

PRESENTACIÓN

Diego E. Piñeiro

A principios del año 2011 los vecinos de La Paloma de Rocha tomaron conocimiento de la existencia de tratativas tendientes a una refuncionalización del puerto local con el fin de embarcar por allí parte de la producción forestal maderera de la región hacia la planta de procesamiento de pulpa de celulosa que la empresa UPM tiene en Fray Bentos, sobre el río Uruguay. Lo que en principio podía parecer como una buena noticia, con el correr del tiempo se fue transformando en un conflicto entre diversos actores: vecinos de La Paloma, vecinos de Rocha, autoridades locales, autoridades nacionales, empresas forestales y navieras, empresas de transporte, etc. En las páginas que siguen y sin pretensión de exhaustividad, se hará una breve reseña de este conflicto que se desarrolló a lo largo de los años 2011 y 2012, sin que se pueda decir al día de hoy que esté finalizado.

El 8 de enero de 2011 representantes de la empresa naviera Christophersen SA dirigieron un Memorandum al Intendente de Rocha, con copia (entre otros destinatarios) a la empresa Saceem y a la empresa Forestal Oriental SA (subsidiaria de UPM) con el resumen de los contenidos de una reunión en la Intendencia en la que los empresarios habrían planteado su propuesta. A fines de enero el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), a través de la Dirección de Hidrografía en cuya jurisdicción se encuentra el Puerto de La Paloma, también se sumó e hizo suya la propuesta. Estos documentos se filtraron a la opinión pública sin que hubiesen sido puestos en conocimiento directo de los vecinos del pueblo. En los meses siguientes se sucedieron las reuniones de vecinos preocupados por la falta de información, los rumores y las posibles repercusiones de la ampliación del puerto sobre la actividad turística y sobre el ambiente.

En mayo 2011, el semanario *Voces* (5-5-11) publicó un entrevista al alcalde de La Paloma, Alcides Perdomo, en la que este manifestaba su desacuerdo con la propuesta de ampliación del puerto y se refería con dureza a las actitudes del ministro de Transporte y Obras Públicas que, a su juicio, desconoció a los vecinos y a las autoridades locales legítimamente electas, al negarse a hablar con ellas.

Al mes siguiente, el intendente Artigas Barrios, en entrevista publicada en el semanario *Brecha* (10/6/2011) y en referencia a la propuesta de ampliación del puerto manifestó que sin estar en contra de la propuesta, a su juicio, los beneficios serían escasos para la población local. Barrios dejó constancia de que su preocupación había sido tratar de negociar los mejores términos para, al menos, reducir los posibles daños.

Poco después el matutino *la diaria* (19-07-2011) reportaba la realización del Primer Encuentro de Comunidades Costeras de Rocha en cuyo transcurso alrededor de 80 participan-

tes, en representación de seis asociaciones de vecinos de la costa, expusieron sus actividades y trataron de aunar criterios en torno a cinco temas de preocupación común: el puente sobre la Laguna Garzón, el puerto maderero de La Paloma, la privatización de tierras fiscales de la costa, el puerto de aguas profundas y la megaminería. El cronista informaba que "la posición unánime fue de rechazar los proyectos por considerarlos 'impuestos' [y que] no responden a los intereses de las comunidades costeras".

A principios de enero del 2012, la prensa informaba sobre un acuerdo al que llegaron los ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Turismo y Deportes, con la Intendencia de Rocha, plasmado en un Convenio por el cual el MTOP expresaba que, en función del objetivo de transformar el único puerto oceánico del país en "un puerto multipropósito, comercial, turístico, pesquero, y militar", se habían autorizado las operaciones de construcción de un espigón de cierre, la reconstrucción de 180 metros de muelle y las tareas de dragado para profundizar el puerto para permitir la operación de barcos con seis metros de calado. Los firmantes acordaron limitar el transporte de rolos de madera a 250.000 toneladas anuales, a canalizar el flujo de camiones desde las áreas forestales al puerto por una vía especial a ser construida por el MTOP, y a impedir el acceso de camiones al puerto en el período del 15 de diciembre al 28 de febrero. Por último el Convenio creó una Comisión de Seguimiento del Desarrollo del Puerto de La Paloma integrada por un representante de cada una de las instituciones firmantes y creó también un Grupo Asesor integrado por "representantes de las instituciones y organizaciones públicas y privadas vinculadas a la operativa portuaria y a las actividades turísticas de la zona" que sería consultado por la Comisión toda vez que estimara conveniente recabar la opinión de sus integrantes.

La firma de este Convenio no convenció a muchos de los actores que se habían opuesto a la ampliación del puerto. De hecho, en julio de 2012 el alcalde Perdomo volvió a referirse en términos muy duros a esta obra en una carta pública que recogió el Diario del Este (13-7-12) acusando a altos funcionarios del MTOP de "trabajar a favor de un monopolio forestal y en contra del pueblo".

Desde otro ángulo provendrá un nuevo aporte al conocimiento del tema. En agosto de 2012, la empresa de opinión pública Equipos Mori y Asociados publicó los resultados de un estudio encargado por la empresa Christophersen S A sobre "El Estado de la opinión pública sobre la ampliación y desarrollo del Puerto de La Paloma" sobre una muestra representativa de la población de La Paloma. Algunas de sus principales conclusiones con respecto al tema que nos ocupa fueron:

El proyecto de ampliación y desarrollo del puerto de La Paloma es ampliamente conocido por los ciudadanos: casi nadie está alejado del tema. La mitad de los habitantes de La Paloma (50%) conoce y sigue el tema en detalle. Las opiniones sobre el proyecto son mayoritariamente positivas. Casi dos tercios de los habitantes de La Paloma (62%) están

a favor; mientras que casi una cuarta parte (23%) está en contra. El apoyo es mayoritario en todos los segmentos sociales estudiados: algo más fuerte entre los hombres que entre las mujeres, y algo mayor entre los estratos más educados y de mayor nivel socio-económico que en el resto pero, más allá de los matices, en todos los segmentos el balance entre opiniones favorables y desfavorables es positivo al proyecto... La creación de fuentes de trabajo es el elemento más mencionado espontáneamente como argumento de apoyo al proyecto. Los motivos para argumentar en contra del proyecto tienen que ver básicamente con la afectación al turismo y al medio ambiente.

Mientras este debate se desarrollaba en distintos ámbitos, con mayor vehemencia en la sociedad local y tal vez con cierto asombro desde la "sociedad montevideana", se terminaban las obras de construcción del espigón de cierre a fines del 2011 y la reparación de los muelles y el dragado del puerto a fines del 2012. El MTOP por su parte también comenzó a construir las vías de entrada comprometidas para los camiones madereros. En su transcurso, en la primavera de 2012 se registraron incidentes entre manifestantes que se oponían a la construcción de la ruta de entrada al puerto, y la policía. Escenas impensables e insólitas de enfrentamientos entre vecinos y policías conmovieron a los rochenses y tuvieron difusión nacional. Hacia fines de año además, denuncias de contaminación de las playas de La Aguada como consecuencia del vertido de las arenas y el lodo extraído por el dragado de puerto, obligaron a la intervención de la Dirección Nacional de Medio Ambiente que ordenó la suspensión del dragado, por otra parte inminente, por la cercanía de la temporada turística.

En otro orden, quien esto escribe y el Núcleo de Estudios Sociales Agrarios (NESA) tomaron dos decisiones en el transcurso de 2011. La primera fue que el curso que anualmente se dicta en la Facultad de Ciencias Sociales en el cuarto año de la Licenciatura de Sociología titulado "Sociedad y Ambiente" tomaría como tema de la edición de ese año el estudio del conflicto suscitado por la propuesta de la ampliación del Puerto de La Paloma. Treinta y cinco estudiantes participaron del curso en cuya etapa de trabajo de campo se hicieron otras tantas entrevistas a los vecinos del pueblo y a autoridades locales. El material recogido en dichas entrevistas fue reinterpretado en el artículo escrito por Fernández y Juncal en este libro.

La segunda decisión fue concursar al llamado a presentación de proyectos financiados por el "Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General", de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República en su edición 2011, con un proyecto titulado "Repercusiones de las mega-inversiones forestales: el caso de la ampliación del puerto de La Paloma". Para ello y en forma coherente con la necesidad de tratar el tema desde una perspectiva multidisciplinaria se constituyó un equipo de trabajo con docentes de tres Facultades (Ciencias Sociales, Humanidades e Ingeniería), de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación y del Centro Universitario Regional del Este (CURE). Habiendo resultado seleccionada la propuesta hecha por este equipo, la tarea del mismo se

desarrolló durante el año 2012. Este libro recoge parcialmente los resultados del trabajo de dicho equipo, ya que otra parte de los mismos fueron recogidos en un Audiovisual Documental, complementario del libro, que se tituló *Atando Cabos*.

A fines de 2012, el equipo de investigación dio por finalizada su tarea y los autores terminaron de escribir los capítulos que componen este libro. Como queda de manifiesto, la finalización de las tareas del equipo no significa que el tema esté saldado ni terminado. Es por ello que el equipo quiere nuevamente expresar que aspira a que sus aportes sean de utilidad para que los habitantes de La Paloma, de Rocha y de todo el país puedan tomar decisiones ciudadanas mejor informadas sobre el tema en cuestión.

El libro que hoy llega a sus manos tiene cuatro capítulos escritos por diferentes investigadores de la Universidad de la República. Es importante aclarar que, de acuerdo a las bases del llamado que dio lugar al proyecto que genera este libro, los investigadores no realizaron un proceso de investigación (impensable con el tiempo y los recursos disponibles) sino que aportan al libro sus conocimientos sobre el tema que provienen, frecuentemente, de muchos años de trabajar sobre él. El único caso en que sí hubo investigación original es el artículo de Fernández y Juncal, basado en treinta y cinco entrevistas a actores locales.

El primer capítulo escrito por la licenciada Paula Florit tiene como objetivo mostrar cómo ha sido el desarrollo de la cadena forestal-celulósica en Uruguay. Es esta industria la que toma la iniciativa de proponer la ampliación del puerto de La Paloma con el fin de transportar por mar los rolos de madera desde la región este del país hacia las plantas de procesamiento en Fray Bentos (Río Negro) y en Punta Pereyra (Colonia).

Como señala la autora la forestación en Uruguay ha sido promovida por una política de Estado que se inicia con la ley de promoción forestal de 1987, que otorga generosos subsidios a la implantación de montes de "rendimiento". Esta política atrajo inversores extranjeros que en 25 años han llegado a forestar un millón de hectáreas. La zona de más reciente forestación es la cuenca de la laguna Merin, en el noreste del país, situada en el extremo más alejado respecto de la ubicación de las plantas de producción de pulpa de celulosa. Es por ello que, tanto las empresas forestales en la búsqueda de disminuir costos, como el gobierno, preocupado por el deterioro del sistema de rutas nacionales, han alentado la ampliación y el dragado del puerto de La Paloma con el fin de embarcar la madera hacia dichas plantas.

El complejo forestal-celulósico ha generado un intenso debate en la sociedad uruguaya, en torno a cinco ejes. El primero es el de las consecuencias de la forestación sobre los recursos naturales, el suelo, el agua, el reciclaje de nutrientes y de la materia orgánica del suelo. El segundo, las consecuencias sociales vistas a través de la cantidad y la calidad del empleo que genera en comparación con la ganadería (ya que la forestación desplaza de las tierras a la ganadería). El tercer eje de debate, vinculado al anterior, es el crecimiento y la expansión del contratismo como forma de tercerizar el empleo con las consecuencias que tiene sobre la precarización del trabajo.

El cuarto eje está en torno al proceso de concentración y extranjerización de la tierra. En la actualidad siete empresas forestales (todas extranjeras) controlan el 70% de la tierra forestada. El quinto eje de debate tiene en la propuesta de ampliación del puerto de La Paloma un buen ejemplo: los efectos territoriales (a veces en lugares muy distantes, imprevistamente implicados) de mega-inversiones atraídas por las facilidades que otorga la ley de Promoción de la Inversión Extranjera.

El segundo capítulo, de autoría del licenciado (M.Sc). Emilio Fernández y del licenciado Agustín Juncal está basado en treinta y cinco entrevistas que fueron realizadas por alumnos del Curso "Sociedad y Ambiente. Conflictos Ambientales: el caso de la ampliación del Puerto de la Paloma", en noviembre de 2011. Estas fueron realizadas a vecinos de La Paloma de la más diversa extracción social, roles y ocupaciones. Los autores agruparon a los entrevistados en dos categorías: los "preservacionistas" que desearían que la ampliación del puerto no se llevase a cabo temiendo por las posibles consecuencias ambientales y sobre el turismo local, y los "productivistas" que se inclinan por apoyar la realización de las obras que transformarían el puerto, sustentados en la necesidad de crear empleos y de reactivar la alicaída operativa portuaria. Los autores transcribieron varias entrevistas, manteniendo mucho de las opiniones de los entrevistados. Esto hace que el lector pueda captar no sólo las ideas centrales del que habla sino también sus matices y variaciones más allá de la categoría en que fue incluido.

En el tercer capítulo, el licenciado Carlos Peña analiza los posibles efectos de la ampliación de la actividad portuaria sobre la actividad turística. Al efecto, hace notar que La Paloma nació hacia fines del siglo XIX como un puerto que permitía comunicar la ciudad de Rocha y la campaña circundante, con el mundo exterior, en la medida que las comunicaciones por tierra eran tan dificultosas que era más sencillo vincularse a Montevideo por mar que por los caminos interiores. Posteriormente, en la década del 30 del siglo pasado, La Paloma comenzó tener un desarrollo turístico que gradualmente se fue incrementando hasta la época actual. En la década del 70 y del 80, a impulso de un plan de desarrollo de la pesca del gobierno nacional, se remodeló y se amplió el puerto, instalándose una importante flota pesquera, favoreciéndose la instalación de varias plantas de procesamiento de la pesca. Esta actividad, que proporcionó varios cientos de puestos de trabajo con continuidad a lo largo del año, hizo depender a la población de la suerte de esta industria, más que del turismo que siguió siendo una actividad zafral. De este modo, el artículo de Peña teje un contrapunto entre la actividad turística y la actividad del puerto que parece haber sido una constante en la historia de este pueblo. Contrapunto renovado hoy por la propuesta de nuevamente impulsar la reactivación del puerto por la actividad maderera y forestal. En este sentido, Peña proporciona elementos para pensar el conflicto actual como uno más en la historia del puerto y balneario.

El quinto y último capítulo escrito por el ingeniero Nicolás Rezzano y la doctora Elizabeth González realiza un fundada introducción a los estudios de impacto ambiental desde una pers-

pectiva de desarrollo sostenible, proporcionándole al lector los instrumentos básicos para interpretar los vínculos entre las actividades humanas dirigidas a la generación de bienes y servicios y sus posibles consecuencias sobre el ambiente. Luego entran de lleno a la consideración de los procedimientos (actualmente en marcha) que llevarían a la construcción de un puerto de aguas profundas en la costa de Rocha a la altura del balneario El Palenque, localización definida por una Comisión especial del Poder Ejecutivo, afirmando que por la envergadura de dicha obra es necesario (como está previsto) un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. Destacan que este proyecto define que en las costas de Rocha habrá un sólo puerto de aguas profundas, alejando así la posibilidad de que este se localice en La Paloma. A partir de esta conclusión y de una revisión de la normativa existente, que deja lugar a una zona gris de interpretación, los autores estiman que ante la sensibilidad de la opinión pública respecto a la ampliación del Puerto de La Paloma hubiese sido más conveniente haber sometido este proyecto a un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental para dar mayores garantías a todas las partes.

En conclusión, como lo sugieren algunos de los entrevistados del Capítulo 2, en el debate por la ampliación del Puerto de La Paloma, subyacen al menos otros tres debates mucho más conceptuales. El primero de ellos tiene que ver con las potestades de los gobiernos y las comunidades locales versus las potestades del gobierno nacional. Como se expresa desde el gobierno nacional el Puerto de La Paloma es el único puerto oceánico y su destino está vinculado a las necesidades que tiene el país de darle mayor envergadura para embarcar los productos que en forma creciente exporta el país. Por otro lado los vecinos de La Paloma sostienen que deben ser consultados y sus opiniones deben ser tenidas en cuenta. Ambas posturas parecen tener su propia razón. No es la primera vez, ni será la última, en que se produce un choque de intereses semejante. ¿Cómo se resuelve en el marco de un estado democrático? ¿Con compensaciones a la población local si hubiese daños emergentes? ¿Cómo se deciden estas compensaciones? ¿Cómo se aplican? El segundo debate tiene que ver con el modelo de crecimiento económico y desarrollo social por el que parece haberse decantado el gobierno con una orientación cada vez más dirigida a la producción de bienes primarios y en la que no se han medido adecuadamente las consecuencias ambientales. El paradigma de este modelo es la agroindustria forestal-maderera-celulósica, implantada y desarrollada en el país sin estudios ambientales serios y previos.

El tercer debate, vinculado al anterior, es sobre el modelo de desarrollo que el país debería adoptar, partiendo de la base de que en la actualidad no existe un modelo de desarrollo sustentable que se haya basado en un Plan Nacional de Desarrollo, sino que contamos con la sumatoria de una serie de decisiones, normas, decretos y leyes que han orientado un tipo de crecimiento y redistribución de la riqueza, con fuerte presencia del capital extranjero en las principales inversiones de las distintas cadenas productivas. El país y la sociedad se merecen y necesitan un debate en profundidad sobre el modelo de desarrollo deseable y posible.

El lector tiene en sus manos un libro escrito por investigadores con amplia formación y conocimiento del tema sobre el que escriben. La pretensión ha sido aportar desde sus conocimientos y prácticas al debate que hoy está teniendo lugar entre diversos actores sobre la conveniencia o no de ampliar el Puerto de La Paloma con el fin de embarcar por allí parte de la producción de madera y de otros productos de la región. Una operativa portuaria incrementada puede traer tanto beneficios como perjuicios a los vecinos de La Paloma. Los autores han tratado de aportar con sus conocimientos a discernir entre unos y otros. También para tratar de sopesar unos y otros. El lector dirá si los autores han logrado lo que se propusieron. Pero el interés de todos nosotros, los que estuvimos detrás de este libro, ha sido el de aportar conocimientos objetivos para un debate informado. No hemos tratado de influir en los lectores, sino más bien de informarlos, para que puedan ejercer de forma cabal sus derechos ciudadanos de opinar, de disentir, de acordar, de proponer en la búsqueda del mejor camino para el desarrollo sustentable de La Paloma.

