el porcentaje de quienes no saben sí supera al 30% de los entrevistados, esto explica de algún modo el hecho de que en los mapas anteriores aparezca con bajos porcentajes, en este barrio la mayoría de las personas desconocía por completo el proyecto.

Mapa 12



### 2.7.2 Entrevistas con representantes de colectivos y organizaciones barriales: *dos visiones opuestas*

Como se mencionó anteriormente, fueron entrevistados representantes de seis organizaciones sociales de la zona involucradas con el proyecto: Comisiones 4 de Marzo, Vecinos del Oeste, Puntas de Sayago, Red Intersocial Oeste, Villa Esperanza y una pescadora artesanal de la zona. En el cuadro 1 se señalan algunas de sus características.

Cuadro 2

Comisión 4 de Marzo	Fundada el 4 de marzo de 1990 como continuación de una anterior comisión existente en el barrio, se dedica a diversas actividades sociales y tareas de mejoramiento barrial.
Comisión Oeste Unido	Es la única conformada a partir del surgimiento del proyecto de la regasificadora, si bien todos sus integrantes ya participaban y participan de otras instituciones sociales del barrio (Ateneo, la Red Intersocial del Oeste, entre otras). Normalmente está conformada por aproximadamente unos 8 vecinos pero en asambleas y movilizaciones el número se multiplica. Entre sus integrantes hay personas de diferentes edades, algunos ya habían participado en procesos similares como la instalación del puerto Moon <sup>19</sup>
Comisión Puntas de Sayago	Se formó hace 2 años e integra la Red de Comisiones Fomento. En un principio estaba integrada por 14 vecinos, actualmente son unos 5 o 6 vecinos acompañados de otros que colaboran pero no de forma constante
Comisión Villa Esperanza	Es la más antigua de las entrevistadas en la zona, se conformó hacia 1984 en un terreno del MGAP con el fin de organizarse para traer los servicios principales al barrio de Casabó (Agua, energía eléctrica, saneamiento, etc.). Está integrada por una directiva de 12 vecinos.
Red Intersocial Oeste	Es una red horizontal de colectivos sociales que trabaja para el desarrollo de la zona
Pescadores artesanales	No se encontró en la zona alguna organización formal en torno a la pesca artesanal, por ello fue entrevistada una pescadora artesanal con historia en el área y que participó de algunos intentos de organización de los pescadores que luego fracasaron. Actualmente se reúnen de manera informal con otras pescadoras mujeres.

<sup>19</sup> El puerto Moon fue una iniciativa de la secta Moon de instalar un puerto en la zona de Puntas de Sayago a comienzos de los 2000 el cual no prospero

En cuanto a las consideraciones acerca del proyecto, no fue novedad que entre las comisiones de vecinos entrevistadas hubiera dos posicionamientos diferentes. Por un lado, para algunas el proyecto puede ser una interesante oportunidad para el país y para el barrio mientras que para otros, el proyecto es parte de una imposición externa que no contempla ni las necesidades del barrio ni las consecuencias que podría traer. Podría decirse que se diferencia entonces una perspectiva más condescendiente frente a otra más “crítica”. Dentro del primer grupo tenemos a las comisiones 4 de Marzo, Villa Esperanza y Puntas de Sayago, todas de la zona de Casabó y Puntas de Sayago mientras que en el segundo incluiríamos a la Comisión de Vecinos del Oeste (CVO) y la Red Intersocial Oeste (RIO), ambas sin sede establecida y un radio de acción que pretende ser más amplio ya que se presentan invocando el “oeste” como un todo.

En la entrevista, la representante de la Comisión Villa Esperanza, manifiesta que para ellos el proyecto significa un potencial atractor de servicios al barrio, derivados del aumento de flujo de personas. Un atractor que permita abandonar la actual dependencia de servicios que existe con la Villa del Cerro, una forma de movilizar gente que revitalice el barrio. Uno de los aspectos más interesantes que surgen de esta entrevista y de la realizada con el representante de la Comisión 4 de Marzo, es la necesidad, planteada en varias oportunidades, de desprenderse del estigma de “zona roja” que tiene el barrio Casabó en particular y toda la zona. En este sentido para Villa Esperanza estos nuevos emprendimientos, en referencia a la planta regasificadora y otros nuevos emprendimientos en el área<sup>20</sup>, son una forma de *encontrarle la vuelta por algún lado*. Creen en la posibilidad de que todos ellos, funcionen como lo fue el frigorífico para la zona, *la cultura del trabajo sustituye la cultura del ocio*, posibilidad que para ellos es una necesidad. No obstante, desde la comisión 4 de marzo, además, se hace especial hincapié en que de todos modos no son los posibles impactos positivos para la zona los que justifican el proyecto sino que más bien los impactos positivos se obtienen a nivel nacional, dicese diversificación de la matriz energética hacia una fuente de energía con menos emisiones de gases a la atmósfera y abaratamiento de

---

<sup>20</sup>Como son la extensión del puerto de Montevideo y el Cluster naval

los costos del combustible. Se asumen además, como *demasiado pequeños* para condicionar una obra importante a nivel nacional, para ellos el proyecto constituye un buen camino para el desarrollo del país el cual tiene todo su apoyo.

Ambas comisiones identifican y tienen conciencia de que la obra podría traer impactos negativos para el barrio, resaltan principalmente la afectación sobre los recursos acuáticos por el proceso de dragado del río, los cambios en la temperatura del agua y las dificultades que ambos aspectos suponen para la actividad pesquera. De todos modos estos impactos son rápidamente justificados tanto por las compensaciones otorgadas a los pescadores como por lo que ellos llaman relación “costo-beneficio.