La cadena forestal celulósica en Uruguay: contexto para la ampliación del Puerto de la Paloma

Paula Florit

i. Introducción

La instauración de nuevos emprendimientos agroindustriales y/o instalaciones anexas a las agroindustrias ha sembrado un sendero de conflictividad y de rechazo en algunas fracciones de la población, que se acompaña por la esperanza en otras que ven en estas inversiones un incremento de la riqueza nacional y de fuentes de trabajo. Las diferentes prioridades de los distintos grupos sociales provocaron la escisión de la voluntad nacional y de las posiciones de los representantes sociales, académicos y políticos ante un fenómeno de creciente envergadura. Las megainversiones que toman a Uruguay como destinatario tienen características particulares que las distinguen entre sí, como el espacio geográfico en el que se instalan, el producto o servicio que producen u ofrecen, el origen e historial de los capitales inversores o el área de la cadena de valor en la que se implantan. Estos elementos propios de cada inversión dan cabida a mayores o menores resistencias o apoyos por parte de los diversos actores nacionales y del territorio específico.

No obstante estas particularidades, las megainversiones que se han asentado en Uruguay tienen elementos comunes que las muestran como un modelo relativamente consistente de desarrollo nacional. Estas megainversiones se acentúan en un período común a partir del presente siglo, son originadas por capitales extranjeros o se encuentran vinculadas al actuar productivo de estos capitales, suponen la instauración y permanencia de estructuras edilicias y logísticas que escapan a los recursos financieros del país, son grandes demandantes de trabajo por períodos cortos, inscriben su producción o servicio sobre el usufructo o comercialización de recursos naturales y se erigen en el medio de una polémica que "separa aguas" en el país, tanto a nivel de movimientos sociales y actores políticos como a nivel académico. De las megainversiones que han tenido al país como destinatario en los últimos años sin duda las que se concentran en torno a la cadena forestal fueron las de mayor envergadura y desarrollo. Estas megainversiones concatenadas han supuesto cambios en normativas, en el mercado laboral, en las migraciones y en la estructura productiva del país, logrando en pocos años convocar repudio y adhesión, nacionalismo y división nacional, aparecer en suma como villanas y heroicas. Estas particularidades de los emprendimientos vinculados a la cadena forestal llevan a que aún cuando se insertan

en la agenda pública con idéntica polémica que otras megainversiones, se erijan como emprendimientos conectados, aparentemente imprescindibles y en crecimiento, con legislaciones habilitantes que les aseguran su continuidad. De modo que la propuesta de ampliación del puerto de La Paloma debe concebirse como un eslabón más de un proceso que ha transformado las bases productivas del Uruguay y que se desarrolla en el territorio nacional generando estructuras que abonan a la viabilidad y rentabilidad de la cadena. Es por ello que el debate en torno a ampliar el puerto de La Paloma debe en primer lugar ser visto como un eslabón del proceso de expansión de la cadena forestal - celulósica y en íntima relación con la misma. Desde esta perspectiva, el presente capítulo se aboca a la presentación de la mencionada cadena en tanto contexto productivo del puerto y principal argumento para su instauración.

ii. La instauración de la cadena forestal celulósica en Uruguay

Desafiando a la tradicional y arraigada cultura ganadera uruguaya, a partir de la década del 60 se visualizan los primeros intentos de política pública referida a la producción forestal. En el año 1964 se crea la Dirección Forestal en la órbita del Ministerio de Ganadería y Agricultura (si bien comienza sus acciones en el año 1966) y en el año 1968 se crea la primera ley forestal del país. Esta propone declarar de interés nacional la defensa, el mejoramiento y la ampliación de la forestación y de la industria conexas. Esta ley tuvo como propósito fomentar la incorporación de especies exóticas de rápido crecimiento para abastecer de madera al mercado local (FAO, 2006). En la práctica la ley se tradujo en una tímida tasa de plantación que entre los años 1970 y 1975 se ubicaba en las 200 hás al año. Por lo tanto si bien había existido un fallido intento de desarrollo forestal en Uruguay en los años 1953 - 1964, el vertiginoso desarrollo de la producción forestal en el país tuvo como real punto de partida la ley 15.939 que en 1987 estimulaba y priorizaba el desarrollo de esta producción, profundizándose como un modelo subsidiado a partir de una decena de decretos y leyes entre los años 1988 y 1990 que hicieron de la forestación una producción altamente rentable.

Estas alteraciones en la normativa interna del país transcurrieron prácticamente en paralelo a las transformaciones que sufrió la producción papelera que vio crecer la demanda de papel y asimismo sufrió la ampliación de las normativas y limitaciones ambientalistas a instancias de los "partidos verdes" europeos (Alvarado, 2009).

"En este proceso de deslocalización de la producción forestal se pueden reconocer dos etapas: en la primera, las grandes empresas expanden sus plantaciones en distintos lugares del mundo, de manera de proveer a sus plantas industriales ubicadas en el Norte con la celulosa producida en el Sur, en la segunda, cuando las plantaciones propias han alcanzado un volumen considerable y, si la rentabilidad es favorable, comienzan a construir centros industriales en los

nuevos países productores, lo que lleva en algunos casos, al cierre de las plantas en los países de origen" (Alvarado, 2009, p. 80).

En este contexto es que en 1987 se aprueba la ley 15939, la nueva Ley Forestal. Este nuevo acuerdo modificaba algunos elementos de la antigua reglamentación priorizando aspectos de incentivos económicos e impositivos de cara al desarrollo de una economía forestal en Uruguay. Para ello la Ley establece una categorización de bosques según sus fines y usos:

"Los bosques particulares se calificarán según sus fines en la siguiente forma: A) Protectores, cuando tengan fundamentalmente el fin de conservar el suelo, el agua y otros recursos naturales renovables. B) De rendimiento, cuando tengan por fin principal la producción de materias leñosas o aleñosas y resulten de especial interés nacional por su ubicación o por la clase de madera u otros productos forestales que de ellos puedan obtenerse. C) Generales, cuando no tengan las características de protectores ni de rendimiento" (Art. 8 de la Ley 15.939).

En base a esta categorización se incluye en los beneficios a aquellos bosques que se encuentren en la categoría A y B. Los principales beneficios brindados refieren a exenciones fiscales (Art. 39). A través de estas medidas y con una fuerte campaña política en promoción de la economía forestal la tasa de plantaciones pasó de 200 hás por año a 42.000 hás anuales en el período 1993-1996 (Polla, 1998) El acceso concreto a beneficios se realizaba mediante la presentación de un

- ❖ Estarán exentos de todo tributo nacional sobre la propiedad inmueble rural y de la contribución inmobiliaria rural.
- ❖ Sus respectivos valores o extensiones no se computarán para la determinación de: a) ingresos a los efectos de la liquidación de los impuestos que gravan la renta ficta de las explotaciones agropecuarias (IMAGRO u otros que se establezcan en el futuro y tengan similares hechos generadores), y b) el monto imponible del impuesto al patrimonio.
- ❖ Los ingresos derivados de la explotación de los bosques no se computarán a los efectos de la determinación del ingreso gravado en el impuesto a las rentas agropecuarias (IRA u otros que se establezcan en el futuro y tengan similares hechos generadores).
Ley 15.939. Art. 39

proyecto de manejo el cual debía ser aprobado por la Dirección Forestal. Para dicha aprobación se requerían ciertas condiciones referidas a la ubicación de la plantación, su extensión, tipo de plantación y el cumplimiento de normas de preservación e información¹.

¹Concretamente las especificaciones para la aprobación de los proyectos fueron: "a- Estar ubicado sobre áreas con suelos de "Prioridad Forestal". b- Plantar mayoritariamente (>80 %) las especies previstas por la reglamentación como "Especies de Prioridad Forestal". c- Identificar claramente los propietarios de los predios (personas físicas o jurídicas) y del bosque. d- Respetar la normativa de protección de bosques contra incendios forestales (cortafuegos y tamaño de rodales, caminos internos y tomas de agua, equipos para prevención y lucha contra el fuego, sistema de alarma y torres de vigilancia, personal afectado a la prevención, etc.). e- Cumplir con las leyes ambientales vigentes, el Código de Aguas y el Código Rural. f- Cartografía adecuada y geo-referenciación con fotografías aéreas del terreno. g- Formas y plazo de financiamiento del proyecto, con Evaluación Económica y Plan de Negocios en caso de ser financiado con el Crédito Forestal del Banco República (BROU)." Fuente: FAO 2006

Según los datos que surgen del último Censo General Agropecuario (2000) existían 661.000 hectáreas plantadas de las cuales casi un 70 % se había realizado bajo proyectos al amparo de la ley 15.939. La distribución territorial de estas plantaciones se dio principalmente en la región centro-norte² del país, alcanzando a 207.600 hectáreas de plantaciones bajo proyecto; a su vez esta zona concentra el 46 % de las plantaciones artificiales.



Según datos proporcionados por la Dirección General Forestal en su Carta Forestal 2004, el país contaba para ese año con 1.402.144 hectáreas forestadas de las cuales un 47% corresponde a plantaciones. Al año 2004 se constató que cerca de un 80 % de las plantaciones industriales se había realizado en suelos de prioridad forestal³. El último dato proporcionado por la Dirección de Estadísticas Agropecuarias en el año 2011⁴ da cuenta de la existencia de 1.722.000 hectáreas de forestación y bosques en el país de las cuales 752.000 corresponden a monte nativo, y las restantes se distribuye en plantaciones industriales (887.000 há. bajo proyecto), bosques de abrigo, y bosques en

parques (10.011)⁵. Según información brindada por el Instituto Uruguay XXI del millón de hectáreas que no pertenecen a monte nativo unas 885.000 hectáreas son de plantaciones industriales, aproximadamente un 5 % de la superficie del país; no obstante solamente un 21,5 %⁶ de

Tabla 1. Superficie forestada y área de prioridad forestal según región			
Zona	Superficie forestada a 2010	Área declarada de prioridad forestal	Área de prioridad disponible
Centro-Norte	410.000	2.177.000	1.741.000
Litoral-Oeste	262.000	633.000	387.000
Sur-Este	213.000	1.304.000	1.017.000
	885.000	4.114.000	3.145.000

Fuente: Uruguay XXI, 2011⁷

² Artigas, Rivera, Tacuarembó, Durazno, Cerro Largo y Treinta y Tres

³ La ley 15939 establece suelos de prioridad forestal, no obstante los mismos se han modificado a lo largo del tiempo.

⁴ Los datos presentados por DIEA en 2011 corresponden al año 2007.

⁵ Dirección General Forestal, MGAP. "Monitoreo de los Recursos Forestales Inventario Forestal Nacional Resumen de Resultados", 2010.

⁶ Los suelos de prioridad forestal se rigen hoy por el Decreto N 191_006 de Modificación de Suelos de Prioridad Forestal.

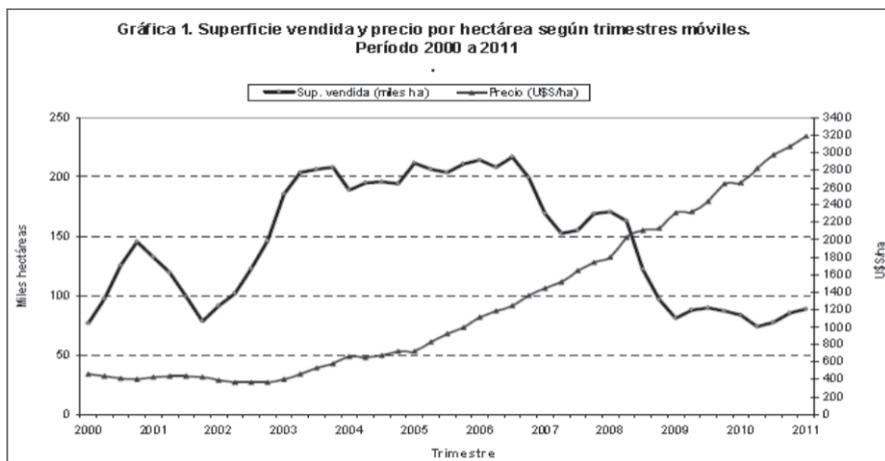
⁷ En base a DGF del MGAP y Pike Consultora Forestal.

los suelos declarados de prioridad forestal han sido utilizados (Uruguay XXI, 2011: 2). Por su parte Irisity y Chiappe (2012) señalan que al año 2011 aproximadamente unas 714.000 hectáreas fueron forestadas a través de Planes de Manejo, esto es, subsidiadas a través de los beneficios de la Ley Forestal.

iii. La forestación y el mercado de tierras: cambios profundos para el agro nacional

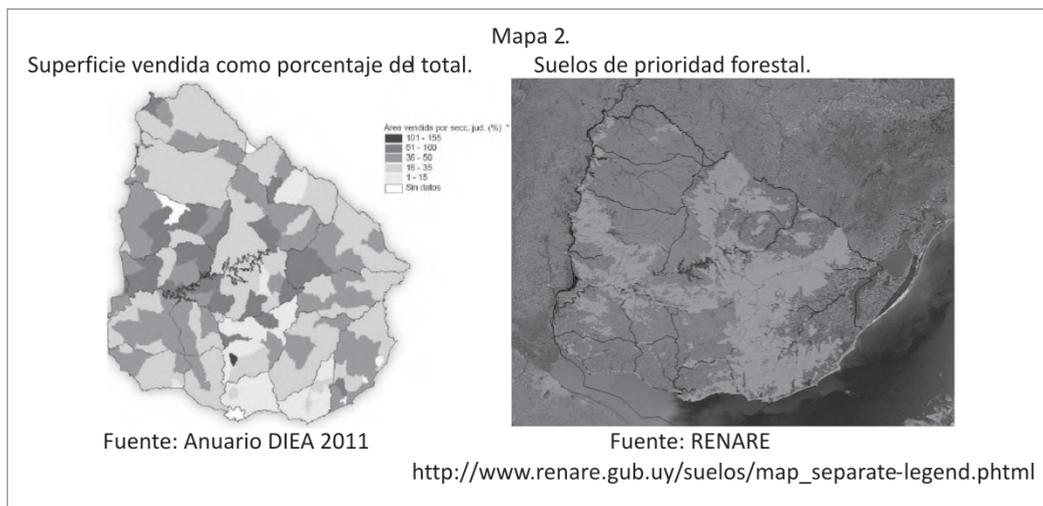
La magnitud de la expansión forestal en el Uruguay se ha adicionado a procesos internacionales y locales que transformaron el mercado de tierras uruguayo. La expansión de la frontera agrícola a nivel global y la explosión de los mercados de *commodities* transformaron el mercado de tierras en su dinámica, en el precio de la tierra, en los tipos de contratos, y ello repercutió en la competencia intrasectorial por el recurso. La forestación y la agricultura de secano aparecen como protagonistas de este proceso, viendo viabilizada su expansión por los procesos de concentración, compra y explotación de estas producciones por empresas multinacionales. La agricultura de secano y la forestación tienen requerimientos de suelos diferentes y en consecuencia no confrontan entre ellos por la adquisición de tierras, sino que trasladan su competencia a rubros pre existentes, principalmente a la ganadería y principalmente a la ganadería de cría (Vasallo, 2011).

Respecto a las tierras uruguayas, el país no contaba prácticamente con áreas de nula explotación -factibles de ser exploradas productivamente por primera vez-, de modo que ambos rubros requirieron desplazar otras producciones para poder expandirse.



Fuente: MGAP-DIEA en base a información de la DGR

Piñeiro (2011) señala que entre los años 2000 y 2008 se transaron en el país cerca de 5 millones de hectáreas de las cuales un 6 % fueron adquiridas por extranjeros, no obstante existe un 55 % de las hectáreas que fueron adquiridas por Sociedades Anónimas -que se sospechan mayormente extranjeros-. La Dirección de Investigación y estadísticas Agropecuarias del MGAP da cuenta de la evolución del mercado de tierras en relación a las transacciones y el precio, señalando que a pesar de que la superficie de tierra transada disminuyó en los últimos años, el precio de la tierra mantuvo un constante aumento. Las secciones donde se dieron las mayores transacciones coinciden con zonas adecuadas para la agricultura de secano y con las zonas de prioridad forestal.



En consecuencia, la economía forestal ha impactado directamente en el mercado de tierras tanto en el precio, en el corrimiento y expulsión de otros rubros e incluso en la modalidad de contratos (por ejemplo se modifica el período para contratos de arrendamiento). Por su parte la producción forestal se diferencia de la agricultura de secano en tanto esta última generalmente no compra tierras sino que arrienda o gestiona contratos de medianería (300.000 hás arrendadas en 2010 de un total de 633.000 hectáreas sembradas, Anuario DIEA, 2011).

iv. Extranjerización de las plantaciones

El proceso de compra y venta de tierras que se constata en la última década y que se relaciona íntimamente con las condiciones internacionales tuvo en Uruguay una expresión particular en lo relativo a la forestación. Las condiciones favorables para el rubro forestal y en general para la inversión extranjera actuaron como alicientes para atraer a empresas multinacionales al sector, desarrollando un proceso de extranjerización de las plantaciones impulsadas por la ley de 1987.

Con inicios en los años 90 y especialmente a partir del presente siglo, América Latina vio crecer la incidencia de la inversión extranjera directa que se insertaba en los países del continente en búsqueda de la reducción de costos de producción y la consecución de la misma en territorios con normativas menos restrictivas. Esta inversión frecuentemente se desarrolló mediante la fragmentación de la cadena de producción de bienes, estableciendo distintas fases en los espacios donde los costos se reducen, las instituciones lo habilitan y el desarrollo de la cadena es más especializado. Esta estructura de inversión extranjera vertical supuso para América Latina el establecimiento de las fases primarias de producción de bienes, esencialmente fases de extracción de recursos y elaboración primaria destinada a la exportación a países centrales donde se continúa la cadena de valor de los bienes. Es en ese marco que se da la expansión del complejo forestal celulósico en Uruguay y que plantea en la actualidad las estrategias necesarias para dar viabilidad al proceso de exportación de la materia prima y sus derivados, proponiéndose en consecuencia el aprovechamiento de vías marítimas y fluviales para concretarlo.

En Uruguay el crecimiento de la forestación y el desarrollo de inversiones en estructuras complementarias tuvieron importantes protagonistas de origen extranjero. Inicialmente tuvieron una marcada presencia las empresas Shell, la Empresa Nacional de Celulosa (ENCE de origen español), Corporación Forestal Oriental SA (FOSA-BOTNIA) y Weyerhaeuser quienes aportaron en forma sustantiva al desarrollo de la producción forestal y a la construcción de la primera planta de celulosa en Fray Bentos. Posteriormente, la sociedad inversora extranjera, Stora Enso - Arauco, tuvo un papel fundamental en el año 2009 al comprar la cartera de tierras de ENCE e ir progresivamente consolidando la re-instauración de la planta de celulosa en Conchillas, proyecto abandonado por ENCE ante la decepción de la población local. En la actualidad las principales empresas industriales presentes en el país son Montes del Plata (que comprende Stora Enso y Arauco), UPM (comprende Botnia - FOSA) y Weyerhaeuser.

Junto con el proceso de incentivo a la forestación señalado en el punto i.a.i debe señalarse el proceso de incentivo a las inversiones extranjeras, que se ampara legalmente en la ley 16.906⁸ que declara a las inversiones como acciones de interés nacional, y por ende estimula su promoción y protección. En su artículo primero reza: "Declárase de interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional." En este marco se une la promoción de la actividad forestal con la promoción de inversiones a nivel general con similares beneficios en materia fiscal a los presentados en la ley 15.939. En este nuevo contexto a partir de la década del 90 del siglo pasado comienza a gestar-

⁸ Al año 2011 se han beneficiado proyectos agropecuarios por unos 356 millones de dólares, cifra que asciende a 1872 millones de dólares si se contempla el sector agroindustrial. Ministerio de Economía y Finanzas, Estadísticas 2011 de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones Actividades promovidas.

se un nuevo modelo de desarrollo en el país basado principalmente en la inversión extranjera; este ahorro se materializa a través de los organismos internacionales, a través de la reconversión de la deuda externa en deuda soberana, y a través de la promoción de la inversión extranjera directa (IED).

"Es importante resaltar, que a partir del año 2007 con la aprobación del Decreto 45.520 que reglamenta el capítulo III de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones (16.906), se generó un clima muy favorable y atractivo para la inversión en el país. Por este motivo, en el sector forestal, los proyectos presentados alcanzaron en 2007 US\$ 107,3 millones, y en el año 2008 [la cifra] ascendió a US\$ 173,1 millones"(Uruguay XXI, 2011, p. 19).

La promoción de la IED permitió, entre otras cosas, la llegada de grandes empresas multinacionales dedicadas al rubro forestal las cuales impactaron en gran forma en la economía y sociedad nacionales, tanto a nivel de cuentas nacionales, de generación de empleo y de paisaje rural como de conflictos políticos, entre otros.

- ❖ “La inversión extranjera recibe por ley el mismo trato que la inversión nacional. Uruguay tiene vigentes acuerdos de protección y promoción de inversiones con 27 países, incluyendo, entre otros, a España, Estados Unidos, Finlandia, Francia y Reino Unido.
- ❖ No hay restricciones en cuanto a la repatriación de capitales, transferencia de ganancias, dividendos e intereses. Los inversores extranjeros no requieren permisos o autorizaciones previas.
- ❖ Las compañías locales pueden ser de propiedad extranjera en 100%. El mercado de cambios es libre; no hay limitaciones para comprar o vender divisas; las inversiones pueden realizarse en cualquier moneda.”
(Instituto Uruguay XXI, 2011:3)

Tabla 2. Exportaciones forestales 2010

Empresa	Porcentaje
COMPAÑIA FORESTAL ORIENTAL S.A.	33,2
FORESTAL ATLANTICO SUR S.A.	10,3
FABRICA NACIONAL DE PAPEL S.A.	7,1
SIERRAS CALMAS S.A.	6,3
INDUSTRIA PAPELERA URUGUAYA S.A.	5,7
LOS PIQUES S.A.	4,9
URUPANEL S.A.	4,7
COMPAÑIA FORESTAL URUGUAYA S.A.	4,1
EUFORES S.A.	3,6
URUFOR S.A.	3,5
Total 100,0%	

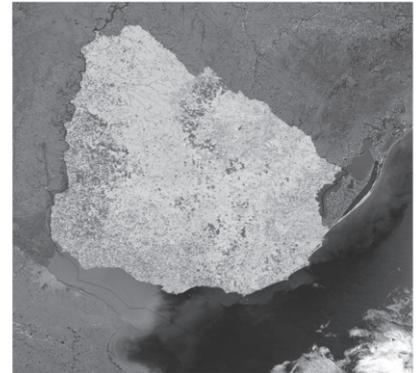
Fuente: Uruguay XXI (2011:15)

La IED cuenta hoy con legitimación política y empresarial bajo el supuesto de que un país pequeño como Uruguay requiere del ahorro externo para acelerar su crecimiento. No obstante, como señalan Bittencourt et ál. (2009) "la IED reciente no parece haber contribuido de forma significativa a la modificación del patrón histórico de (bajo) crecimiento, en la medida en que no modifica la estructura productiva y la especialización del país en "commodities", hacia una mayor intensidad de conocimiento y tecnología". (Bittencourt,

Rodríguez y Torres, 2009, p. 17) En este sentido debe señalarse también que la IED no implica necesariamente apropiación de la riqueza por parte del país receptor (por ejemplo el *leakage* o fuga de capitales); por otra parte no asegura en sí misma el dinamismo de la economía (*crowding out* o efecto desplazamiento)⁹. En este sentido señala Bittencourt, refiriéndose a una de las principales empresas que llegó al país a través del marco legal señalado, que "durante 2008 esta empresa exportó unos 720 millones de dólares: 600 netos de compras de madera extraída, por valor de unos 120 millones. Es decir que Botnia estaría transformando 120 millones, dado que es probable que esa madera se exportara en bruto, en unos 720 millones, multiplica por 6 el valor exportado. Lo que no sabemos es cuánto de ese monto permanece en el país como derrame de esa inversión" (Bittencourt, Rodríguez y Torres, 2009, p. 9).

Así el nuevo marco mundial de las finanzas globales, de la expansión de la frontera agraria, del ingreso de granos al mercado bursátil, de la promoción de IED a nivel mundial aterrizó en el país a través de la llegada de grandes empresas, tales como Botnia (hoy UPM), Montes del Plata, Weyerhaeuser, ENCE, entre otras. UPM y Montes del Plata montaron en este escenario dos proyectos complementarios entre sí, que desarrollan la cadena, concretamente un amplio desarrollo forestal de plantaciones, y por otro un proyecto agroindustrial.

Mapa 3.
Superficie forestada.



Fuente: Imagen Satelital.
RENARE MGAP

iv. a. Zonas francas y expansión del modelo asentado en la inversión extranjera y la exportación

En el marco de la promoción de inversiones del Estado uruguayo tanto Botnia (hoy UPM) como Montes del Plata negociaron su asentamiento en el país a través del acceso a zonas francas para la instalación de sus plantas industriales. Ambas zonas se suman hoy a un total de 13 zonas francas en el país, algunas de ellas pueden observarse en el mapa 4. La mayor parte de la

⁹El *leakage* es concebido como la tasa de retornos de la inversión extranjera, esto es el porcentaje de la riqueza generada que retorna al inversor extranjero. En este sentido la IED puede generar riqueza en determinado territorio pero puede tener una tasa alta de retornos, por lo que el porcentaje de riqueza que se mantiene en el territorio puede ser bajo y/o hasta insignificante. Por su parte el *crowding out* o el efecto desplazamiento refiere al proceso de expulsión y/o inhibición de las inversiones locales. Por ello se entiende que las grandes inversiones extranjeras tornan en no rentables las inversiones locales dadas las condiciones de competitividad. A su vez, la estrategia de integración vertical de las cadenas (factor común en las grandes empresas transnacionales) lleva a que no se realicen inversiones en sectores complementarios. Para ello puede verse Bittencourt, 2009; Peluffó, 2011; Verger, 2003; Conde Hernández, 2000; Berriel et ál., 2011.

exportación de madera se destina a la zona franca de UPM¹⁰ y su principal proveedor es la compañía Forestal Oriental SA (FOSA). En este sentido UPM es una de las principales exportadoras (3,9% del total de exportaciones de 2012 fueron con destino a la zona franca que UPM tiene en Fray Bentos) y una de las principales importadoras al mismo tiempo. En el año 2011 la compañía Forestal Oriental recibió la mención de ser la cuarta mejor empresa exportadora, mención otorgada por la Unión de Exportadores del Uruguay y el Banco de la República Oriental del Uruguay. En este sentido es que cobra importancia el proyecto industrializador de la madera en Uruguay, siendo que el modelo agroexportador de la madera se enmarca en un sistema vertical de gestión de la

cadena en el que la misma empresa lleva a cabo todo el proceso, y por sobre todo que la generación de valor industrial se da en las zonas francas. Concretamente, la industrialización se realiza en la zona franca de Fray Bentos y posteriormente se la envía a la zona franca de Nueva Palmira. En cualquier caso conviene señalar aquí brevemente en qué consisten los dos megaproyectos industriales, el de UPM en funcionamiento, y el de Montes del Plata en construcción, así como también una breve descripción de la empresa Weyerhaeuser.



iv. b. Las empresas extranjeras, principales actores forestales en Uruguay



iv. b. a. UPM

UPM es una empresa de capital finlandés líder en la industrialización de madera a nivel mundial. Su ingreso a Uruguay comienza con la llegada de la empresa Metsä-Botnia a través de su proyecto de construir una planta procesadora de celulosa. En 2009 UPM adquiere la mayor parte de las acciones de Botnia SA¹. Esta empresa cuenta con una planta industrial ubicada en el departamento de Río Negro, predio que constituye una zona franca, y con una empresa de ma-

¹⁰ Montes del Plata aún no cuenta con su planta en funcionamiento.

nejo forestal (Forestal Oriental Sociedad Anónima) la cual administra aproximadamente unas 265.000 hectáreas en propiedad y arrendamiento. Los predios de FOSA se encuentran principalmente en el litoral oeste del país (Río Negro, Paysandú, Salto); a su vez la empresa cuenta, por fuera de las hectáreas que administra, con suministro de madera en pie de unas 35.000 hectáreas.

En el año 2007 Botnia comienza la construcción de su planta industrial a través de una inversión de unos 913 millones de dólares (Presidencia, 2004), una cifra desconocida para el



país. Esta planta tiene como principal función el procesamiento de celulosa a ser exportada hacia Asia y Europa. La capacidad de producción es de 1,1 millón de toneladas al año de celulosa blanqueada de fibra corta de eucalipto, y para ello consume 3,6 millones de m³/año de madera. El abastecedor de la planta es FOSA -subsidiaria de UPM- que a su vez obtiene un 70 % de la madera de plantaciones propias. Como actividad conexas al procesamiento de celulosa para papel satinado y papel de seda, UPM cuenta con una planta de generación de energía a partir de biomasa; la planta industrial tiene la capacidad de generar 110 mw los cuales exceden las necesidades de la empresa y son comercializados con UTE a través de un convenio de intercambio energético firmado con el ente público.

iv. b. b. Montes del Plata

Montes del Plata es una *joint venture* entre la empresa Stora Enso de capitales suecos y finlandeses y la empresa Arauco del Grupo Matte de capitales chilenos que se crea a finales del año 2009. Esta *joint venture* compró los capitales de la empresa Eufores lo que le permitió adquirir también la zona franca de Punta Pereyra (antes cedida a ENCE)¹¹.

A su vez Montes del Plata comienza, desde su llegada al país, a comprar predios plantados y a plantar con el fin de abastecer su futura industria de celulosa. Según información brindada por la empresa, Montes del Plata maneja 239.353 hectáreas (Montes del Plata, 2011), la propiedad y manejo de la tierra se da a través de las empresas Eufores y El Esparragal



¹¹ Empresa Nacional de Celulosa de España.

que cuentan con un patrimonio de 129.823 hectáreas forestadas, Stora Enso Uruguay SA que cuenta con 69.778 hectáreas y Forestal Cono Sur SA que cuenta con 39.752 hectáreas (Resumen Público, Montes del Plata, 2011: 7).

Por su parte Montes del Plata se encuentra en el proceso de construcción de la planta denominada Celulosa y Energía Punta Pereira, zona franca ubicada en el departamento de Colonia.

El proyecto industrial de Montes del Plata prevé la construcción de:

- "Una planta de última generación que utilizará la mejor tecnología existente para la fabricación de celulosa.
- Una unidad generadora de energía para autoabastecimiento de la planta a partir de Biomasa.
- Una terminal portuaria para la exportación de celulosa y el ingreso de insumos" (Montes del Plata, 2011)¹².

La inversión estimada es de 1.900 millones de dólares y se prevé que la planta produzca 1.300.000 toneladas secas al año. Por otra parte, al igual que UPM, la planta de Punta Pereira prevé la generación de energía a través de biomasa, según información brindada por la empresa se prevé la generación de 165 mw de potencia y se estima que la planta requiere aproximadamente 90 mw (Montes del Plata, 2011)¹³.

El punto diferente con la planta de UPM es que Punta Pereira contará con una terminal portuaria que busca cumplir dos objetivos; en primer lugar tendrá un muelle para barcazas el cual recibirá la madera en rolos para el suministro de la planta, y por otra parte contará con un muelle destinado a buques transatlánticos el cual servirá como salida de exportación.

iv. b. c. Weyerhaeuser

Weyerhaeuser es una empresa forestal de origen estadounidense nacida en 1900 y que llega al Uruguay en el año 1996. En el año 2006 comienza a funcionar su planta de compensado Lumin, Weyerhaeuser Productos SA, en las afue-



Mapa 6.
Ubicación de predios de Montes del Plata.

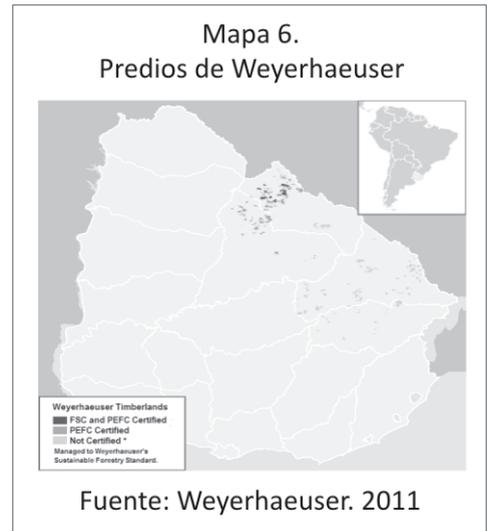


¹² http://www.montesdelplata.com.uy/proyecto_industrial.html?idSec=2&lang=es

¹³ http://www.montesdelplata.com.uy/proyecto_industria_energia.html?idSec=2&lang=es

ras de la ciudad de Tacuarembó; la planta procesa 225.000 toneladas de fibra de madera por año y en los últimos años la empresa invierte en el procesamiento de biomasa para la generación de energía. La planta produce 12 mw de los cuales consume únicamente 5 y 6 mw, volcando el resto de la producción a la red de energía eléctrica nacional.

La tierra en propiedad de Weyerhaeuser alcanza las 140.000 hectáreas de las cuales unas 75.000 se encuentran forestadas principalmente con pinos y eucaliptos; el destino de la madera cosechada es la fabricación de tableros de compensados de madera.



iv. c. La ampliación del Puerto de La Paloma y las rutas de las empresas

Como una fase más del proceso de expansión de la cadena forestal celulósica el país se encuentra actualmente frente al desarrollo de nuevas estructuras fluviales y marítimas. La localización de las plantaciones, el destino de la producción y la capacidad de producción de las empresas forestales en Uruguay se vinculan directamente con el proyecto de ampliación del Puerto en la localidad de La Paloma, Rocha. En la actualidad UPM moviliza aproximadamente 303 camiones diarios en transporte de madera. Estos camiones recorren en promedio 13.000 km mensuales por vehículo a través de rutas y caminos nacionales. La proyección de crecimiento del sector a través de la instauración de una nueva planta sugiere que la demanda de servicios de transporte carretero aumentará significativamente, y si bien Montes del Plata cuenta en su proyecto con una terminal portuaria, la salida de madera del país requiere de reestructuras y ampliación de las infraestructuras disponibles. En ese escenario, la ampliación proyectada de los puertos de Montevideo y La Paloma aparecen como un nuevo eslabón del desarrollo de cadena.

v. "La forestación": un modo de producción

La instauración de "la forestación" en el país, a través de plantaciones y posteriormente mediante el desarrollo del complejo forestal, con sus diversas cadenas de industrialización y modos de comercialización ha establecido en el país una forma diferente de producción. A partir del proceso de transnacionalización de las plantaciones y la implantación de empresas multina-

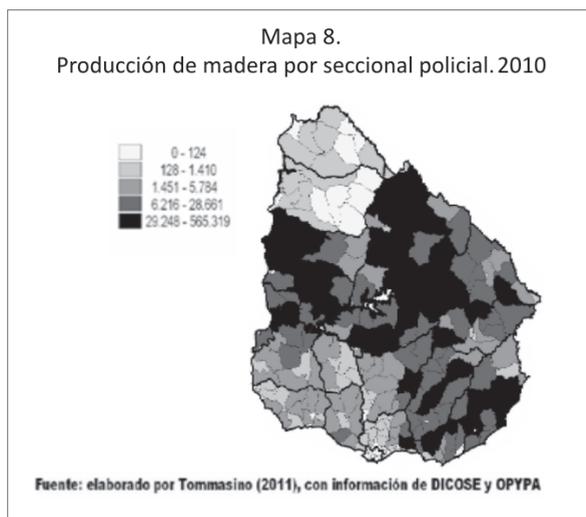
cionales se desarrollaron infraestructuras, reglamentaciones y pautas productivas y laborales nuevas en el medio rural. El modelo de explotación agropecuaria precedente se topa en la forestación con un modo diferente de producción, con características desconocidas en el país tanto en términos de organización del trabajo como de estructuración del sistema productivo. Este modelo se desarrolla en convivencia con nuevos ejes de preocupación en los mercados internacionales y en las organizaciones civiles y de consumidores, desencadenando una profundización de los modelos de certificación. En consecuencia, tres elementos aparecen en Uruguay como claramente distintivos en el modelo de producción forestal, a saber: el desarrollo de un encadenamiento productivo agroindustrial vertical, la estructuración de una organización del trabajo esencialmente basada en relaciones de asalarización típicamente capitalistas y tercerizaciones en el campo nacional -notoriamente profundizadas en este modelo-, y la introducción de la lógica de la certificación.

v. a. El complejo forestal

El complejo forestal va desde la generación de las semillas hasta la venta de los productos al consumidor final. Una de las particularidades del mismo es que la cadena de producción es generalmente vertical a la interna de las empresas. Este complejo agroindustrial se ha asentado en el país en varias de las etapas de la cadena -desde los viveros hasta la industrialización de la madera-. La instalación de este complejo en el país, como se ha señalado, contó con un fuerte estímulo por parte de empresas multinacionales que operan en diversos países y en las cuales el capital financiero internacional juega un papel trascendente. En Uruguay, los nodos centrales de las diversas cadenas del complejo forestal pertenecen a capitales foráneos a cuya estructura se añaden algunos agentes locales que se integran a la cadena pero con orientación al mercado internacional (Tubío, 2011).