En cuanto a Puntas de Sayago, su comisión de vecinos, si bien se manifiesta a favor de la construcción de la planta, tiene una postura algo más indiferente que el resto de las comisiones entrevistadas. En un principio manifiestan nunca haberse cuestionado la existencia o no de la planta, es decir si ellos la quieren o no, en algunas oportunidades haciéndose referencia a la escasa incidencia sobre la toma de decisiones que ellos podrían tener, *si la quieren hacer, la van a hacer, no importa nosotros*, para ellos es una discusión “política” de la que ellos no forman parte. Ellos sí expresan creer y ser conscientes de que si existe un plan de mitigación es porque impactos negativos va a haber pero creen en que es esa una forma de realizar reformas en la zona que de otra forma no se hubiesen hecho.

En el otro extremo la Red Intersocial Oeste y la CVO son las comisiones que representan las posturas más radicales en oposición a la planta tanto por sus impactos en la zona, como por los mecanismos de control previstos y el grado de participación que se le ha permitido a la población. En la entrevista con la CVO se reafirmó su ya conocida postura antiregasificadora, explicada anteriormente en los puntos 2.5 y 2.6. Para la CVO no existe otro camino que no sea el NO a la planta, si bien en un principio hubo intenciones de participar en la comisión de seguimiento.

Si bien es esta Comisión la que llevó la delantera la oposición al proyecto existe una estrecha relación con la Intersocial Oeste compartiendo integrantes y discursos.

Una de las cuestiones más interesantes que surgen de la entrevista con un miembro de la RIO es la idea de que más allá de su postura frente a la obra, lo que reclaman es la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones. Ven al “Oeste” como un territorio en el que además de la planta regasificadora se están implementando una gran cantidad de transformaciones que requieren un análisis en conjunto y no como proyectos aislados, se mencionan ejemplos ya citados anteriormente como la extensión del Puerto de Montevideo (Puerto de Puntas de Sayago), el Cluster Naval en Punta Tigre, el Puerto de la Armada Nacional en Punta Lobos y el Plan de Saneamiento IV de la Intendencia de Montevideo con salida del colector por Puntas Yeguas. Su reclamo entonces, está centrado en la implementación de un modelo participativo más que en la oposición o no a este proyecto en particular.

#### **2.7.2.1 La comunidad, Gas Sayago y las instituciones, *entre viajes y protestas***

Como es de esperar la relación entre las comisiones y la empresa Gas Sayago no es igual en todos los caso. En principio, es importante destacar que la empresa cuenta con un plan de mitigación que tiene como objetivo retribuir de alguna forma a quienes sufrirán los mayores impactos negativos de la obra. En este sentido el área de relacionamiento con la comunidad de la empresa cuenta con un Centro de Atención Ciudadana ubicado en la Villa del Cerro. Todas las tardes, de lunes a viernes, el centro permanece abierto para la atención de las inquietudes de los vecinos, mientras tanto durante las mañanas personal de la empresa rota por diferentes locales en la zona de Casabó, Santa Catalina y Los Bulevares también para atender las inquietudes.

Asimismo, la empresa ha realizado diversas actividades de relacionamiento con el barrio atendiendo algunas demandas de la zona. De las comisiones entrevistadas tres son las que se encuentran trabajando junto a la empresa, Villa Esperanza, 4 de Marzo y Puntas de Sayago.

Durante las entrevistas, las tres comisiones expresan su satisfacción con el aporte de la empresa la cual aseguran *los apoya en todo lo que pueden*. En términos concretos, Gas Sayago ha refaccionado los techos de dos de las comisiones y construido el salón comunal en una de ellas, a la vez que construyó un centro juvenil en Santa Catalina. Además, lleva adelante el proyecto “Parque Recreativo y deportivo 7 hectáreas” ubicado entre los barrios Casabó y Puntas de Sayago, actualmente en construcción y que espera ser un nuevo espacio lúdico y deportivo en la zona. La empresa colabora también con el programa “Al agua pato” que se desarrolla en verano en la playa de Puntas de Sayago en el cual unos 130 niños toman clases de natación y canotaje. Por otra parte, proporcionó transporte a las divisiones juveniles del Club Atlético Cerro y a escolares de la zona cuyo transporte habitual fue interferido por el flujo de camiones para la obra. Además, el plan de mitigación también previó que un porcentaje de las compras efectuadas para la construcción del proyecto sean realizadas en comercios de la zona así como priorizar el empleo de habitantes del “oeste”.

Por su parte, las comisiones Villas Esperanza y 4 de Marzo, participaron ambas de un grupo de vecinos que viajó con la empresa a Bélgica a visitar una planta regasificadora similar a la que aquí se instalaría. Según los entrevistados el viaje significó una buena experiencia en la que vieron convivir a la planta con el resto de las actividades de la ciudad. A este viaje también fue invitada la CVO, pero no aceptó la invitación.

Aquí se evidencia las dificultades del relacionamiento entre la empresa, las instituciones y los vecinos. La CVO tiene una postura clara de desconfianza hacia la empresa y el resto de los actores institucionales involucrados. En reiteradas ocasiones afirman que las instituciones *no velan por los intereses y seguridad de la población* sino que *trabajan para las empresas* junto a ellas y no junto a la población. Critican el hecho de que no exista quien *técnicamente defienda a la población, las evaluaciones ambientales están en manos de empresas que responden a intereses económicos*. Denuncian además que la EIA de la regasificadora es una copia de la ya hecha para el puerto Moon, *los técnicos ni siquiera estuvieron en el lugar*.