"Estas fases conforman al menos cuatro cadenas industriales de base forestal: la cadena celulósico-papelera, la de productos de madera elaborada, la industria química de base forestal, y la energética." (OPYPA, 2008, pp. 205)

De manera esquemática puede decirse que la cadena agroindustrial cuenta con tres etapas: una agraria, una industrial y una de comercialización. La fase agraria es la fase de producción de la materia prima, esencialmente reconocible a partir de los bosques



pero que integran otros elementos constitutivos como los viveros. La fase agraria de la forestación introdujo en Uruguay aportes en términos de I+D ya que algunas de las principales empresas forestales cuentan con equipos que buscan un mayor y mejor rendimiento de sus plantaciones. En consecuencia, estas empresas dedican parte de su presupuesto a invertir en conocimiento para la fase silvícola de la cadena. Tanto UPM como Montes del Plata cuentan con sus propios viveros en los cuales funcionan sus laboratorios. A ello se suma el esfuerzo realizado por los institutos de I+D públicos como INIA y Facultad de Agronomía.

La fase de cosecha muestra una tendencia a la mecanización. En empresas como UPM el 96% de la cosecha se realiza de manera mecanizada, principalmente a través de cosechadora (*harvester*), máquinas que trabajan a un promedio de 55 árboles por hora. La fase de transporte cuenta con una etapa de acopio y posteriormente implica la carga y transporte de la madera hacia la planta de celulosa en Fray Bentos. Como se mencionó, y a modo de ejemplo, UPM moviliza 303 camiones diarios en sus tareas de logística y transporte a través de 62 empresas contratadas.

La fase industrial del complejo se desarrolló a partir de la explosión de la fase primaria. En 2006 la industria de productos de madera tuvo un incremento del 119 %, junto con ello a partir del 2007 aumenta considerablemente la industria celulósica a partir del ingreso de Botnia al país. La situación de integración vertical, que incluye desde la producción primaria hasta la industrialización con todos los procesos intermedios hasta la comercialización final, puede pensarse como modelo de trabajo exitoso para las empresas insertas (OPYPA, 2008), pero que puede tener efectos negativos sobre la economía local. En particular, puede implicar efectos *crowding out* (Peluffo, 2011) en la economía nacional llevando a la expulsión de algunas empresas, a la reducción de la inversión privada y a la concentración en el mercado. Debe también señalarse la diferencia en cuantía de las industrias de la madera y de la celulosa, siendo esta última una industria más ágil dados sus requerimientos en inversión tecnológica e innovación, con empresas más grandes y por lo tanto más poderosas. El acceso a materia prima constituye un espacio de contienda para ambas partes del complejo.

"Durante el año 2011 la madera de uso industrial se distribuyó en un 77 % para la industria de la celulosa y un 23 % para la industria del aserrado y la producción de tableros" (OPYPA, 2011, p. 108).

v. b. El trabajo en el complejo forestal

Asegurar que las actividades de contratación de personal, las condiciones de trabajo y el relacionamiento con las comunidades se desarrollen de acuerdo a las normas legales vigentes. Decreto 372/99 y demás normas laborales.

Contratar empresas de servicios forestales registradas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(Código Nacional de Buenas Prácticas Forestales, 2004:61)

Entre los argumentos que favorecieron el desarrollo de la forestación en el país, el que señala la capacidad de este rubro de ofrecer más y mejores puestos de trabajo resulta sin duda uno de los más fuertes. El análisis del trabajo en el complejo forestal requiere ser atendido desde dos perspectivas, a saber: por una parte

las exigencias y recomendaciones en cuanto a calidad del empleo, y por otra la cuantía del empleo generado por el sector.

En este sentido la Universidad de la República desarrolló sucesivos trabajos tendientes a analizar y comparar el empleo en el sector forestal con el empleo generado en otros sectores agropecuarios. En especial resulta evidente que esta generación de trabajo y las condiciones de las mismas deben ser vistas como integradas a dos ramas diferentes, una fase primaria vinculada a la forestal agraria -y en consecuencia a las relaciones de producción en el campo uruguayo-, y una segunda fase de industrialización, relacionada a la parte forestal industrial.

A efectos de regular las condiciones de trabajo en este sector, Uruguay cuenta con un Código de Buenas Prácticas Forestales que brinda una serie de recomendaciones en cuanto al manejo del proceso de forestación para alcanzar un Manejo Forestal Sostenible en sintonía con la normativa nacional y los estándares internacionales. Parte de dicho Código se orienta al tema del empleo y para ello hace referencia al Decreto 372/99 del Poder Ejecutivo. Este decreto surge como previsión ante el crecimiento del sector forestal y en él se sentencian algunas normativas específicas para el sector ante la existencia de vacíos en la normativa laboral del país.

En particular debe resaltarse el modelo de trabajo imperante en el desarrollo primario de la forestación. La organización de esta fase productiva introduce nuevos actores que juegan papeles fundamentales en la viabilidad del complejo. Específicamente, los subcontratistas y las cuadrillas aparecen como fuerza de trabajo con relaciones contractuales a término, como empresas independientes y con un sistema de contratación y previsión legal independiente de las empresas dueñas de las plantaciones. De modo que las obligaciones del dueño del predio o del bosque en relación a los trabajadores se diluyen porque la normativa prevé que sean los contratistas o sub contratistas quienes se encuentren insertos en una relación laboral con los trabajadores y son, por ende, la contraparte ante cualquier incidente o conflicto. En este esquema las obligaciones del *empleador* recaen en quien contrata directamente a los empleados -el contratista-, y por lo tanto la empresa dueña del bosque tiene responsabilidades relativas. Según el rol

de contralor que cumpla la empresa, tendrá una responsabilidad solidaria o subsidiaria, esta última se da cuando la empresa cumple su rol de contralor y por lo tanto responde solamente en el caso de que la empresa contratista no lo haga¹⁴.

En el año 2007 la Facultad de Ciencias Sociales realizó un estudio sobre la calidad del empleo en la empresa Metsa-Botnia y analizó principalmente el empleo generado en la fase agraria a través de la empresa FOSA. En ese año FOSA contaba con 3.112 empleados de los cuales 2.734 eran tercerizados a través de 159 empresas contratistas. Al año 2011, según información otorgada por la empresa, cuenta con 340 empleados propios y entre 2.000 y 2.600 tercerizados según la época del año y en función de sus necesidades (UPM, SGS Management Certification, 2011, pp. 9). Como se mencionó, la certificación según los criterios del Forest Stewardship Council (FSC) incluye un componente en la calidad del empleo, principalmente en lo que refiere a las normas y condiciones de seguridad laboral¹⁵. En consecuencia, aunque los sub contratistas son los responsables legales en el caso de las tercerizaciones, para obtener la certificación de Manejo Forestal (beneficio de las empresas forestales) y de modo de ampararse en el art. 6 de la Ley 18.251, las empresas deben exigir a sus contratistas que cumplan con las normas de condiciones y calidad en el empleo.

En términos del estudio de la calidad del trabajo en la forestación, Riella y otros (2007) señalan en su trabajo que el empleo generado por Forestal Oriental es en términos generales considerablemente estable si bien las tareas a realizarse son zafrales. Esto se explica por el hecho de que las empresas contratistas rotan en sus tareas ofreciendo a los trabajadores diversos trabajos a lo largo del año. A su vez, indican que un 66 % de los trabajadores considera que su salario es aceptable. Este trabajo de investigación construye un análisis a partir de dimensiones objetivas y subjetivas de la calidad del empleo. En estos términos los autores concluyen que el 55 % de los trabajadores tiene una calidad del empleo objetiva media y un 27 % de ellos tiene una calidad del empleo objetiva alta. Por otra parte, cuando atienden a las valoraciones subjetivas en torno al empleo la mitad de ellos tiene una calidad subjetiva del empleo alta.

¹⁴ Artículo 6°. (Responsabilidad del patrono o empresa principal).- Cuando el patrono o la empresa principal hiciere efectivo el derecho a ser informado establecido en el artículo 4° de la presente ley, responderá subsidiariamente de las obligaciones referidas en el artículo 1° de la Ley N° 18.099, de 24 de enero de 2007, con la limitación temporal allí establecida y el alcance definido en el artículo 7° de la presente ley. Cuando no ejerza dicha facultad será solidariamente responsable del cumplimiento de estas obligaciones. (Ley 18.251)

¹⁵ Respecto a estas certificaciones y las evaluaciones y recomendaciones sobre el aspecto laboral puede accederse a los informes públicos que brinda SGS. www.sgs.com

"Esto estaría indicando que se tiende a atribuir una calidad subjetiva mayor que la que indican las condiciones objetivas del trabajo" (Riella, 2007, pp. 28).

En un esfuerzo similar se realiza un estudio comparativo entre los trabajadores de la ganadería y los trabajadores de la forestación. Este estudio se ampara en el supuesto de que la oferta laboral del sector forestal es mejor tanto en calidad como cantidad. Algunas de las principales conclusiones a las que se llega en este estudio llevan a reflexionar con mayor detenimiento en el sector forestal. Tomando datos de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada del año 2006, los investigadores comparan el nivel de ingresos en el trabajo forestal y ganadero. El 70 % de los trabajadores de la forestación tiene un ingreso por empleo menor a \$6.000, mientras que para la ganadería ese porcentaje alcanza el guarismo de 88 % (Riella y Ramírez, 2009). Por su parte en lo que refiere a estabilidad del empleo se encuentra que esta es mayor en la forestación si bien el cambio de empresas de los trabajadores también es mayor que en la ganadería.

Una de las características centrales del empleo en el sector forestal es la modalidad de contrato de las empresas a los trabajadores. Como se ha visto el ciclo de contrato parte de las empresas forestales hacia contratistas, y estos son los directamente vinculados al trabajador. Esta es una modalidad intrínseca al modelo de producción forestal y se la ha caracterizado como un modo en desarrollo en la últimas décadas, en el cual impera la flexibilización y desregulación de las condiciones de trabajo (Aparicio, Neiman y Piñeiro, 2010).

Un segundo aspecto relevante en relación al trabajo refiere a la cuantía del empleo que el complejo forestal provee. En líneas generales puede decirse que así como el fenómeno de la forestación es aún nuevo también lo son los abordajes que estudian uno de sus principales componentes: la generación de empleo. Las características del trabajo en la forestación son conocidas en base a la conformación de las distintas cadenas forestales, desde la cadena silvícola hasta su terminación sea esta de celulosa, madera, química o energética. El complejo forestal generó expectativas en cuanto a la generación de empleo en su fase agraria e industrial (principalmente en la construcción de plantas) y no tanto en el empleo estable de las industrias debido a la demanda de recursos humanos altamente calificados. Los estudios realizados hasta el momento resultan cautos en tanto no logran afirmar las expectativas generadas en la opinión pública respecto al sector forestal. Como se vio las diferencias con otro tipo de trabajo agrario no son alarmantes, la cantidad de mano de obra requerida es menor a la proyectada, y la modalidad de empleabilidad es flexible, atípica y en gran parte precaria. En cualquier caso, el nivel de conocimiento es vago ya que los procesos de certificación y registro laboral están intercedidos por los procesos de tercerización y zafralidad. Una estimación a las fuentes laborales generadas por la forestación fue presentada por Tommasino y Bruno (2010) a través de los registros de trabajadores en BPS. Esta estimación, basada en el trabajo registrado y no en la totalidad del mismo,

subestima la presencia de trabajadores en todos los sectores, no obstante permite señalar que la forestación ha sido un sector que ha crecido en forma acelerada (Piñeiro, 2012). En especial, si se considera el área de cada rubro resulta evidente que actualmente el número de trabajadores registrados por há resulta mayor en la forestación que en la ganadería.

Tabla 3. Trabajadores rurales inscriptos en los registros del Banco de Previsión Social según rubro

	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura y ganadería	47194	52228	55877	58856	60056	62298	64338
Granja	14837	18918	20151	19947	20220	18614	18089
Tambo	5101	5450	5825	6306	6313	6494	6231
Forestación	983	4155	5271	7200	8879	10707	8032
Total	68115	80731	87124	92309	95468	98113	96680

Fuente: Humberto Tommasino y Yanil Bruno. Empresas y trabajadores agropecuarios en el período 2000-2009. Anuario Opya-MGAP. 2010

Como se ha señalado ya el trabajo registrado es sólo una parte del total del trabajo empleado. Piñeiro (2008) señala que el trabajo zafral no registrado alcanza al menos el 10 % del trabajo empleado en sector agropecuario total, estimando para el año 2006 que en las localidades de menos de 5 000 habitantes el 21 % del empleo que genera la forestación se realiza en condiciones de zafralidad. En este sentido, según Carámbula y Piñeiro (2006) el Censo General Agropecuario indicaba que en el año 2000 un 3,4 % de los jornales zafrales empleados por el agro uruguayo era contratado en forma directa por las empresas forestales.

En consecuencia, resulta evidente que la envergadura del trabajo empleado en la forestación amerita un reconocimiento del sector en el ámbito del trabajo agropecuario, y en especial una consideración como fuente de trabajo alternativa a los rubros tradicionales. Esta importancia del complejo ha permitido al mismo signar con una impronta propia sectores del mercado laboral vinculado al agro e incidir en la distribución y capacitación de los trabajadores.

v. c. El modelo de responsabilidad social empresarial



Principios de certificación FSC

- Principio 1:** Cumplimiento de las leyes – cumplir todas las leyes, reglamentos, tratados, convenciones y acuerdos.
- Principio 2:** Derechos de los trabajadores y condiciones de empleo – mantener o mejorar el bienestar social y económico de los trabajadores.
- Principio 3:** Derechos de los pueblos indígenas–identificar y respaldar los derechos de los pueblos indígenas de propiedad y uso de la tierra y recursos.
- Principio 4:** Relaciones con las comunidades –mantener o mejorar el bienestar social y económico de las comunidades locales.
- Principio 5:** Beneficios del bosque– mantener o mejorar los beneficios económicos, sociales y ambientales a largo plazo provenientes del bosque.
- Principio 6:** Valores e impactos ambientales– mantener o restaurar el ecosistema, su biodiversidad, recursos y paisajes.
- Principio 7:** Planificación del manejo – contar con un plan de manejo implementado, monitoreado y documentado.
- Principio 8:** Monitoreo y evaluación– demostrar el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos de manejo.
- Principio 9:** Altos valores de conservación – mantener o mejorar los valores de conservación a través de la aplicación de un enfoque precautorio.
- Principio 10:** Implementación de las actividades de manejo – los resultados de las actividades en el terreno, el diseño y aplicación de sistemas silvícolas están en concordancia con los objetivos y políticas de manejo y conforme a los Principios y Criterios. (FSC, 1994)

El tercer vector que se introdujo en el país de la mano de la forestación fue el proceso de extensión y profundización de la certificación en la rama. Las políticas de responsabilidad social de las empresas forestales ya sea en su fase agraria como industrial se enmarcan en dos niveles: por un lado existen demandas y exigencias del mercado en cuanto a la certificación de los productos elaborados, y en segundo lugar existe una responsabilidad social "moral" relacionada a la imagen

pública de la empresa. En el primero de los casos las empresas forestales de Uruguay utilizan generalmente la certificación del ya citado Forest Stewardship Council (FSC). Este organismo fue creado en el año 1990 (constituido jurídicamente en 1994) a partir de la creciente preocupación en torno a la deforestación y a los problemas ambientales derivados de las prácticas forestales. El FSC establece los criterios que deben cumplirse a fin de reducir los impactos ambientales y en consecuencia obtener la certificación y ostentar el logo del FSC en los productos. Esta certificación es de tres tipos: Certificación de Manejo Forestal, Certificación de Cadena de Custodia, Certificación de Madera Controlada. Estos certificados tienen una duración de cinco años, se realizan por bosque, son voluntarios, y en algunos casos pueden contar con monitoreos anuales.

Las principales empresas forestales de Uruguay cuentan con políticas de manejo y producción en línea con los criterios de certificación del FSC, y tanto UPM¹⁶ como Montes del Plata¹⁷ y Weyerhaeuser¹⁸ cuentan con la certificación de manejo forestal FSC. A ello se le

¹⁶ UPM cuenta con 195.000 hectáreas de bosque certificadas (Informe de Responsabilidad Social y Ambiental, 2010: 33)

¹⁷ Montes del Plata cuenta con 132.000 hectáreas de bosque certificadas. (Informe de Certificación de Manejo Forestal, 2010. SGS)

¹⁸ Weyerhaeuser cuenta con 14.700 hectáreas de bosque certificadas. (Informe de Certificación de Manejo Forestal, 2010. SGS)

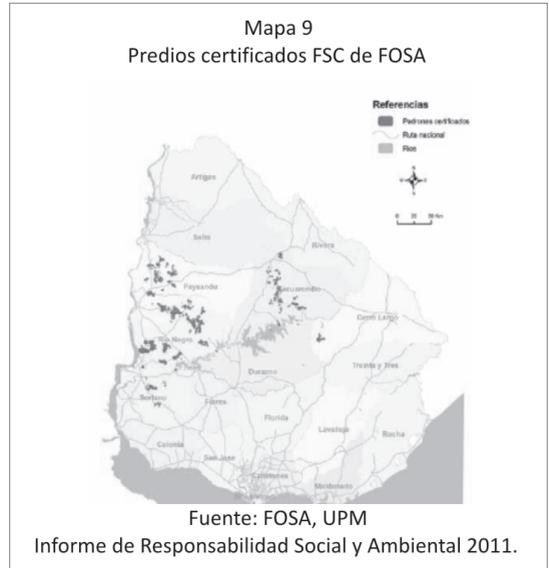
¹⁹ Certificar la Cadena de Custodia refiere a que todos los eslabones de la cadena deben estar certificados, esto es: la fase agraria, industrial y de comercialización.

agrega UPM que cuenta con la certificación de Cadena de Custodia¹⁹. Por su parte existen también certificaciones bajo el estándar conocido como ISO 14001 de Sistema de Gestión Ambiental.