Para ellos las instituciones como DINAMA, la UdelaR, la Intendencia de Montevideo así como la propia empresa, creen que el conflicto es algo normal, en palabras de una de sus integrantes *“creen que son parte de nuestros miedos, como cuando se pasa del jardín a la escuela y que ya se nos va a pasar. Se suele minimizar o subestimar las observaciones de los vecinos, por ejemplo con el tema de abuso sexual se minimizo y a los dos años se elaboró un informe (en referencia al libro “Secreto a voces” citado anteriormente) en donde se ve que era cierto. Lo mismo paso con el tema del pescado que efectivamente ya no se puede pescar allí y por ser área de desove se debería indemnizar por generaciones no solo a los actuales pescadores. Playas que antes no tenían problemas ahora están clausuradas, la explosión que hubo, la pesca y todo es casualidad...”*

También en esta línea, la pescadora artesanal entrevistada resaltó en varias ocasiones durante la entrevista los mecanismos que a su entender tenía la empresa para desorganizar y desunir a los pescadores *buscan separar porque si nos unimos si tienen que pagarnos a todos*. Se acusa a la empresa de falta de transparencia a la hora de decidir quiénes gozarían del beneficio de la indemnización, ya que ello estuvo a cargo de una sola persona, quedando excluidos pescadores de la zona alegando que no eran de allí (cuenta además el caso de un pescador indemnizado al cual se le quitó el beneficio por apoyar a quienes no lo fueron<sup>21</sup>). Es importante aclarar que actualmente un grupo de 200 pescadores está en juicio con la empresa esperando que sean también indemnizados. De todos modos, para ella la indemnización es una forma de “comprar la consciencia”, cree además que podría haberse aprovechado para mejorar la infraestructura que los pescadores usan día a día, como los es el pequeño puerto de Santa Catalina y las calles por las que trasladan a las barcazas. Asume además que los propios pescadores ensucian la playa por lo que plantea la necesidad de alguien que trabaje con ellos generando conciencia.

---

<sup>21</sup>Este tema reaparecería públicamente en 2017 en el seno de la comisión parlamentaria que investiga el proceso de construcción de la planta regasificadora, la cual recibió a los diferentes grupos de pescadores que se expresaron sobre este punto.

### 2.7.2.2 Participación

La cuestión de la participación, aunque con diferente grado de énfasis y profundidad fue considerado por varios de los entrevistados.

En este sentido es sin duda la Red Intersocial Oeste la que más focaliza en este aspecto, siendo un tema recurrente en su discurso. En gran parte de la entrevista, su representante hizo énfasis en la necesidad de involucrar a la totalidad de los actores sociales pues entienden, se convoca a unos y se excluye a otros, como se mencionaba anteriormente ellos apuestan a la incorporación de un modelo participativo en el territorio el cual garantice la real participación en la toma de decisiones.

En este sentido, la comisión del oeste también expresaba que no existe una real convocatoria hacia la población ni se permiten los tiempos para que ésta genere una opinión, y cuestionan: *se puede generar opinión en dos horas de una audiencia pública?*. Creen en que los procedimientos que la ley prevé son vistos como “actos protocolares”. Si bien DINAMA creó una comisión de seguimiento o para el monitoreo conjunto del proyecto, ésta tuvo solamente tres reuniones, la última de ella el 16 de diciembre de 2014.

## TERCERA PARTE

### *Interpretación, análisis y reflexiones finales*

#### **3.1 Hacia un análisis del conflicto**

##### **3.1.1 La construcción social del problema**

Adentrándonos en un análisis algo más profundo del conflicto en cuestión y si puede ser este entendido como tal, parece interesante comenzar por definir el problema del cual se deriva. Como ya quedó expuesto en el marco teórico, un elemento esencial en la construcción del problema en los conflictos sociales está relacionado a la idea de que éstos son necesariamente y en primer lugar una construcción social, siendo así que los diferentes individuos y grupos sociales definen a partir de su experiencia qué es un problema y qué no. Es entonces que el proyecto de la planta regasificadora no es en sí mismo un problema hasta el momento en que algún grupo social lo define como tal.

Del análisis realizado se evidencia que tanto para el gobierno, como para los habitantes y grupos sociales de la zona, el proyecto es visto de diferente modo, de ahí que este pueda entenderse como un conflicto, la alteridad de los actores queda manifestada en el conflicto. Mientras para algunos la regasificadora puede ser una oportunidad para el desarrollo del país y de la zona, para otros es visto como una amenaza, como quedo expresado anteriormente. El umbral del conflicto que definen los actores, es decir ese máximo de contaminación permitido entra en discusión.

Para la comisión de vecinos del oeste, este umbral es muy bajo al punto de no permitir ningún impacto proveniente de la obra ni su posible justificación. Podría decirse que dicho umbral va aumentando progresivamente entre el resto de los actores, desde quienes creen posible su instalación pero con ciertos controles hasta quienes no reparan en la posibilidad de impactos ambientales o territoriales inadmisibles.

En este caso además, de los comentarios de los entrevistados se desprende que este umbral parece tender hacia arriba producto de las necesidades de la zona. Es decir, la

mayor parte de los entrevistados de la población en general considera que hay ciertos impactos en el ambiente que se justifican por el hecho de las posibilidades laborales que la planta puede traer, valdría preguntarnos si esta situación sería la misma si la planta pensara instalarse en una zona con otras necesidades.

En cierto modo no sorprende que en una zona socialmente tan vulnerable sean unos pocos los que puedan darle al ambiente un papel principal o vayan más allá de las necesidades actuales para imaginarse los impactos a futuro. Así mismo aquí puede entrar en juego la formación de las personas, en donde si bien este es un elemento relativo en la medida de que no necesariamente por no contar con el acceso a los medios formales de educación un individuo pierde su capacidad crítica, si ocurre que en reiteradas ocasiones las personas manifiestan no entender o no saber del tema. Por otra parte, existe un sesgo generacional, son los más jóvenes los que tienden a destacar la importancia del ambiente mientras que para los de mayor edad, el trabajo y el desarrollo tienen una importancia mayor. Este hecho se ve principalmente en aquellos que supieron vivir otras épocas en las que la gente de la zona trabajaba en la zona y donde la identidad e identificación arraigada a esa época toma un papel fundamental: “es como el frigorífico para la gente de la zona”. Ese pasado tan característico del barrio (específicamente la zona de la Villa del Cerro y Casabó) fuertemente marcado por el peso de la actividad fabril determina en algunos casos la existencia de una ilusión instalada en la vuelta de esos tiempos, de aquel ser barrial característico e independiente del resto de la ciudad, la ilusión de reinsertar un pasado esplendoroso en un porvenir no muy lejano.