En paralelo a las certificaciones de calidad que apuntan a un manejo sustentable y amigable con el medio ambiente, las empresas mantienen políticas de vínculo con la comunidad que se insertan también dentro del eje de Responsabilidad social empresarial. Según las actividades desarrolladas por cada empresa serán distintas las acciones y programas destinados a las comunidades que de alguna manera interactúan con el desarrollo de las tareas productivas. En este sentido se encuentran desde Fundaciones de tipo de apoyo comunitario hasta programas de desarrollo forestal que integran a productores de la zona.

Tal es el caso de UPM quien cuenta con la Fundación UPM y con el "Programa de Fomento" como dos mecanismos de responsabilidad social y ambiental. El Programa de Fomento de UPM funciona desde el año 2005 y consiste en integrar al productor local a la cadena forestal de la empresa. Esta integración se realiza a través de contratos de medianería en los cuales UPM proporciona los insumos y la asistencia técnica mientras el productor proporciona su tierra. A través de este componente UPM se nutre del 30 % de la madera utilizada por su planta industrial siendo el 70 % restante proporcionado por sus propias plantaciones. A su vez la empresa mantiene acuerdos con productores en los cuales cede tierras para pastoreo, apicultura, recolección de hongos, y semillas finas, entre otras actividades. Por otra parte la Fundación UPM se rige por la siguiente misión: "Promovemos el desarrollo de las comunidades donde la empresa opera a través de la educación, la capacitación y el emprendedurismo, fomentando una cultura de vida saludable" (UPM, 2011). Esta misión se lleva a cabo a través de estudios de impactos socioambientales, talleres de capacitación realizados en las comunidades, promoción de ingreso de empresas locales, entre otros; al 2011 se llevan realizados 48 proyectos comunitarios a través de la Fundación (UPM, Informe de Responsabilidad social y ambiental, 2011).

De similar forma Montes del Plata mantiene una política de vínculo con la comunidad a través de programas productivos con productores locales a través de acuerdos de medianería, de arrendamiento (160.000 hectáreas que involucran a 50 productores), promoción de contrato con empresas locales, contrato de mano de obra local, convenios con apicultores, con productores ganaderos (160.000 hectáreas que involucran a 200 productores), cuenta con un progra-



ma de Asociación con Pequeños productores en los departamentos de Durazno, Flores y Tacuarembó, entre otros. Sin embargo Montes del Plata no cuenta hasta el momento con un componente específico de trabajo comunitario al estilo de la Fundación UPM.

vi. Modelo exportador y cuestionamientos medioambientales: más allá de las certificaciones

El modelo de certificación de FSC y otros modelos de certificación que atienden a los impactos ambientales de las producciones, apelan a una mejor convivencia entre la producción forestal y los recursos naturales del país. En consecuencia, la lógica de la certificación atiende a la adecuación de la empresa y la producción, sin aparecer en ningún modo como cuestionamientos al desarrollo de estas empresas en el país. Como se señalara, el desarrollo de la cadena forestal celulósica ha estado relacionado con una transformación de la estructura productiva nacional, con la profundización de modelos productivos basados en el usufructo de los recursos naturales particularmente exigentes en términos medio ambientales. En ese marco, aunque Uruguay logró ubicarse como un país agroexportador se mantuvo como exportador concentrado con escasa diversidad productiva (Instituto Uruguay XXI, 2011). Concretamente el Instituto Uruguay XXI (2011) diagnostica un leve incremento de los destinos de exportación -con una mejora relativa intermedia en relación a los países competidores- pero que se acompaña de un proceso de concentración de los bienes de exportación, destacándose una retracción en los productos con mayor industrialización a favor de la importancia mayor de los productos primarios.

Tabla 4. Peso de RRNN en exportaciones uruguayas

Cuadro 1. Creciente importancia de los sectores "intensivos en RRNN" en las exportaciones con Ventajas Comparativas Reveladas (VCR)

Tipo de Clusters	1985% productos con VCR	1985 % valor exportado	2007% Productos con VCR	2007% valor exportado
Intensivos en RRNN	47,7	58,0	56,9	77,1
Intensivos en Trabajo, capital, químicos	52,3	42,0	43,1	22,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: OPYPA

Fuente: Paolino, C. OPYPA 2010, pp248.

En este proceso de intensificación en el uso de los Recursos Naturales (RRNN) la forestación ha sido objeto de análisis, considerando que su envergadura ameritaba un estudio pormenorizado de las implicancias ambientales y en especial atendiendo a la acumulación hecha en estos temas fuera del país. Dos han sido los principales recursos en discusión: el agua y el suelo.

En relación al suelo las críticas más expandidas han señalado los impactos de la forestación en la captación de nutrientes, las condiciones físicas del suelo y las implicancias del uso intensivo de agroquímicos²⁰. A este respecto la Universidad de la República no asumió una posición explícita, aunque sí ha vertido información relevante, aunque divergente, desde diversos ámbitos académicos evidenciando posiciones encontradas dentro y fuera de las diversas facultades y centros de estudios.

Por una parte, García Prechac desde la cátedra de suelos de la Facultad de Agronomía resalta las propiedades de la forestación en relación al suelo, destacando la capacidad de esta producción de producir una menor erosión y la capacidad de desarrollarse en suelos de menor productividad para rubros alternativos.

Una posición disidente puede encontrarse en Panario y Gutiérrez (2007) que desde la Facultad de Ciencias señalan que la forestación a partir de cultivos de eucalipto desbasifican los suelos, los acidifican y causan la pérdida de diversidad biológica. Asimismo señalan que, dado el proceso de incremento de la densidad de una parte del suelo que causan estas especies forestales, el drenaje es menor y las fuertes precipitaciones no tienen la capacidad de trasvasar, ocasionando un escurrimiento violento del agua sobre la superficie.

Esta diversidad de posiciones en el estudio de los impactos sobre el suelo no es la única controversia al interior de la Universidad de la República y en la sociedad civil. Un segundo aspecto especialmente discutido en el ámbito académico y desde los espacios de difusión de los movimientos ambientalistas es el relacionado al uso intensivo del agua y las implicancias para el ciclo hidrológico. En referencia al uso del agua las condiciones generales del desarrollo de la forestación (monocultivos, especies comerciales) han sido signadas como perjudiciales para el ciclo hidrológico y para el bioma pre existente. El asentamiento de plantaciones forestales en antiguos suelos de campo natural ocasionaron una pérdida en los caudales de agua y en los arroyos (Jobbágy et ál, 2006) incrementando los impactos de las sequías a nivel de todo el sistema productivo circundante. Asimismo se han señalado los perjuicios que la materia seca implica para la posibilidad de reposición y filtración del agua proveniente de precipitaciones (Sarli, 2004; Pérez Arrarte, 2007).

En sentido crítico, Panario y Gutiérrez (2007) sostienen que el acto de priorización de tierras forestales previstas en la reglamentación de la ley 15.939 establecía como áreas prioritarias las zonas de las cuencas de los principales ríos y vías de drenaje del país. En particular,

²⁰ Véase: Fernández, 2002.

afectando las altas cuencas de los ríos Santa Lucía, Río Negro, Tacuarí, Olimar y Cebollatí, así como la cuenca de la Laguna Merín. Para estos autores, fuera del análisis ético, existe un dilema económico en el agotamiento y reducción de la capacidad anual de las cuencas. Destacan que el uso en la producción de celulosa es largamente perjudicial en términos de rendimiento económico frente al uso en energía hidroeléctrica, en la producción de arroz -típica en torno a la Laguna Merín- y en los usos relacionados al consumo humano y animal.

Por su parte, Martino y Methol (2008) señalan que si bien la planificación preveía como suelos priorizados los suelos de radicación de las altas cuencas, en Uruguay la cuenca que se halla más afectada es la del río Tacuarembó que no alcanza un 25 % de su superficie forestada. En tal sentido advierten, como Panario y Gutiérrez, los problemas de una forestación radicada sobre las cuencas aunque matizan la existencia de este problema en el país.

En consecuencia, resulta evidente que la relación entre forestación y recursos naturales es un eje crucial en el debate en torno a este complejo, pero que el conocimiento y reconocimiento frente al tema es aún un objeto en discordia dentro de los círculos académicos del país.

vi. a. Conflictos ambientales y forestación

Un lugar particular en las diferencias en torno a la cuestión ambiental lo tienen los conflictos explícitos acaecidos en el marco de la instalación de plantas de celulosa junto al río Uruguay. Trascendiendo la forma como se procesó y/o toleró la diferencia al interior del país, el proceso de conflicto internacional mostró a Uruguay una cara nueva de las relaciones internacionales y puso de manifiesto la radicalidad de la diferencia cuando el punto de interés atañe a los recursos naturales. En consecuencia, el país vio como el desarrollo del modelo forestal y la implantación definitiva de la cadena forestal celulósica en el país se tradujo entre otros elementos en la expresión activa de un conflicto ambiental. El proceso de traspaso de las diferencias políticas y de orientación en el modelo de desarrollo hacia acciones de conflicto internacional -cuya expresión más notoria fue el corte de puentes en Guleguaychú y el conflicto internacional con Argentina- cobraron pública notoriedad y dominaron la escena nacional e internacional, captando consecuentemente la atención de una parte de la academia²¹. A este respecto, dentro del país y desde Argentina existió un esfuerzo de investigación orientado a comprender la génesis y el contenido del conflicto ambiental, identificando el surgimiento de nuevos actores y nuevos discursos. Graña (2007, 2009) se aboca a exponer el contenido específico de los discursos ambientalistas, mostrando la heterogeneidad de actores y de sentidos atribuidos al acto de militancia. En este sentido un aspecto a destacar es el involucramiento de actores comunitarios voluntarios que aunaron fuerzas con sujetos vinculados a la política partidaria y a movimientos ambientalistas remunera-

²¹ Véase: Graña, 2007 y 2009; Palermo y Reboratti, 2007; Alvarado, 2009.

dos de raigambre internacional. Asimismo la "demonización" de los actores en juego y en particular de las empresas forestales construyeron una contienda donde los discursos alcanzaron sus manifestaciones más radicales estructurando una escena de intereses irreconciliables entre producción, economía y conservación de recursos naturales.

Cabe señalar que el mencionado conflicto supuso para el país una nueva forma de procesar las diferencias y expuso la política internacional y comercial de Uruguay y del Mercosur. A nivel internacional el conflicto expuso a los países involucrados a una contienda que afectó tanto las relaciones diplomáticas como las relaciones comerciales y que puso en evidencia las falencias del Mercosur en su capacidad de mediar, en su capacidad de construir una identidad propia frente al mercado mundial y en su capacidad de agregar voluntades e identidades en el marco de las sociedades locales (Palermo y Reboratti, 2007).

vii. En suma, algunos puntos de partida

Las páginas precedentes han buscado evidenciar el escenario en el cual se inserta la megainversión en el Puerto de La Paloma. Se ha hecho un esfuerzo por evidenciar la relación de este nuevo emprendimiento con el desarrollo del complejo forestal en el país, así como por reconocer el mismo como una fase más del permanente diálogo, estímulo y promoción que ha tenido este complejo desde el Estado uruguayo. En consecuencia ha guiado las líneas anteriores el convencimiento de que el proceso de ampliación del puerto de La Paloma sólo puede pensarse como una nueva etapa del complejo forestal y en ningún caso como un evento aislado que afecta un territorio o un rubro productivo. Lejos de eso, la controversia en torno al puerto debe situarse en el marco de la polémica general a la que se ha sometido la forestación en múltiples ocasiones. Es en ese escenario que las anteriores páginas se abocaron a mostrar el desarrollo del complejo forestal, su historia en el territorio nacional, su relación con el Estado y con el capital financiero internacional. En este mismo sentido, se ha buscado evidenciar que el proceso de crecimiento de este rubro en el país estuvo acompañado de una complejización de su sistema de producción, pero que nada de ello se ha dado libre de polémicas. Por el contrario, en el país y a nivel internacional la expansión del complejo forestal en Uruguay ha generado diversos conflictos y desencuentros, posicionándose como una temática de análisis político y académico por sus implicancias económicas, productivas y ambientales principalmente. Es este encuadre de discrepancias, de desencuentros y polémicas el espacio al que se añade la ampliación del Puerto de la Paloma.

Desde esta mirada se erigen entonces tres mojones articuladores de las reflexiones en torno a la ampliación del Puerto de la Paloma, tres conclusiones que son asimismo puntos de

partida. En primer lugar, la necesidad de reconocer que el debate en torno a la ampliación del puerto no puede reducirse a la megainversión concreta sino que es imperioso asumir que debatir el puerto implica necesariamente debatir el modelo de desarrollo asentado en el complejo forestal. En segundo lugar, la necesidad de reconocer que la polémica atraviesa y enfrenta ámbitos que se pretenden homogéneos y unánimes, fragmentándolos. De modo que al interior de los partidos políticos, de los movimientos sociales y de la academia pueden visualizarse expresiones encontradas, que dificultan la construcción y reconocimiento de referentes. Finalmente, se hace evidente que mientras la academia y la sociedad civil discuten el complejo forestal en sus expresiones parciales o como totalidad, la inversión pública en esta ampliación del Puerto de La Paloma aparece como un refuerzo por parte del Estado uruguayo al compromiso que ha asumido con el complejo forestal y con su priorización como parte central del modelo de desarrollo nacional.

viii. Referencias

- Alvarado, Raquel (2009) *La expansión forestal en el Cono Sur*. Rev. Nueva Ciencia. Núm. 223. Pp. 76 a 93.
- Anuario DIEA 2011, MGAP, disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,583,O,S,0,MNU;E;27;7;MNU;?>
- Aparicio, Susana; Neiman, Guillermo y Piñeiro, Diego (coord.) (2010). *Trabajo y Trabajadores en el Agro Rioplatense. Nuevos temas y perspectivas*. Montevideo: Letraeñe Ediciones.
- Bittencourt, Gustavo; Rodríguez, Adrián y Torres, Sebastián (2009) *Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay*. OPP. Serie Estrategia Uruguay Tercer Siglo - Documento N° 01/09. Montevideo.
- Berriel, María; Estavillo, Fernanda y Bonjour, Leticia (2011) *Empresas Transnacionales - Factores condicionantes para la inversión en Uruguay*. Monografía de graduación. FCEA. Disponible on line en: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catecap/2011-06-30%20ETFactoresCondicionantesDeLaInversionEnUruguay.pdf>
- Carámbula, Matías y Piñeiro, Diego (2006) "La forestación en Uruguay: cambio demográfico y empleo en tres localidades" en: *Revista Agrociencia*. Vol X. N° 2. Pp. 63 a 73. Montevideo.
- Carámbula, Matías (2009) *Tiempos de Ausencia. Movilidad espacial y precariedad laboral de los trabajadores rurales temporales: el caso de los esquiladores de Villa Sara*. Facultad de Agronomía. CSIC. Montevideo: Editorial Letraeñe.
- Irisity, Fernando y Chiappe, Marta (2012) "Indicadores socioeconómicos para la evaluación de la sustentabilidad forestal en el norte de Uruguay" en: *Agrociencia Uruguay* vol.16 n° 1 Montevideo jun. 2012 Revista arbitrada de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República, y del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Uruguay
- Conde Hernández; R. (2000) "Corporaciones multinacionales y desarrollo económico: la inversión extranjera directa y las condiciones de su eficiencia productiva." En UNAM. *Del fin del milagro al fin del milenio: Medio siglo de economía y política en México. Homenaje a José Luis Ceceña Gámez*. Publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
- Fossati, Alberto y Van, Eduardo (2006) *Estrategias y Mecanismos Financieros para la conservación y el uso sostenible de los bosques*. Documento de trabajo. FAO.
- Fernández, Emilio (2009) *El maquinista de esquila ¿empresa u oficio?. La tercerización laboral en el medio rural*. FCS - CSIC. Impreso en Facultad de Agronomía. Colección Biblioteca Plural. Montevideo.

— FSC (1994) *Principios y Criterios del FSC para el Manejo Forestal Responsable Con el Complemento de Notas Explicativas y Justificaciones*. Disponible on line en: http://igi.fsc.org/md.static/FSC-STD-01-001_V5-0_D50_ES_Notas_Explicativas+Justificaciones.pdf Consultado 12/11/2012.

— Graña, François (2007) "Botnia, actores sociales y gobernanza" en: Palermo V y Reboratti, C (comp.), *Del otro lado del río: ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 93-127.

— (2009) *Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos*. Disponible on line en: <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/postgrados/doctorado/Tesis%20F%20Grana%20-%20Dialogo%20social,%20gobernanza,%20Botnia%20y%20actores%20sociales%20-%20jun%2009.pdf> (Actualizado 12/11/2012)

— Jobbágy, Esteban et ál. (2006) "Forestación en Pastizales: hacia una visión integral de sus oportunidades y costos ecológicos" en: *Agrociencia*. (2006) Vol. X N° 2 pág. 109 - 124

— Martino, Diego y Methol, María (2008) *Cambios en el uso de la tierra*. PNUMA, GEO Uruguay. Montevideo.

— Montes del Plata (2010) *Informe de Certificación de Manejo Forestal, 2010*. SGS. <http://www.sgsgroup.com.bd/~media/Global/Documents/Technical%20Documents/Reports/Certification%20Reports/sgs-eufores-es-10.ashx>

— Montes del Plata (2011) http://www.montesdelplata.com.uy/prensa/pdf/11_8_2011_Resumen%20Publico_mdp.pdf

OPYPA (2008) *Anuario 2008*. MGAP.

OPYPA (2011) *Anuario 2011*. MGAP.

— Palermo, Vicente y Reboratti, Carlos (comp) *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos* (2007), Buenos Aires: Edhasa.

— Panario, Daniel y Gutiérrez, Ofelia (2007) "La política forestal industrial del estado uruguayo." UNCIEP - Facultad de Ciencias - UdelaR. Ponencia presentada al "Seminario: Política y pasteras en el Río Uruguay." Argentina. Disponible on line en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ponencias/Daniel%20Panario%20y%20Ofelia%20Guti%C3%A9rez.pdf> (Actualizado 26/11/2012)

— Peluffo, Adriana (2011) *Integración regional y su relación con la dinámica de las plantas: un enfoque de diferencias en diferencias*. FCEA - Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo - N° 08/11. Montevideo.

— Pérez Arrarte, Carlos (2007) *Plantaciones forestales e impactos sobre el ciclo del agua* Grupo Guayubira. Diponible en: <http://www.uruguayambiental.com/publicaciones/PerezArrartePlantacionesForestales.pdf>

— Piñeiro, Diego (2008) *El trabajo precario en el campo uruguayo*. FCS - CSIC. UdelaR. Montevideo.

— (2012) "El trabajo asalariado agropecuario en el Uruguay." IICA. Disponible on line http://www.iica.org.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1006:acceso-de-productos-agroalimentarios-de-america-latina-y-el-caribe-a-los-mercados-internacionales-la-experiencia-de-las-plataformas-para-la-exportacion-&catid=60: coyuntura-2010 Consultado 12/11/2012.

— Polla, María Cristina (1998) *Experiencias en sistemas productivos agroforestales y silvopastoriles en Uruguay*. División Forestal, MGAP. Disponible on line: <http://www.fao.org/ag/AGa/AGAP/FRG/AFRIS/espanol/Document/AGROF99/PollaMC.htm>

— Riella, Alberto y Mascheroni, Paola (2009) "Población, ingresos y hogares agrodependientes." *Anuario Opyya-MGAP*. Pp. 461-468.

— Riella, Alberto y Ramírez, Jessica (2009) "El trabajo rural en la ganadería y en la forestación." *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*. N° 31, Segundo Semestre 2009.

— Riella, Alberto (coord), (2007) *El empleo rural en la empresa Metsä-Botnia, Informe de Investigación*, Dpto. de Sociología, FCS del la UdelaR, Montevideo.

— Sarli, Verónica (2004). *Impacto del cambio en el uso del suelo sobre el funcionamiento ecosistémico. Departamentos de Paysandú y Río Negro*. Tesis de Maestría, Programa Ciencias Ambientales, Facultad de Ciencias. UdelaR. Montevideo.

— Tommasino, Humberto y Bruno, Yanil (2010) "Empresas y trabajadores agropecuarios en el período 2000-2009." *Anuario Opyya-MGAP*. 2010

— Tubío, M (2011) *El Empleo en la forestación: un estudio de la calidad del trabajo y las condiciones de vida de los trabajadores de la fase agraria*. Ed. Universidad de Granada.

— UPM, (2011) SGS Management Certification. <http://www.sgsgroup.com.bd/~media/Global/Documents/Technical%20Documents/Reports/Certification%20Reports/sgs-ssc-forest-9060-uy-grupo-de-certificacion-forestal-oriental-sa2011-uy-21.ashx>

— UPM, (2011) Informe de Responsabilidad y Ambiental 2011. <http://www.upm.com/uy/forestal-oriental/rse/Documents/UPM%20Forestal%20Oriental%20-%20Informe%20RSA%202011.pdf>

— UPM (2011) Resumen Público del Plan de Manejo Forestal, 2011. <http://www.upm.com/uy/forestal-oriental/rse/Documents/UPM%20Forestal%20Oriental%20-%20Plan%20de%20Manejo%20-%20Resumen%20P%20C3%20BAblico%202012.pdf>

— Uruguay XXI (2011) Sector Forestal. Serie: Oportunidades de Inversión en Uruguay. <http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2012/07/Sector-Forestal-Uruguay-XXI-Dic-2011.pdf> (actualizado 24/11/2012)

— Vassallo, Miguel (2011) *Dinámica y Competencia intrasectorial en el agro. Uruguay 2000-2010*.

FAGRO-Udelar. Montevideo.

— Verger, Antoni (2003) *El sutil poder de las transnacionales. Lógica, funcionamiento e impacto de las grandes empresas en un mundo globalizado*. Barcelona: Icaria Editorial.

— Weyerhaeuser (2009) Informe de Certificación de Manejo Forestal, 2010. SG. <http://www.sgsgroup.com.bd/~media/Global/Documents/Technical%20Documents/Reports/Certification%20Reports/SGS-SSC-Forest-20090093-UY-Weyerhaeuser-Productos-SA-SA2011-UY-11.ashx>

— (2011) Sustainability Report. <http://www.weyerhaeuser.com/pdfs/sustainability/WeyerhaeuserSustainabilityReport2011.pdf>

Valoración sobre el puerto multimodal de La Paloma

Emilio Fernández y Agustín Juncal

Introducción

De un tiempo a esta parte, el vínculo de los estudios ambientales y las ciencias sociales ha adquirido una mayor presencia y relevancia. Como señala Jolivet (1997), los estudios ambientales necesitan un desarrollo cognitivo que incorpore varias miradas y no quede restringido únicamente a sus características bio-físico-químicas. Por ello, las ciencias sociales han generado un campo fértil desde donde aportar a la generación de insumos sustanciales en relación a la identificación, reflexión y búsqueda de soluciones a los conflictos ambientales.

El presente trabajo es un resumen de distintas opiniones recabadas por diversos actores vinculados al puerto de La Paloma. Dichas opiniones surgen de entrevistas realizadas en el mes de octubre de 2011 por un grupo de estudiantes de la licenciatura de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales en el marco del curso Seminario Temático "Sociedad y Ambiente", edición 2011¹.

Las entrevistas recogen las distintas valoraciones que los vecinos palomenses -y algunos otros actores vinculados a la localidad- efectúan sobre los posibles impactos (económicos, sociales, ambientales) que podría acarrear el rediseño del actual puerto de La Paloma y su uso como puerto multimodal, destinándolo también -además de la función que cumple actualmente- como vía marítima de extracción de madera en la región.

El trabajo que sigue se articula en una primera parte que presenta el escenario de fondo en el cual se despliega el conflicto planteado entre diversas perspectivas, discutiendo brevemente algunas dimensiones de los modelos de desarrollo. A continuación se realiza una síntesis del desarrollo forestal, por cuanto este sistema productivo de alguna manera está implícito en la propuesta portuaria de La Paloma siendo el telón de fondo del conflicto al que se alude. En el

¹ El curso contó con estudiantes de las licenciaturas de Desarrollo, Turismo y Sociología tanto de la Udelar como de universidades extranjeras. Los estudiantes que desarrollaron las entrevistas durante el trabajo fueron los siguientes: Alzaga, Valentina; Arnaud, Maximiliano; Baz, Gonzalo; Bentancur, Celeste; Bökle, Aljoscha; Cabrera, María Celina; Cabrera, María Virginia; Casteluccio, Ana; Cribari, Luciana; De León, Raúl; Díaz, Rocío; Fernández, Adriana; Figueroa, Patricia; Fonseca, Valentina; García, Deborah; García, Marcela; Goimil, Luciana; Hernández, Rocío; Illers, Marlene; Lado, María Inés; López, Agustina; Maccio, Lucía; Malanga, Ana Laura; Mello, Federico; Morisio, Bethania; Pagani, Nahuel; Pazos, Cecilia; Perona, Sebastián; Rodríguez, Mercedes; Santana, Valeria; Soca, Lucía; Souto, Manuel; Trobo, Marina; Varela, Lucía y Vera, Jorge.

apartado siguiente se esboza una corta historia de la región este y sus vínculos con el puerto de La Paloma como forma de contextualizar en el espacio y el tiempo el hecho social que se aborda. En cuarto lugar, se da la voz a los distintos actores entrevistados recabando el conocimiento y la valoración que hacen acerca de la propuesta de ampliación del puerto de La Paloma. Al finalizar este capítulo se esbozan algunas conclusiones.

1. Modelos de desarrollo. ¿Espacio de conflictos o de gobernanza?

Desde hace algunas décadas, existe una firme corriente de pensamiento que sostiene que el planeta está en los límites de su capacidad productiva, fundamentalmente por los efectos de un excesivo desarrollo industrial. En tal sentido, el aumento de la productividad del capital de formación humana ha contrarrestado la disponibilidad de capital natural (Daly, 1997; Lander, 2009).

Algunas respuestas iniciales a la problemática ambiental mundial fueron colocadas en la agenda política a través de la aparición del concepto de desarrollo sostenible. El mismo deriva del informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) de 1987. En términos generales, se considera *desarrollo sostenible* aquel tipo de desarrollo que propende a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin poner en compromiso el bienestar de las generaciones futuras (Informe CMMAD, 1987: 67).

No obstante, los posteriores debates en torno a su definición han estado signados por constantes "luchas semánticas", al igual que las disquisiciones respecto a sus formas de medición, lo cual ha determinado la existencia de diferentes perspectivas de desarrollo que incluyan el carácter "sostenible" del mismo (Arocena y Porzecansky, 2010; Piñeiro, 2010).

En base a lo anterior es que algunos autores -entre ellos Wolfgang Sachs- han señalado que el "desarrollo sustentable", además de ser polisémico, esconde un oxímoron como consecuencia de la contradicción entre los términos "desarrollo" y "sustentabilidad"² (Arocena y Porzecansky, 2010). Inclusive, en un reciente trabajo, Giddens (2010) establece que la multiplicidad de significaciones que giran sobre el desarrollo sostenible, reflejen su escasa validez conceptual para las políticas del cambio climático.

Partiendo del entendido de que la situación de controversias sobre el desarrollo sostenible no escapa a la realidad de nuestro país, es que puede afirmarse que en torno a la gestión del capital natural se configuran espacios de disputas y conflictos (Daly, 1997). En ese sentido, es

² Según la Real Academia Española (RAE) el oxímoron se define como una "combinación en una misma estructura sintáctica de dos palabras o expresiones de significado opuesto, que originan un nuevo sentido"

factible encontrar que mega-emprendimientos industriales sean colocados bajo la lupa por varios sectores de la sociedad, como consecuencia de los posibles efectos que podrían generarse sobre el ambiente. Tal es el caso de la ampliación del puerto de La Paloma y su utilización como vía marítima para el transporte de madera hasta la planta de UPM en Fray Bentos.

Esto se enmarca en un contexto que Piñeiro y Moraes (2008) describían de muy buena manera. Los autores señalaban que en Uruguay existen dos concepciones claramente delineadas en torno al desarrollo del país y que en la práctica coexisten. Por un lado, se encuentra el desarrollo asociado a la promoción del valor de los recursos naturales, con una escasa modificación, a través del eslogan "Uruguay Natural". Mientras que, por otro lado, hay una visión de "país productivo" estrechamente asociado al devenir del desarrollo agrario y de las cadenas agroindustriales, entre las cuales destaca la forestal.

En resumen, los autores señalan que el desarrollo en nuestro país ha marchado por un carril intermedio de los dos postulados mencionados, que genera una síntesis entre las visiones de país. No obstante, no debe desconocerse que detrás de estas visiones o concepciones de desarrollo también existen contradicciones que, a su vez, suelen generar espacios de disputas por la utilización del capital natural del país.

Como fue mencionado, la gestión (y a veces apropiación) del capital natural genera tensiones y disputas entre actores, que se manifiestan en diferentes escalas. Filardo, Cardeillac y Vigna (2010) elaboraron un modelo para el análisis de los actores con incidencia en la gestión costera. Allí, ubicaron los discursos de los actores en dos grandes visiones: "productivistas" y "preservacionistas", según la aproximación al desarrollo sustentable. Así, según el trabajo mencionado:

"...se contrastarán los discursos que se aproximan al modelo más cercano a una definición débil de desarrollo sostenible, que de aquí en más serán llamados 'productivistas', con aquellos más cercanos al modelo que se aproxima a una definición fuerte de desarrollo sostenible, que llamaremos 'preservacionistas'. (...) Para aquellos que se sitúan en una posición cercana a la que hemos llamado preservacionista, existe una confusión en el enfoque neoclásico que lleva a que se priorice el crecimiento económico y no la preservación de los recursos naturales. Estos últimos son, desde esta perspectiva, los únicos recursos que tienen un valor real y que eventualmente pueden sostener la creación de nuevos valores, siempre y cuando se los conserve. Por el contrario, para quienes se sitúan más próximos a la posición productivista, el razonamiento de la preservación de los recursos naturales conduce al absurdo de negar la capacidad de modificar el entorno. Así, desde esta postura, se identifican algunas cuestiones que se considera relevante señalar" (Filardo, Cardeillac y Vigna, 2010: 56).

De este modo, las posturas "productivistas" y "preservacionistas" de los actores pueden dar lugar a la identificación tanto de conflictos como de espacios de diálogo social para la

gestión de determinados territorios. A continuación se presentará sucintamente las definiciones de conflictos ambientales y de gobernanza que se adoptan en el presente trabajo.

Siguiendo a Gudynas y Santandreu (1998) se hará referencia a los conflictos ambientales como un tipo particular de conflicto social. Los autores señalan que deben cumplir con una serie de características. Entre ellas destacan: 1. que tienen un proceso; 2. que se desarrollan en la esfera pública; 3. que involucran acciones colectivas de grupos; 4. que son el resultado de diferentes valores, percepciones o significados sobre el ambiente; 5. que contienen dinámicas de oposiciones, y finalmente 6. que deben tener el reconocimiento de los actores en oposición.

"En general los conflictos ambientales se centran alrededor de impactos ambientales. En muchos casos estos impactos son el motivo de la disputa, en tanto unos aluden a su gravedad, otros lo minimizan. En otras situaciones, el conflicto se centra en la gestión a realizar para enfrentar el impacto. Como definición de trabajo se presenta aquí al impacto ambiental como modificaciones sobre los componentes físicos y biológicos del ambiente, y la valoración social que se hace de ellas" (Gudynas y Santandreu, 1998: 33).

En este tipo de conflictos se plantean escenarios con actores que se sienten *beneficiados* y *afectados*, al igual que tienen diferentes visiones y perspectivas de los modelos de desarrollo que se proponen.

Por otra parte, el retiro del Estado de ciertas funciones sociales ha generado una mayor participación de la sociedad civil en diversos ámbitos. En contraposición a la idea de gobierno, de estructura vertical y concentración de decisiones, se ha ido conformando en el último tiempo la noción de gobernanza como forma alternativa de la gestión del poder. En sentido estricto, la gobernanza se caracteriza por una mayor descentralización en la toma de decisiones, por su carácter horizontal, brindando espacios a una amplia participación de los actores. Al tratarse de temas complejos, la gobernanza se presentaría como un instrumento válido para incorporar a todas las opiniones involucradas en un diálogo social plural.

Las resignificaciones estatales, sumadas a factores de cambio dentro de la sociedad civil, por ejemplo el incremento del descrédito por las decisiones tecnocráticas, el mayor recelo de las ONG ambientalistas en la democracia parlamentaria y las acciones gubernamentales, entre otros factores, han estimulado formas de diálogo social como la gobernanza. Este tipo de diálogo social, se ha convertido en uno de los más propicios para solucionar controversias que se vinculan a temáticas ambientales. Según la conceptualización de Graña (2010), mediante la gobernanza se pueden generar los mecanismos necesarios para llegar a resoluciones consensuadas entre los actores implicados.

"[la noción de gobernanza] sugiere 'horizontalidad' en la gestión del poder, con vistas a la resolución de problemas complejos y con participación de todos los actores involucrados, en este sentido, se opone a la noción clásica de 'gobierno', empleada para designar a la autoridad

tradicional del Estado centralizado que asume -o debiera hacerlo- funciones de interés general por medio de una estructura vertical y delegativa. Más allá de interpretaciones diversas y aun enfrentadas, la 'gobernanza' alude invariablemente a modalidades de debate y decisión colectivos que incluyen -o debieran hacerlo- a todos los afectados mediante el entendimiento y negociación" (Graña, 2010: 13)

Recientemente (2011) se firmó un Convenio entre Intendencia de Rocha, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y el Ministerio de Turismo y Deportes (MTD) donde se consigna que el puerto de La Paloma pasaría a ser una terminal multimodal, reforzando su carácter de puerto comercial, en este caso como puerta de salida para la producción maderera de la región. Esta decisión generó diversas reacciones entre aquellos que se sintieron directamente afectados (en primer lugar los habitantes permanentes de La Paloma) así como también en otros sectores de la sociedad.

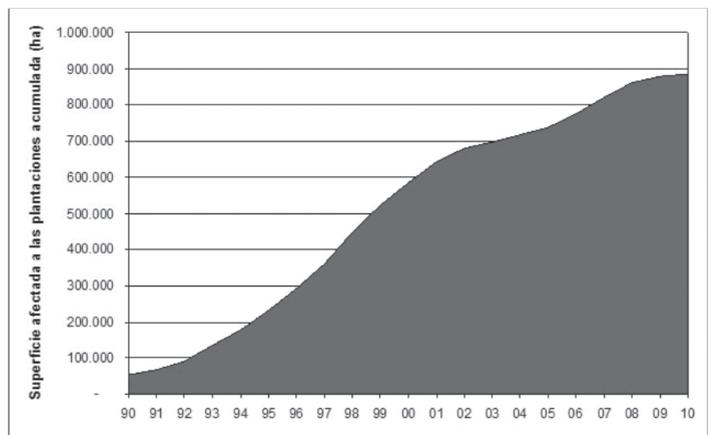
Como objetivo de este trabajo, se expondrá más adelante una síntesis de las distintas opiniones y percepciones obtenidas como fruto de un relevamiento efectuado entre algunos habitantes de La Paloma.

2. Contextualización del modelo forestal

En el último decenio se asiste en Uruguay a un importante crecimiento económico como consecuencia de distintas variables tanto internas como externas. Una de estas variables ha sido la instalación de un modelo forestal de monocultivo basado fundamentalmente en la plantación de eucaliptus y pinos.

La siguiente figura ilustra el avance y desarrollo del sector que ha cambiado la matriz productiva nacional, al punto que el sector forestal se ubica en el tercer lugar dentro de las exportaciones agropecuarias.