Existe entonces, en el imaginario colectivo una suerte de apuesta a que el proyecto signifique un despegue o motor de dinamización del barrio cuando no necesariamente es así. Una constante alusión a la creación de nuevas fuentes de empleo quizá no muy fundamentada si consideramos que el proyecto sólo genera empleos durante su construcción y no luego de ella. Un aspecto importante que se aprecia es como tanto en este como en otros conflictos vemos que la carencia de información concreta y completa sobre el alcance del proyecto o modelo genera tanto falsas expectativas

como falsas alarmas en la población, intensificando aún más la exclusión. Para garantizar un proceso real de participación es importante avanzar en el desarrollo de mecanismos de difusión de la información que lleguen a las personas de manera objetiva y concreta generando herramientas para que la discusión pueda darse sobre una base sólida de conocimiento.

### **3.1.2 Definiendo el conflicto**

Para definir al conflicto tomaremos en cuenta algunas de las características comunes que presentan los conflictos ya expuestos. En primer lugar podemos decir que es un conflicto social porque involucra acciones colectivas en el ámbito público, tal como lo expresa la teoría, a su vez, se reconoce un mismo adversario (en este caso el gobierno y las empresas) y un “nosotros” que los define con una identidad común como “vecinos del oeste”. La CVO y la RIO van más allá de las críticas al gobierno y la empresa, su cuestionamiento es al modelo productivo dominante. Esta postura los identifica con los denominados “nuevos movimientos sociales” que comparten la noción de un opresor que no es un grupo social definido sino el sistema entero.

Es interesante apreciar como los grupos ambientalistas se entrelazan entre los diferentes conflictos generando así una red a partir de la cual lo que se cuestiona es el modelo productivo extractivista, protesta que es materializada en la oposición a emprendimientos o proyectos específicos.

Asimismo, podríamos decir que es un conflicto socio ambiental pues lo que está en disputa es el ambiente. Lo que se cuestiona es la forma en que los tomadores de decisión deciden, valga la redundancia, sobre los recursos naturales. Un aspecto importante señalado en el marco teórico es que los conflictos ambientales se generan cuando las formas de uso y apropiación del territorio por un grupo social, impiden el desarrollo de las prácticas territoriales de otro. En este caso, la incorporación de la planta al territorio limita la producción de los pescadores artesanales, el uso recreativo de las playas por la gran parte de la población, el entorno visual, el normal flujo vehicular, entre otros.

Comparte con los conflictos socioambientales además, el hecho de recurrir a la reacción y denuncia como medio de protesta y en general con prácticas originales. En este conflicto ha sido canalizada la protesta a través de festivales musicales, bicicleteadas, pintadas, cortes de ruta, incluso huelgas de hambre. Asimismo, generan ámbitos colectivos también inestables, en general son un grupo pequeño que se reúne con frecuencia y que en eventos específicos se ve incrementado, y a la vez no tienen un lugar de reuniones establecido. Quizá el caso más extremo es el grupo de pescadores que terminó disolviéndose por completo.

Ahora bien, atendiendo a la clasificación expuesta por Gudynas y Santandreu y posicionándonos en el presente, podríamos decir que estamos frente a un conflicto latente. Si bien los actores en oposición al proyecto cesaron sus protestas públicas mientras el proceso de construcción se encuentra suspendido, las entrevistas realizadas dan cuenta de que su posicionamiento continúa siendo el mismo.

Surge aquí una interrogante que tiene que ver con el momento y la forma en que consideramos al conflicto culminado. Si tomamos el ejemplo del conflicto por las plantas de celulosa, podría identificarse el momento en que comenzó a desactivarse (la resolución de la Corte de La Haya “obliga” de algún modo a que el gobierno argentino intime el levantamiento del corte del puente Gral. San Martín). Sin embargo el conflicto subyace aún para los grupos más movilizados de Gualeguaychú, ante cualquier evento anómalo en el aire o agua, éste es adjudicado directamente a UPM sin más trámite.

En general no hay un final claro, sino que el escenario último se alcanza a partir de que la actividad no sea desarrollada por decisión de sus propios impulsores. En muchos casos lo que cambia es la coyuntura nacional o internacional que ya no hace viable el proyecto, como sucedió con el caso de Aratirí. No fue el rechazo de los movimientos ambientalistas lo que motivó el retiro de la empresa sino la caída de los precios internacionales del hierro determinó que el negocio dejara de ser rentable.

En cuanto a la figura de daño ambiental en el conflicto, este comienza como un conflicto de acecho, es decir se adelanta a posibles daños que ocurrirían en el ambiente. Esta situación se repite prácticamente en todos los conflictos referidos en este trabajo. Sin embargo, a medida de que avanzaba el conflicto y las obras, existieron situaciones de hecho como fueron las referentes al proceso de dragado y sus impactos sobre todo en la pesca artesanal así como el impacto en el transporte, de todos modos esta situaciones suelen ser puntuales. Se puede afirmar entonces, que en el movimiento ambientalista uruguayo, existe una tendencia precautoria, es decir, una tendencia hacia la anticipación a posibles impactos al ambiente más allá de que estos sean probados o conocidos lo cual genera un terreno de debate interesante en donde todas las posibilidades son puestas sobre la mesa.

En cuanto a la simetría, es difícil encontrar ejemplos en los que se den conflictos sobre una base de acceso a los medios de discusión equitativos, en general, tanto en los conflictos visto en el marco de referencia como en el aquí estudiado, existe una marcada asimetría entre sus actores.