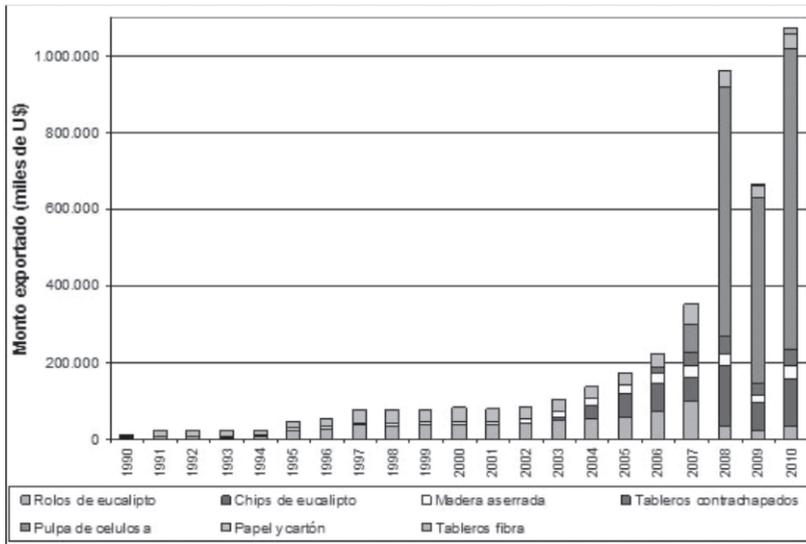
Figura N° 1 Desarrollo de las plantaciones forestales (1990 – 2010)



Fuente: SPF en base a DGF. Datos 2009 – 2010 estimaciones preliminares.

A partir del año 2000 se generan niveles crecientes de exportación hasta superar los 900 millones de dólares en el año 2008 y si bien la crisis global del año 2009 provocó una caída significativa de las exportaciones del sector, el volumen total exportado superó los 600 millones de dólares en el año.

Figura N° 2 Exportaciones de productos forestales



Fuente: SPF en base a URUNET

El modelo forestal impulsado en el país ha conocido diferentes fases, moldeadas de alguna manera por la combinación de factores internos y externos.

Una primera fase, se podría identificar como de instalación. Ella abarcaría el período comprendido entre la promulgación de la ley 15.939 (en el año 1987) donde la superficie de las plantaciones forestales era de 46.000 hectáreas, y el año 2007 en que comienza a operar la primera planta de procesamiento de celulosa en el Uruguay y la superficie plantada pasa a ser de 850.000 hectáreas. Una segunda fase, que se podría denominar de consolidación del modelo, está signada por la existencia de una primera planta de celulosa funcionando con una capacidad instalada de 1,1 millón de toneladas de celulosa blanqueada de fibra corta de eucalipto y con un consumo de 3,6 millones de metros cúbicos al año. Esta primera planta fue instalada por la empresa Botnia que luego se trasladará a la firma UPM (United Paper Mills Ltda creada como UPM-Kymmnen en 1996 en Finlandia).

En este período se estima una tendencia al ascenso anual de las exportaciones (más allá de la crisis de 2009 del sector a nivel mundial). Las expectativas de exportación para el año 2011 se ubicaron en el entorno de los 740 millones de dólares (incluidos los productos madereros y papeleros secundarios) sin considerar la celulosa exportada por UPM-Botnia desde la zona

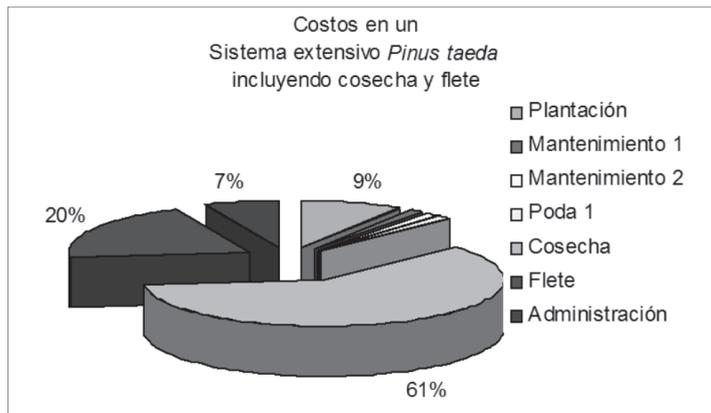
franca de Fray Bentos y, si se las adiciona, el monto se ubica en el orden de los 1.500 millones de dólares.

En esta segunda etapa se está construyendo una segunda planta productora de celulosa, próxima a la localidad de Conchillas, en el departamento de Colonia (sobre el Río de La Plata).

Por último, una tercera etapa que podría caracterizarse como de expansión está pautada por la concreción de una segunda (y la proyección de una tercera) planta de procesamiento de pulpa de celulosa. Esta contará con una capacidad proyectada de procesamiento de 1.300.000 toneladas secas anuales y estaría operativa en el segundo semestre del año 2013. En esta fase, además de la ampliación de la capacidad operativa de la fase industrial (plantas de celulosa), se requerirá una red logística acorde a las demandas de la producción, tanto en lo que refiere a posibilidad de acceso a distintos territorios como a la articulación de distintas modalidades de transporte (red vial, transporte ferroviario, vías fluviales y marítimas) que permitan viabilizar la producción forestal en zonas más alejadas de las plantas de procesamiento, "conquistando" nuevos territorios.

Ahora bien, por las características de la producción forestal, la misma es particularmente sensible a la estructura de costos que le imparten dos eslabones de la cadena; por un lado la cosecha y por otro lado el transporte (Bussoni y Cabris, 2006). Estas dos etapas de alguna manera pautan fuertemente la rentabilidad del "negocio" forestal, el cual se encuadra en un escenario internacional de mercados sumamente competitivos.

Figura N° 4. Costos de explotación forestal



Fuente: Bussoni A., Cabris J. *Regímenes Silvícolas y Riesgo Financiero para Pinus taeda en las Zonas Litoral Oeste y Noreste de Uruguay*. Agrociencia, v. X (2), 2006, Montevideo, Uruguay.

Por tal motivo las distintas empresas forestales que operan en el país se han preocupado por innovar constantemente en los procesos mencionados a los efectos de poder mantener y mejorar sus márgenes de ganancia, incorporando constantemente innovaciones tecnológicas -

sobre todo en la fase de cosecha forestal- que les permitan mantener y mejorar su ecuación productiva (Fernández, 2012).

En lo que hace al sistema de traslado la principal red utilizada es el transporte carretero, ya que si bien se han desarrollado algunas obras de infraestructura -como la terminal logística (M'Bopicuá) en los márgenes de una de las principales vías navegables (Río Negro)- y se ha tratado de recuperar parte de la red ferroviaria del país -que padece un deterioro de más de medio siglo-, la actual infraestructura vial del país se muestra ineficiente para las demandas de la industria instalada y proyectada.

El uso por parte de la actividad forestal de la red de caminos y rutas nacionales, no solamente plantea costos adicionales a los gobiernos departamentales y al gobierno nacional, sino que además comparte la red vial con otras actividades desarrolladas en el territorio (agricultura, turismo, etc.). Ello hace que la infraestructura logística padezca importantes restricciones para acompañar el crecimiento de la actividad económica, además del deterioro que la misma sufre y que como corolario repercute, negativamente, en los distintos usuarios que utilizan las vías de transporte carretero.

El estado de situación descrito ha llevado a que tanto desde el ámbito privado empresarial como desde las esferas públicas se busquen iniciativas que promuevan posibles soluciones a los problemas planteados. Por las características geográficas del país -que cuenta con 200 kilómetros de costas sobre el océano Atlántico y 300 sobre el Río de la Plata (además de la cantidad de cursos de agua navegables)- se ha vislumbrado la posibilidad de desarrollar, de manera similar a la implementada en gran parte de los siglos XIX y XX, el transporte marítimo y fluvial.

Muchas miradas entonces se vuelven hacia la costa y, como es de imaginarse, la magnitud de los cambios producidos y proyectados rediseñan no solo la economía del país sino también y fundamentalmente implican importantes modificaciones en la sociedad.

3. La región este y el puerto de La Paloma

La ubicación privilegiada del país ha hecho que gran parte de su historia esté signada por la prevalencia de la faja costera. Desde los primeros intentos colonizadores más o menos perdurables en Colonia de Sacramento (1680) pasando por la fundación de la actual capital, Montevideo (1726), o por el hoy principal balneario de la región, Punta del Este/Maldonado (1755), el territorio que hoy compone el país tejió su historia y moldeó su sociedad en constante diálogo con la costa. Por medio de ella se han canalizado tanto los flujos receptores (gentes, alimentos, maquinarias, mercaderías, etc.) como los expulsores (gentes, alimentos, mercaderías, etc.) contrayendo hoy día un papel relevante en las distintas actividades que se desarrollan en el territorio (residencia, comercio, turismo, etc.). Como corolario de esta ubicación estratégica en el meca-

nismo de construcción social y económica es que la zona costera -y los distintos asentamientos fijados en su hinterland- ha sido espacio de confluencia de diversos aportes -sociales, económicos, culturales, etc.- así como también escenario de múltiples conflictos, lo que de alguna manera ha marcado su impronta de territorio signado por constantes crisis y alternativas.

El puerto hoy conocido como de La Paloma, está formado por una ensenada en uno de cuyos extremos se ubica el Cabo de Santa María, una de las zonas de mayor peligro para la navegación de la costa uruguaya. En 1874 se inauguró el faro que hasta el día de hoy indica las características riesgosas de la costa.

Luego de instalado el faro, se comenzó a utilizar la ensenada como puerto para el transporte de personas y mercancías entre la ciudad de Rocha (distante unos 20 kilómetros) y diversos puertos del territorio (Maldonado, Montevideo) incrementándose la circulación por medio de esta vía y surgiendo las primeras construcciones en la zona, siendo habilitado en 1885 como puerto de "importación".

En 1906 es declarado puerto de cabotaje, de refugio y de carga prosiguiendo con su función portuaria y de nudo de comunicación entre el tráfico naviero procedente del oeste (Montevideo, Maldonado, Buenos Aires) y el este (Brasil, etc.) al punto que en 1914 comienza a funcionar la vía férrea La Paloma-Rocha que impulsa el crecimiento de la localidad.

Con la instalación de diversos servicios públicos y una urbanización creciente, a fines de la década del 30 dicha localidad es ascendida a la categoría de pueblo, siendo más o menos en este período que La Paloma comienza a desarrollar una infraestructura turística como forma de dar respuesta e impulso a una demanda creciente de visitantes estivales que comenzaron a valorar la localidad costera que se estaba configurando y a invertir en ella. De esta manera, La Paloma puerto comienza a ser demandada como La Paloma balneario, y este nuevo destino no parará de crecer hasta el presente.

Una reseña de La Paloma necesariamente debe incluir las actividades vinculadas con el mar, en particular la pesca. Este recurso fue importante para la localidad en tanto fuente de subsistencia de una parte importante de su población. Será a partir de la década de los 40 que la pesca conocerá un desarrollo importante al punto que en 1950 La Paloma será catalogada como primer pesquero de América y quinto del mundo. Durante la segunda mitad del siglo, la actividad pesquera será uno de los más importantes motores de desarrollo de La Paloma hasta que dicho ciclo se verá interrumpido a principios de la década de los 90 con el cierre de la principal empresa pesquera. Al presente, como remanente de una actividad que signó el desarrollo de la zona durante casi medio siglo, subsisten algunas decenas de pescadores artesanales.

4. Los actores

Tal como se dijo, en el año 2011 se realizaron diversas entrevistas a múltiples actores vinculados de una u otra manera al puerto de La Paloma, en el marco de un curso curricular de la Facultad de Ciencias Sociales. Como forma de contribuir al debate generado se pensó en utilizar la información recabada y procesarla sistemáticamente en función de algunos ejes conceptuales preestablecidos. El análisis que a continuación se presenta forma parte de ese procesamiento de la información.

En primer lugar, es importante señalar que la metodología empleada fue de tipo cualitativa, basándose la recolección de información en entrevistas semiestructuradas a distintos informantes calificados. La muestra estuvo compuesta por 37 casos, tratando de cubrir el más amplio espectro ocupacional y focalizada en los habitantes de La Paloma, ya que salvo algunos integrantes del gobierno departamental con residencia en la ciudad de Rocha, los entrevistados seleccionados debían cumplir con el requisito de vivir en la zona.

A su vez, con la muestra obtenida -emergente del trabajo de campo realizado- se realizó una categorización a fin de facilitar el procesamiento de la información y la comprensión de las distintas perspectivas referidas por el conjunto de entrevistados.

En el cuadro N° 1 se presenta la categorización efectuada así como el número de personas entrevistadas en cada uno de los diferentes subconjuntos.

Cuadro N° 1. Número de entrevistas realizadas según sector

Sectores	Personas entrevistadas
Vecinos	5
Trabajadores	7
Ambientalistas	5
Comerciantes/empresarios	6
Gobierno local/departamental	11
Funcionarios	3
Total	37

En primer lugar se ubicó un grupo al que genéricamente se denominó "vecinos", compuesto por pobladores de La Paloma. Estos vecinos, más allá de realizar diversas actividades (asalariados de distintos servicios, amas de casa, etc.) o pertenecer al sector pasivo, fueron entrevistados fundamentalmente rescatando su condición de residentes permanentes de la zona.

En una segunda categoría se situó a un conjunto -también de vecinos- a los cuales se entrevistó ponderando en esta ocasión su condición de trabajadores (empleados) con activida-

des vinculadas al puerto de índole privada, encontrándose en esta categoría pescadores, empleados de pescaderías, trabajadores del servicio de dragado del puerto, etc.

En tercer lugar se estableció un grupo caracterizado como "ambientalistas" ubicándose en esta categoría a un colectivo con integrantes que reúnen particularidades heterogéneas en lo concerniente a sus actividades (profesionales universitarios, docentes, pasivos, etc.), pero que comparten una plataforma ideológica básica en lo que respecta a ciertas formas de vincularse con el ambiente y los recursos naturales.

En cuarto lugar se situó a aquellos habitantes de La Paloma abocados a la actividad comercial y/o empresarial en la zona, de rubros muy diversos y vinculados a la actividad portuaria (empresario de dragado del puerto) o a la actividad comercial de La Paloma (propietarios de comercios) así como también al sector turístico (propietarios y administradores de hoteles, etc.) que mantienen su actividad todo el año. Por lo tanto no fueron incluidos en esta categoría aquellos comerciantes que realizan una actividad zafral (o estival).

En quinto lugar se ubicó a diversos actores locales de las esferas de gobierno departamental y municipal de La Paloma. Tanto de la actual administración departamental -en la esfera ejecutiva y legislativa- como también de la oposición que tiene representación en el legislativo (ediles). A este subgrupo se lo podría definir como el de "los políticos" ya que se encuentra compuesto por diversos actores que han asumido la función de conducción política, ya sea esta departamental o municipal.

Por último, en sexto lugar, a nivel del gobierno nacional se agrupó a los distintos funcionarios entrevistados -con diverso rango- dependientes de múltiples Ministerios vinculados con la actividad portuaria (caso de la Armada Nacional) y en particular con el puerto de La Paloma (caso de la Dirección Nacional de Hidrografía, dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas). Para simplificar, se le denominará el grupo de "funcionarios estatales".

A continuación siguiendo la distinción establecida más arriba entre las distintas perspectivas utilizadas -"productivistas" y "preservacionistas"- se identificará a unos y a otros en función de sus opiniones y de su ocupación.

4. 1. La perspectiva "productivista"

Entre los entrevistados identificados con un sesgo "productivista" se encuentran algunos que "pertenecen" al territorio, ya sea este "natural" -por ser nacidos en la zona- o por "adopción" -en cuanto eligieron esta región para vivir. También se encuentran aquellos informantes que residiendo en la ciudad de Rocha (fundamentalmente pertenecientes a distintas esferas del gobierno departamental, tanto a nivel del ejecutivo como también del legislativo) mantienen importantes vínculos con la zona.

Los actores a los que se ha "categorizado" como "productivistas" básicamente son aquellos entrevistados que evalúan que los aportes que puede realizar la implementación del proyecto de Puerto Multimodal son beneficiosos para la comunidad y/o para sus intereses personales (más trabajo, mayor actividad económica, mayor desarrollo de la región, etc.).

Las opiniones recabadas abarcan un abanico bastante amplio de valoraciones: desde las de aquellos que piensan que los efectos medioambientales pueden ser mitigados con eficientes controles hasta las de quienes entienden que si bien las consecuencias desde una perspectiva ambiental pueden ser significativas, de todas maneras los potenciales beneficios superan los posibles inconvenientes que se deba afrontar.

También se encuentran diferencias de análisis en torno al efecto de las modificaciones programadas. La gama va desde aquellos habitantes que evalúan las consecuencias de las modificaciones portuarias desde una perspectiva personal -calculando las "oportunidades" que se les abrirán para mejorar su situación (laboral, comercial, profesional, económica, etc.)- hasta aquellos que realizan un razonamiento más amplio, tratando de visualizar los efectos en la sociedad toda de La Paloma e inclusive sus proyecciones en la Región Este.

En los diversos grupos, ya sean éstos de vecinos, de trabajadores, de ambientalistas, de comerciantes/empresarios, de políticos del gobierno local y/o departamental o de funcionarios estatales, se encontraron opiniones "productivistas", manejando los entrevistados una amplia gama argumental que se expone más adelante en el presente trabajo.

4. 1. 1 Identificación de los actores (quiénes son, qué hacen, a quiénes representan, etc.)

En este apartado, se ha optado por recabar testimonios que den cuenta de las diversas ocupaciones de los entrevistados y de su vínculo con La Paloma. La idea era recoger la imagen que ellos se han formado del territorio y los distintos componentes del mismo, ya sean físicos o humanos-.

Cabe consignar que si bien todos los informantes de una u otra manera están insertos en las distintas redes sociales de la zona, ninguno fue entrevistado en tanto que "vocero oficial" de tal o cual organización. La información recabada se hizo a título personal, aunque la misma expresa el sentir y el pensar de un colectivo más o menos "orgánico" que lo respalda.