### **3.1.1 Productividad del conflicto**

En primer lugar es importante mencionar que dada las condiciones en las que se fue desarrollando el conflicto, con un proyecto sin definir que no prospera es difícil pensar en un conflicto que pueda alcanzar niveles de productividad importantes, como pueden existir en otros. Si lo comparamos por ejemplo, con el conflicto por las plantas de celulosa, en que el propio desarrollo del conflicto fue generando cambios (en el proyecto, en los mecanismos de control, en los posicionamientos políticos, en las relaciones diplomáticas) las diferencias son muy grandes.

Es decir, el conflicto no tuvo la incidencia que se podía prever de un principio producto del propio devenir del proyecto y su estancamiento. Sin embargo, éste parece ser un denominador común en los conflictos ambientales en Uruguay, como fenómenos de

duración variable y con periodos cortos y esporádicos de intensidad, situación que redundaba en la disminución del impacto.

De todos modos, haciendo una primera aproximación a la productividad del conflicto en términos de productividad jurídica, administrativa y territorial, podemos decir que en cuanto a la productividad jurídica, existieron dos grandes instancias de reclamo judicial, el reclamo para la indemnización de los pescadores artesanales y el reclamo por el acceso a documentos confidenciales. La primera puede ser vista - más allá de los cuestionamientos al proceso hechos anteriormente - como uno de los mayores logros del conflicto en la medida de que produjo una acción concreta para quienes estaban más directamente afectados. En cuanto a la segunda instancia de reclamo, si bien existió el reclamo, este fue denegado. En cuanto a la productividad administrativa, no podemos olvidar que más allá de sus carencias, la conformación de una comisión de seguimiento constituye al menos un logro del conflicto que podría aún ser potenciado de cara a futuros cambios. Finalmente, la productividad territorial, aunque quizá no tan tangible es la que más incidencia tuvo pues actuó como motor de los movimientos, el conflicto contribuyó a la conformación de una identidad territorial, la pertenencia “al oeste”.

### **3.1.4 Diferencias espaciales en la percepción del riesgo ambiental**

Pudimos observar que si bien no son muy marcadas existen diferencias en la percepción espacial del riesgo ambiental en el área de estudio; en cierta forma la proximidad al proyecto influye en el conocimiento sobre el mismo. Los tres barrios costeros evidencian un mayor conocimiento respecto a Cerro Norte que se encuentra más alejado. De todos modos, si bien existen diferencias en la percepción del riesgo ambiental no parecen seguir un patrón claro, en Santa Catalina y Casabó - los dos barrios que por su localización serían los más directamente afectados por el proyecto-, las posiciones son opuestas. Esta situación podría estar relacionada a la presencia de las organizaciones sociales y la propia empresa (Gas Sayago) que inciden en la percepción del resto de las personas. Tal es así que tanto en Casabó como en Puntas de Sayago las organizaciones sociales tienden a tener una posición favorable al



proyecto, no obstante perciban algún riesgo ambiental. A la vez en esta zona se concentra gran parte de las obras llevadas adelante por Gas Sayago con más visibilidad para la población, como lo son el Parque 7 hectáreas y las remodelaciones en los locales de las comisiones. Por el contrario, en Santa Catalina la presencia de la empresa disminuye y son la comisión del Oeste y los pescadores artesanales los que tienen aquí mayor protagonismo. Podemos decir entonces, que el factor distancia opera en los dos sentidos, tanto a favor como en contra. Mientras tanto, la Villa del Cerro, un tanto más aislada de la obra, presenta una visión un tanto más “equilibrada” sin la influencia de grupos vecinales ni las actividades de la empresa.

### **3.1.5 La apropiación del espacio como generadora del conflicto**

¿Por qué hablar de la apropiación del espacio como un factor innegable en este conflicto? A lo largo del trabajo vimos como la componente territorial tiene una presencia fundamental en la zona de estudio. El tradicional arraigo de sus habitantes, las luchas obreras que se mantienen en el imaginario barrial, la pesca artesanal como modo de vida y la constante estigmatización de la que son parte estos barrios, son factores que le otorgan a la zona de estudio una fuerte carga de pertenencia desde lo territorial y simbólico.

Tal es así, que en los reclamos de la CVO se ve un fuerte componente territorial, un sentido de unidad resumido en la figura del “oeste”, “el oeste unido se defiende”. En este caso, “el oeste” significa la apropiación de un territorio de límites algo difusos bajo una identidad común diferenciándose del resto y oponiéndose a un adversario, signo característico de estos movimientos sociales. En igual sentido, en los mecanismos de denuncia utilizados hacia el Estado, se recurre a prácticas en que la componente territorial también está muy presente: se cortan rutas y vías de comunicación claves

para la empresa, se realizan marchas y eventos musicales en zonas concurridas y una huelga de hambre ubicada en una zona estratégica desde lo simbólico<sup>22</sup>

Asimismo, como se mencionó anteriormente, dentro del “oeste” hay quienes no ven la necesidad de defenderse, sino que por el contrario y nuevamente haciendo referencia al territorio, ven al proyecto como un potencial agente de mejoras para el barrio.

El “oeste” se transforma entonces en un mismo territorio permeado por la confluencia de múltiples territorialidades que se expresan y dan lugar a la disputa, afirmando de algún modo la hipótesis de que es la disputa por el territorio el principal agente en la generación del conflicto. Disputa que queda establecida en todos los conflictos aquí referidos, un conflicto por dos plantas de celulosa que se convierte en la defensa de la soberanía nacional, la defensa de la tierra en las manifestaciones contra la megaminería y la protección del valor económico, simbólico y cultural de la costa en los movimientos contra el PAP y el puerto de La Paloma.

Existe un único punto en donde las posiciones de los actores locales confluyen en este conflicto: en ambos grupos se hace referencia a la poca capacidad de incidencia en la escala de toma de decisiones. Frases como “Somos demasiado pequeños” o “no importa nosotros” o las observaciones de la CVO dan cuenta de la poca incidencia que creen poder tener los actores locales frente a las decisiones nacionales. De alguna manera este es visto como un proyecto del poder en el que el ciudadano llano no pudo incidir y es aquí en donde parece necesario volver a poner en debate la cuestión de la participación y la gobernanza ambiental.

---

<sup>22</sup> Como se expresó anteriormente, la huelga se desarrolló en el Parque público Puntas Yeguas, desde donde se podía apreciar el trabajo de la draga.

### **3.2 A modo de reflexión final**

Como primera reflexión final es importante considerar las dificultades que supone el hecho de analizar situaciones de coyuntura que generan que el proceso investigativo deba estar en constante adaptación y revisión de objetivos y resultados. En este caso, por el propio devenir del proyecto el conflicto no tuvo el alcance esperado lo cual repercute en los resultados de esta investigación. No obstante, y más allá de las dificultades es importante continuar en el análisis de estos procesos que nos permiten entender el presente desde su total complejidad.

#### **3.2.1 Hacia una Gobernanza ambiental**

En el marco teórico se hacía referencia a un concepto que reaparece en varias instancias del conflicto: tanto desde la Universidad como desde las organizaciones sociales se hacía hincapié en la importancia de establecer instancias participativas en este tipo de procesos. En este sentido, cabe aclarar que Uruguay cuenta con los mecanismos y herramientas para llevar adelante una gobernanza ambiental: las puestas de manifiesto, las audiencias públicas y las comisiones de seguimiento parecen ser a priori buenos instrumentos en este sentido. Sin embargo al parecer no están cumpliendo los objetivos para lo cual fueron creados y la participación real y horizontal continúa siendo un desafío. Al respecto se pueden identificar algunas dificultades:

Por un lado y en primer lugar, aparecen las dificultades atribuibles a la reglamentación e instrumentación de estas instancias y el carácter puramente administrativo y no vinculante de las mismas. En este sentido, cabría cuestionarse si 20 días son suficientes para que las personas puedan informarse realmente de un proyecto y elaborar sus comentarios o si tan sólo una audiencia pública es suficiente siendo que es la única instancia en la que todos los actores en juego se encuentran. Esto sin cuestionar la forma en la que estas audiencias son planteadas, muchas veces olvidando la importancia de la horizontalidad. En

el mismo sentido se puede señalar la constitución de una comisión de seguimiento que no logró prosperar en su objetivo.

Asimismo, existen dificultades que se derivan de las características de la propia población: un gran sector permanece al margen de estos procesos. Existe entonces una gran desinformación y una reducida participación en organizaciones sociales.

Es necesario entonces, potenciar los mecanismos participativos generando procesos efectivos de gobernanza, procesos que permitirían además darle valor a cuestiones que exceden a los estudios de impacto ambiental, es decir incorporar el valor simbólico del territorio, valor que no es medible por una consultora y que está siendo dejado de lado. Estamos en este caso frente a un territorio que actúa como un “igualador social” permitiendo que los sectores más desfavorecidos tengan acceso a espacios públicos de esparcimiento en donde disfrutar de la naturaleza, elemento que no debe ser ignorado.

Para cumplir con este objetivo es imprescindible reactivar el compromiso de las poblaciones locales en la participación en estos procesos, para lo cual es necesario que estos puedan confiar en los mecanismos de participación aprovechando además el interés que se da mayoritariamente en los más jóvenes por las cuestiones ambientales.

### **3.2.2 Interrogantes a futuro**

En todos los conflictos de carácter socioambiental lo que está en disputa es el territorio y su apropiación, en donde las relaciones intrínsecas de poder determinarán quién decide y hasta dónde sobre el desarrollo del mismo. Es importante resaltar la importancia de estos conflictos en la medida en que los grupos sociales sólo defienden y se apropian de aquello que tiene sentido, de aquello que de un modo u otro hace a la conformación de la sociedad, como fue señalado en el marco teórico. Sea un recurso

natural, una actividad económica, un modo de vida o un elemento del paisaje lo que está en discusión, tiene un valor añadido en la medida de que es objeto de disputa y ha sido valorado especialmente por los grupos sociales, valoración que responde a diversos intereses que pueden ser o no puramente ambientales. La temática ambiental puede actuar como motivo pero también como excusa de la manifestación, como válvula de escape de otros conflictos o intereses en juego. La incertidumbre que rodea la posibilidad de impactos ambientales significativos, muchas veces hace posible estas situaciones en las que el ambiente es usado en pro de otros intereses, tanto de quienes se oponen a determinado proyecto, maximizando sus impactos como de quienes lo defienden, minimizándolos. Se hace imprescindible atravesar la barrera que supone lo incierto para poder establecer mecanismos reales tanto de protección del ambiente como de participación social en la toma de decisiones sobre el mismo.

En esta diversidad de posiciones e intereses contrapuestos, el interés local y el interés general entran en discusión, ¿cuál debería priorizarse cuando se decide la implantación de determinado proyecto o política? ¿Quiénes tienen derecho a decidir frente a un proyecto? ¿es un derecho que nos corresponde a todos como ciudadanos del mismo país? ¿o son las poblaciones locales directamente afectadas?, ¿cómo determinar el ámbito espacial de la representatividad de los movimientos socioambientales?, ¿existen realmente prioridades en este sentido? Asimismo, surgen otras dudas más generales: ¿deberíamos priorizar el desarrollo o la preservación del ambiente? ¿los puestos de trabajo o los recursos naturales? ¿es la economía o el ambiente?

Todas estas preguntas quedan sin responder y nos invitan a reflexionar, pues estos conflictos van más allá de posicionamientos a favor o en contra, cuestionan nuestros sistemas y sus capacidades para involucrar la diversidad de actores e intereses en la construcción de sociedades verdaderamente democráticas, obligándonos además a incluir al ambiente en esta búsqueda. Todavía queda mucho por hacer en cuanto a políticas que garanticen la participación de la población en la temática ambiental. Desarrollar políticas integrales que involucren en la gestión del ambiente la participación social y a éste como parte de las políticas territoriales. Se trata de abordar

el territorio desde una perspectiva integral que involucre a los individuos en su multiplicidad y a la gestión del ambiente como parte intrínseca de esta relación entre los diferentes grupos y el espacio.

Quizá el desafío se encuentre en abandonar la eterna fragmentación que convierte al ambiente en un elemento externo y pasivo que espera por su preservación o conservación, quizá, si desde una perspectiva espacial, comprendiéramos que somos parte de él y que con cada una de nuestras acciones lo construimos al tiempo que nos construimos como sociedad, quizá así algunas dudas podrían esclarecerse o al menos las preguntas serían otras.

## Bibliografía y fuentes

- Alvarado, G. (. (2008). *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales .
- Alvarado, R. (2007). Política forestal, plantas de celulosa y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo. En V. Palermo, & C. Reboratti, *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos* (pág. 256). Buenos Aires: Edhasa.
- Alvarez, A. (2013). La territorialidad de la dominación/desposesión y las resistencias sociales . En A. Equiza, *Territorios, economía internacional y conflictos socioambientales* (págs. 121-146). Tandil : Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires .
- Bringel, B. (2007). O lugar nos movimentos sociais e o lugar da geografia na teorias dos movimentos sociais. *Boletim Goiano de Geografia*, 35-49.
- Comité Organizador, Proyecto Juicio Ciudadano. (2011). *Minería en Uruguay: Posturas, Argumentos y Aspectos vinculados a la temática*. Juicio Ciudadano, Proceso deliberativo.
- Cortassa, C. G., Wursten, A. G., & Andrés, G. (2013). El conflicto argentino-uruguayo por las Papeleras: diez años de una controversia socio-tecno-ambiental Latinoamericana. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, 85 - 105.
- CSI Ingenieros. (2013). *PROYECTO GNL DEL PLATA. TERMINAL DE RECEPCION Y REGASIFICACION DE GAS NATURAL LICUADO (Informe Ambiental Resumen)*. Montevideo: Gas Sayago S.A. UTE - ANCAP.
- Díaz, P. (2013). El hierro y la resistencia “de a caballo” en la Cuchilla Grande. *Revista contrapunto, Bienes comunes. Saqueo y resistencias*, 73 - 80.

- Dirección Nacional de Energía . (2008). *Política energética 2005-2030*.
- Elizalde, L. M. (2013). Cronología sobre el conflicto minero en Uruguay 2010-2013. *Revista contrapunto, Bienes comunes. Saqueo y resistencias*, 47 - 71.
- Esmoris, M. (2002). *Gestión cultural*. Obtenido de [http://www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS\\_VillaDELcerro.pdf](http://www.gestioncultural.com.uy/vinculos/ESMORIS_VillaDELcerro.pdf)
- Espacio Interdisciplinario, UdelaR. (2011). La Matriz energética Nacional: Un enfoque multidisciplinario. *Colección Café y Tertulia*.
- Falero, A. (2014). Transformaciones territoriales y resistencias colectivas. Consideraciones sociológicas a partir de los emprendimientos de megaminería y regasificadora en Uruguay. En M. (. Boafó, *EL URUGUAY DESDE LA SOCIOLOGÍA XII* (págs. 379 - 391). Montevideo: Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.
- Foladori, G. (2005). Una tipología del pensamiento ambientalista . En G. y. Foladori, *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable* (págs. 83-136). México : Miguel Angel Porrúa .
- Fundación Bariloche. (1976). Modelo mundial latinoamericano. *Nueva sociedad. N° 22. Enero - Febrero* , 16 - 29.
- Graña, F. (2012). "Un día nos despertamos con la noticia de que volvían los Gringos" Los vecinos de Fray Bentos ante la instalación de Botnia. *Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 25, n.º 30*, 55 - 74.
- Gudynas, E., & Santandreu, A. (1998). *Ciudadanía en Movimiento. Participación y conflictos ambientales*. Montevideo: Ediciones Trilce .
- Haesbeart, R. (2007). O mito da desterritorializacao: do "fim dos territórios" á multiterritorialidade. 3º ed. *Rio de Janeiro: Bertrand Brasil*, 400 .
- Intendencia de Montevideo. (s.f.). *Historia del barrio Casabo*. Obtenido de Intendencia de Montevideo - Municipio A: <http://municipioa.montevideo.gub.uy>



- Loforte, F. (2001). El sistema BOT: El caso portugués . *Revista Ingeniería de construcción* .
- Manzano, B. (2008). Territorio, teoría y política . *Material inédito, UNESP*.
- Merlinsky, G. (Junio de 2009). Conflictos ambientales y territorio (Clase). *Curso: Ecología política en el capitalismo contemporáneo* . Buenos Aires : Programa latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación Foreal Gorini.
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto social en Argentina*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Piñeiro, D. (2004). Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural. *Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*, 47.
- Purtscher, L., Beramendi, M., Farías, C., Fernández, G., Guidobono, N., Palo, R., . . . Rodríguez, D. (2014). *Un secreto a voces. Percepción sobre la explotación sexual comercial en Montevideo oeste*. Montevideo: INAU.
- Salgado, A. (2007). INVESTIGACIÓN CUALITATIVA: DISEÑOS, EVALUACIÓN DEL RIGOR METODOLÓGICO Y RETOS. *Liberabit*. V.13 N.13 Lima, 71 - 78.
- Walter, M. (2009). Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental...Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *Boletín ECOS n°6*.

**Legislación:**

Ley N° 16.466. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 26 de Enero de 1994

Ley N° 17.283. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 12 de Diciembre de 2000

Ley N° 18.308. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 30 de Junio de 2008

Decreto 349/005 Reglamento de evaluación de impacto ambiental y autorizaciones ambientales. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 03 de Octubre de 2005

**Medios de comunicación citados:**

- El observador – Sitio web: <http://www.elobservador.com.uy/>
- El País – Sitio web: <http://www.elpais.com.uy/>
- El espectador
- La Diaria – Sitio web: <https://ladiaria.com.uy/>
- Brecha – Sitio web: <http://brecha.com.uy/>

## **ANEXOS**

### **1. Anexo metodológico:**

Entrevistas semiestructuradas en profundidad realizadas:

- Nelson, Comisión de vecinos 4 de marzo
- Marisa, Comisión de vecinos Villa Esperanza
- Marianella, Comisión de vecinos de Puntas de Sayago
- Grupo de vecinos, Comisión de Vecinos del Oeste
- Walter, Red Intersocial Oeste
- Marcia, pescadora de Santa Catalina
- Robert Macchi, Relacionamento con la comunidad, Gas Sayago
- Walter Norbis, Universidad de la República

Los puntos considerados en las entrevistas a comisiones de vecinos fueron:

- Conformación e integración de las comisiones
- Tareas realizadas
- Conformidad con el nivel de participación
- Vínculo con otras instituciones y opiniones
- Consideraciones sobre el proyecto de la planta regasificadora
- Vínculo con Gas Sayago

Entrevistas estructuradas realizadas:

Las 70 entrevistas fueron realizadas en puntos y corredores claves de la zona:

- Terminal de Ómnibus del Cerro
- Av. Carlos María Ramírez
- Calle Etiopía
- Camino Santa Catalina
- Calle Las Achiras

Para las mismas fue utilizado el siguiente formulario:

Lugar de residencia				
Villa del cerro	Casabó	Cerro Norte	Santa Catalina	Otro
Edad				
Está enterado de la existencia del proyecto de instalación de la planta regasificadora en puntas de Sayago?				
SI	NO			
Como considera que es su grado de información sobre el tema?				
BAJO	MEDIO	ALTO		
Ha participado en alguna instancia informativa sobre el proyecto?				
SI	NO	En caso de responder si, cuál?		
Piensa que el proyecto puede tener impactos positivos para la zona?				
SI	NO	En caso de responder si, cuál?		
Piensa que el proyecto puede tener impactos negativos para la zona?				
SI	NO	En caso de responder si, cuales?		
Ha participado en algun grupo de vecinos organizado a favor o en contra del proyecto?				
SI	NO	En caso de responder si, cuál?		

## 2. Comunicado de vecinos del Oeste durante la huelga de hambre

*“Desde el domingo 26 de enero al domingo 2 de febrero dos personas realizaremos un ayuno.*

*Sentimos y vemos amenazado el oeste de Montevideo en varias dimensiones, el dragado que se va realizando frente a las playas de Puntas de Sayago, Santa Catalina y Punta de Yeguas, es solo la punta de iceberg que podemos ver del proyecto de instalación de la regasificadora, y en lo que no podemos ver hay muchos secretos. Desde abril de 2013 muchas decisiones técnicas y políticas fueron tomadas en secreto y sin participación real de vecinos y vecinas afectados.*

*Desde los primeros días de enero somos testigos de un dragado irresponsable, incontrolado, prohibido por las leyes y criminal para el ambiente incluidas las personas que lo habitamos. Del 26 al 2 de febrero, la draga será lo que veamos desde nuestra carpa de ayunantes. Veremos también a la gente de todas las edades que se baña en estas playas agredidas injusta e innecesariamente. Tendremos a la vista a nuestros empobrecidos vecinos y vecinas de todas las edades. Entendemos que es fundamental el sitio desde el cuál se observa la realidad.*

*Este ayuno invita a reflexionar personalmente o colectivamente sobre las dimensiones SOCIAL, AMBIENTAL, ECONÓMICA y POLÍTICA, todas con mayúscula porque trascienden los pequeños recortes por temas o banderías.*

*Los documentos que hemos presentado a DINAMA y enviados masivamente a autoridades diversas, son documentos con respaldo legal, técnico y con participación de vecinas y vecinos comprometidos que informaron sobre riesgos en las 4 dimensiones sobre las que convocamos a pensar en estos días, serán la orientación general de nuestras reflexiones en estos 7 días.*

*Queremos reflexionar más profundamente sobre las decisiones que se han tomado, ignorando el sentir, pensar y saber de las comunidades afectadas, repensar. Ese concepto de que "algo hay que perder", no es un concepto de vida o salud integral, es un concepto de partido de fútbol que no se debería aplicar en ninguna de estas dimensiones si estamos pensado bien. Entendemos que no hay que sacrificar nada, ni el ambiente, ni la economía, ni la dimensión política, ni una sociedad que las tenga que sufrir.*

*El ayuno no está centrado en las personas que lo realizamos sino en la angustia de un territorio amenazado por una regasificadora y unas vidas que intentan defenderse, es un llamado personal a la reflexión individual o colectiva, sobre todo una invitación a quienes*

*con pequeñas o grandes acciones-omisiones y decisiones pueden incidir en el sentido de la preservación de la vida, la democracia y la escucha de las palabras.*

*El ayuno invita a reflexionar con mayor conocimiento de causa. Qué es lo que cada uno puede hacer desde el lugar que ocupa, para mejorar y cuidar integralmente, lo que es de todos y todas?*

*El oeste amenazado, se defiende.*

*Silvia y Ruben*

*Vecina y vecino del oeste de Montevideo".*