Una de las características de La Paloma -junto con La Aguada y Costa Azul que concentran unos 4.000 habitantes permanentes- es que en tanto que localidades balnearias conocen un auge en los meses estivales donde estos centros urbanos son visitados por 50.000 turistas y luego ven decaer la actividad económica. Se mantienen algunos servicios (escuela, liceo, salud, administración, prefectura, etc.) y los comercios imprescindibles para cubrir las necesidades de

esa población. La labor pesquera, otrora motor de un importante crecimiento, es hoy prácticamente testimonial subsistiendo algunos pescadores artesanales. Una parte importante de esta población se traslada diariamente a trabajar a la capital departamental, por lo cual las citadas localidades cumplen una función de "ciudad dormitorio" albergando por la noche a quienes han elegido vivir al lado del mar. Es de señalar que en el último período intercensal (2004-2011) mientras que la ciudad de Rocha conoció un decrecimiento de 0,5%, la ciudad de La Paloma experimentó un incremento de 9,2% (Veiga et ál., 2012: 24).

Gran parte del colectivo que se categorizó como "vecinos" es consciente del lugar privilegiado de La Paloma, no solamente en términos de riqueza y diversidad paisajística y ambiental (elementos muy cotizados hoy por "el mercado") sino también en la valoración de la señal identitaria que muchos de estos elementos conjugados confirieron a sus habitantes. Al decir de un entrevistado:

"... otro problema que podía tener La Paloma con un puerto sería si siguiera siendo el resto de Rocha un páramo como era antes, vos venías a Rocha y tenías que anclar en La Paloma, si querías ir al monte de ombúes, si querías ir a Valizas o al Cabo tenías que ir por el día y volverte y dormir en La Paloma, ahora no, ahora tenés servicios en todos lados. Entonces La Paloma decae en cuanto tiene que competir, ahora, no es tan fácil porque La Paloma era de precios caros y todo lo demás, nosotros teníamos cubiertos de 25 dólares, terminamos con cubiertos de 7 dólares, y cubiertos con 25 dólares cuando teníamos banquito de eucalipto, después cuando teníamos reposera, y todo lo demás teníamos de 7 dólares. Ya no podíamos más y terminé fundiéndome, digo, pero tiene que haber, tiene que haber un puerto, ta? Ponele que no lo hagan en La Paloma, pero no lo pueden hacer en otro lado porque tienen que hacer toda la infraestructura que ya tiene La Paloma que necesita el puerto, que esa es la razón, la infraestructura que tiene La Paloma que permite que se opere el puerto rápidamente, si vos vas a ir allá al Palenque a hacer un pedazo de un puerto tenés que empezar a hacer las calles, tenés que empezar por llevar agua, llevar luz, hay una cantidad de cosas que impiden hacer un puerto en cualquier parte de la costa de Rocha, hay algunos lugares que son posibles que son accesibles por la profundidad y además está el impedimento de los servicios, sino hay servicios no podés trabajar, mirá allá en nueva Palmira, nueva Palmira era un pueblito, yo fui hace 20 años atrás y era un pueblito, y ahora vas a nueva Palmira y no la conoces, y el puerto cambio totalmente a lo que era, un puertito chiquito como La Paloma ... lo que pasa que en La Paloma no queremos acompañar el progreso, nos quedamos ahí, nosotros queremos quedarnos con el pinito que estaba allí..." (Vecino. Entr. N°5).

Por su parte en el grupo de los "trabajadores" se recogen memorias de los diversos ciclos por los que transitó La Paloma:

Entrevistador -¿Vivís en La Paloma?

Entrevistado -Yo vivo en La Aguada, ahí ... (*señaló el lugar*) hace 43 años ... Desde que nació.

-¿Qué creés que define a La Paloma?

-Y yo pienso que un puerto es la vida de todo... Acá cuando cerró Astra La Paloma murió y eso lo sabe todo el mundo.

-¿Entonces a La Paloma cómo la resumís?

-La Paloma es puerto. También hay cosas viste?... que hay gente que tiene cincuenta terrenos entonces no les importa que el puerto y La Paloma salgan viste..? Sólo les importa negociar.

-¿Cuáles son o es la actividad económica más importante de La Paloma?

-Y yo como te digo, nació acá y me crié acá, o sea yo viví la pesca, el turismo y el puerto funcionando... Y desde el año 93 que cerró Astra una empresa pesquera que comenzó a trabajar en el 80. Cerró y se paró todo ..." (Trabajador. Entr. N° 26).

Estos son elementos que no solamente se constituyeron como una actividad económica sino que confirieron rasgos identitarios a sus habitantes:

Entrevistador -¿... y existe todo un conjunto de familias que viven en esa tradición?

Entrevistado -Exactamente, una tradición de la pesca, un apego, una tradición. No solamente tenemos la pesca como nuestro ingreso, también la tenemos como algo que queremos que otro la herede, que otro la tenga. (Trabajador. Entr. N°4).

Como se ha señalado, la condición natural de puerto generó un importante desarrollo en tanto nodo articulador de distintas modalidades de transporte. A ello se le suma la importancia de una actividad pesquera que conoció su apogeo y posterior declive en el medio siglo pasado y hoy, la importancia turística que la localidad -y la región- poseen. Estos elementos son destacados en tanto potencialidad de la zona que permita tener una actividad económica continua,

superando el actual modelo de crecimiento impulsado por cortos períodos cíclicos estivales, aunque en el discurso aparece un elemento contradictorio ya que "se quiere" pero a la vez... "no se quiere" tal como fue recogido en un estudio de reciente publicación³.

En el caso del grupo compuesto por ambientalistas el discurso referido a características identitarias estuvo centrado en algunos elementos que componen el medio ambiente (y algunos de sus problemas) y un análisis de cómo se fue constituyendo la actual estructura social de La Paloma, así como algunos de sus rasgos más salientes. Al decir de uno de ellos:

"... es una idiosincrasia muy particular aquí en La Paloma, a veces con razón otras veces sin razón, simplemente por caprichos de no querer los cambios. La población de La Paloma es una población que tiene diversos orígenes: principalmente al comienzo eran personas mayores que se fueron quedando después de la temporada porque les gustaba el lugar por tranquilidad, después empezaron a venir un poquito más otras personas que también les gustaba el lugar, después cuando la época de (...) una industria muy importante que hubo en el puerto de La Paloma que (...) fue unos 15 años que estuvo trabajando, movió la parte industrial aquí en La Paloma, la movió mucho y eso arrastró mucha gente de todas partes del país. Entonces lo que hizo fue que en La Paloma se aumentara la población que tenía con gente de distintos orígenes, y había gente de todo tipo. Después que se cerró, muchas personas quedaron radicadas acá porque ya tenían su familia, muchas ya habían empezado a hacer su vida y eso fue uno de los aumentos rápidos e importantes que tuvo La Paloma a raíz de una actividad industrial que generó la zona. Entonces eso llevó a que la gente de La Paloma sea muy heterogénea y bueno como que nos hemos vuelto, entre comillas, un poco celosos de lo que es La Paloma en sí, entonces ya te digo se van más a los extremos entonces no quieren que cambie más La Paloma. Porque La Paloma si uno se pone a pensar desde sus orígenes ha cambiado muchísimo y ha cambiado el paisaje en La Paloma, con las poblaciones, el paisaje, lo demás, se ha alterado lo que era La Paloma

³ "Hay una autovaloración 'negativa' en importantes sectores de la sociedad rochense. Este sentimiento de 'no se puede' ha sido expresado en todas las localidades donde se realizaron entrevistas, aunque con matices, ya que por ejemplo en la capital departamental fue señalado con más énfasis que en localidades como Chuy y/o Lascano. Este fenómeno, por sí solo merece un estudio más detallado ya que nos encontramos frente a la paradoja de hallar conductas y pautas culturales -históricamente condicionadas- con un cierto grado de 'conservadurismo' al decir de la población, frente a un territorio que ofrece, tanto en lo productivo como en la ubicación privilegiada -y estratégica- en que se encuentra, una importante ventana de oportunidades. ¿Reacción de una sociedad frente a los posibles cambios que la interpelan? ¿Huellas de la historia en un territorio que ha sido 'castigado' desde una perspectiva económica en décadas anteriores? Sin duda las respuestas pueden ser múltiples, frente a variados factores que inciden en el inconsciente colectivo." Veiga, Danilo; Fernández, Emilio y Lamschtein, Susana. 2012. Sociedades locales y tendencias recientes en Rocha. Ed. Comuna de Rocha - Universidad de la República. Montevideo, p. 73.

original. Y eso la gente a veces trata de evitar algunas, otras cosas que pueden ser importantes para La Paloma pero no se dan cuenta, otros temas como puede ser el tema del saneamiento de La Paloma y todo eso que genera problemas reales por el tema de las inundaciones, de los pozos negros, el tema de los vertederos, el vertedero municipal que está acá arriba, la erradicación de los pocos focos de flora nativa que estaban quedando en muchos terrenos que al ser poblados, al ser edificados se van quitando. Sin embargo en ese aspecto nadie prácticamente patea, es decir, siempre se ve otro tipo de cosas que podrían significar cierta solución para problemas sociales de La Paloma. Ya te digo, la idiosincrasia de la gente de La Paloma es muy particular, la idiosincrasia del rochense más todavía, eso lo hemos notado nosotros que vinimos para acá si bien yo ya conocía, siempre tuve vínculo con Rocha, toda la vida, tengo casa aquí en Costa Azul, toda la vida yo he venido acá y tengo mis amigos y todo lo demás, pero el estar viviendo acá en Rocha, te lo decían y lo tienen como un patrimonio de ellos: "los rochenses somos para atrás" y esa es la respuesta que te dan: "los rochenses no queremos nada, somos muy conservadores", (...) la idiosincrasia del rochense en sí es muy cerrada y la gente de La Paloma tiene su sello personal también, entonces como que les cuesta aceptar cosas nuevas que vengan." (Ambientalista. Entr. N° 23).

Entre los actuales comerciantes entrevistados, varios reconocen la dependencia de la localidad de su condición marítima, primero como lugar de privilegio por sus playas:

"La Paloma siempre tuvo puerto, La Paloma surgió como lugar turístico de unos pocos adinerados que venían en los 20; en los 30 no sé bien, habría que preguntarle a alguien más entendida en el tema, pero que venían de este lado de vacaciones. Como hoy se entra al Polonio prácticamente en 4 x 4 y demás, hacían su travesía y venían hasta acá y era un balneario de unos pocos, por eso esta gente más vieja y que de repente es la más fuerte económicamente es la que les cuesta hacer el puente por abajo y todo ese tipo de cosas porque hace 20 años que se está peleando por el tema del puente sobre la laguna Garzón y hasta el día de hoy no se ha hecho." (Empresario. Entr. N° 7).

y luego por sus características portuarias y pesqueras:

"... La Paloma siempre tuvo puerto, en un comienzo fue un puerto pesquero y la pesca era sumamente fuerte en La Paloma a tal punto que los inviernos se trabajaba no tan bien como en verano pero se trabajaba muy bien. Había una fábrica que se llamaba Astra que tenía 2.000 y pico, 3.000 empleados; imagínate que nosotros hoy acá somos 3.000 viviendo y en aquella época tenía 2.000 empleados solo Astra. No solo gente de acá sino gente que venía de Rocha, de Castillos de otros lados, la pesca pagaba bien. Los marineros bajaban con buena plata del barco. Bueno los dueños del barco ni hablar. Entonces teníamos vida todo el año. Yo me vine en el año 91 y agarré el coletazo de Astra creo que cerró en el 92- 93 y lo que trabajé ese invierno no trabajé ningún verano más, o sea eran más fuertes los inviernos que los veranos de ahora." (Empresario. Entr. N° 7).

Varios integrantes de este grupo manifestaron su temprana atracción por la localidad:

"... está lo que vos querés y después está la realidad. Yo no he faltado un verano ni tampoco un invierno y así siempre, viste? La Paloma..., hubo una época en que si vos venías y tenías 17 o 18 años era el mejor lugar del mundo... y el 50 o 60 % de los propietarios de hoy en día son gente que pasó su adolescencia en la Paloma como veraneante (...)" (Empresario. Entr. N° 20).

Elemento este que en algunos determinó en gran medida su inserción en el territorio vinculada a su opción laboral:

Por su parte, algunos integrantes del grupo de políticos relevan algunas dimensiones que aportan elementos a la hora de analizar la composición social de La Paloma y la complejidad de algunos de los procesos que catalizan en el territorio.

Entrevistado -La Paloma ya de por sí, todo el entorno de La Paloma es complejo.

Entrevistador -¿Y a qué se debe eso?

-Es cosmopolita, no de etnias pero sí de... de usos y costumbres. Es un lugar que en verano tiene un impacto fuertísimo. Demográficamente La Paloma pasa de estar ahora con 4.000 habitantes a 45.000. Es así, es del 20 de diciembre al 28 de febrero. Hay brasileños, chilenos, europeos, americanos, argentinos, uruguayos de todos los departamentos. Y estamos hablando del tema de la población. Estamos hablando de una de las cosas que incide en tener distintas visiones de La Paloma. Una primer diferencia se da entre todos los

propietarios de temporada o inversores turísticos como se quiera denominarlos, y el residente, el habitante de que físicamente... el que pernocta todos los días, todo el año en La Paloma.

Después tienes otros insumos más. Tienes el uruguayo y el extranjero. En la Paloma si bien tu agarras datos del Instituto de Estadística, ves que propietarios extranjeros... en números no son mucho pero porcentualmente para la población de La Paloma son muchos, tú imagínate que de los 3 millones y medio de uruguayos, un millón fueran extranjeros, habría una conmoción demográfica en el país en ese punto de vista. En La Paloma el 30% de los propietarios son extranjeros y eso influye (...).

Eso es desde el punto de vista de la composición de la población. Después tienes un corte transversal que es etario. En La Paloma hay una visión de los jóvenes y después no hay un paso intermedio, y hay una visión de los viejos y eso también influye (...). En este tema etario el problema se da hasta con los boliches bailables. Nosotros en el municipio tuvimos planteos que prácticamente nos proponían un gueto, es decir, la gente porque te lo decían así, te lo repito textual, decían "la gente por acá, los jóvenes por allá" y todo es lo mismo, abonan a la misma planta que es, que en La Paloma hasta el año 2011 todavía se sigue sin tener una identidad de desarrollo.

Si se va a la zona de Anaconda, la Balconada, la Serena o el centro de La Paloma donde están concentradas las mayores inversiones inmobiliarias sin duda que van a querer una Paloma turística, pero los entiendo porque están usufructuando todo este entorno. Ahora cuando se va a los barrios que han sido relegados socialmente...

Hasta hace poco teníamos acá en Barrio Parque una zona que se la denominaba "el ombligo", por los propios vecinos. ¿Qué era el barrio "el ombligo"? Donde se juntaba toda la mugre. Yo creo que cosa más denigrante que esa en una comunidad no puede haber, ¿verdad? Ahí estaba la gente desocupada, ahí estaba la gente sin trabajo, ahí estaba la gente carenciada y que después venía a suministrar en enero y febrero la mano de obra a los hotelitos estos de acá y a los emprendimientos que defienden este entorno turístico. Hay mucho de inequidad en todo esto, atrás de todo esto. Hay gente que hace una interpretación de determinadas cosas con un criterio altruista y yo lo respeto. Pero hay otra gente que actúa y analiza con mucha mezquindad. (Político. Entr. N° 8).

Mientras que, en el colectivo de los funcionarios estatales, se constatan otras perspectivas analíticas de parte de la sociedad palomense. Algunas de ellas coincidentes con testimonios recabados en otros grupos, como las siguientes:

"... hay gente que se arraigó a La Paloma, al viejo estilo de La Paloma que de repente es reacia a los cambios. Es entendible también porque la gente que se jubila y se viene a vivir en una zona balnearia, por supuesto que le va a molestar que el balneario se transforme en una ciudad comercial. Porque es a lo que la persona -que en su momento se sacrificó, hizo su casa, compró su terreno, para en su período de descanso tener una paz, que vienen y la molestan, es entendible eso- lleva principalmente a tener una opinión en contra. Porque un desarrollo aquí es compatible con el turismo, totalmente compatible. En otras partes del mundo hay puertos y al lado hay zonas balnearias, el tema es que hay que adaptarse a esa nueva modalidad de vida." (Funcionario. Entr. N° 27).

También otras visiones aportan elementos sobre las características del puerto y la región, ubicándolos en clave geopolítica:

"Bueno, comparado con otros puertos de la República es un puerto pequeño. Es un puerto netamente local, hasta el momento, un puerto que abriga embarcaciones pesqueras y deportivas, las deportivas se han ido incrementado en virtud de la construcción del muelle nuevo. Pero no hay que olvidarse, más allá que es un puerto pequeño hoy, es el primer puerto que tiene el país, el acceso de todas las embarcaciones que viven en el norte. Es el primer puerto, y es el único puerto oceánico que tenemos en el país, porque el resto de los puertos, inclusive Punta del Este, está dentro de lo que es el Río de la Plata. Este es el único puerto oceánico que tiene este país y tiene un potencial de desarrollo tremendo. Llámese el puerto de La Paloma, o llámese el departamento de Rocha." (Funcionario. Entr. N° 27).

4. 1. 2 Conocimiento del Proyecto (perspectiva "productivista")⁴

En este apartado fue relevada la opinión de los diferentes actores "productivistas" en lo concerniente a la información que tenían sobre el proyecto del puerto multimodal. Al igual que el numeral anterior, se presentan las opiniones agrupadas en función de los diferentes grupos entrevistados. Las citas que se presentan expresan una síntesis de la opinión general recabada.

⁴ Es importante recordar que las entrevistas fueron realizadas en setiembre 2011, cuando aún no se conocía mucha de la información que hoy -fines del 2012- circula y no estaba presente la inminencia del funcionamiento del puerto tal como se vislumbra en la actualidad

En el grupo de la categoría denominada "vecinos" se encuentran algunos que tienen un conocimiento escaso del proyecto:

Vecino 1 -"Si hay un tema importante es el nivel de desinformación impresionante, vos hablas con la gente cada persona te pinta una historia diferente de lo que va a ser ese puerto, yo en realidad no te puedo decir con ninguna autoridad que realmente va a ser porque he escuchado cada cosa y no sé, no tengo ni idea, tanta cosa. (Vecino. Entr. N° 5).

Mientras que otros ostentan niveles de información un poco mayor:

Vecino 2 -El proyecto, la parte que yo tengo entendida, es que se va a hacer la terminal pesquera, porque en Montevideo ya no hay capacidad para tan grande flota pesquera, que es para eso para lo que se estaba trabajando, que es lo que se estaba haciendo ahí, después hay otra parte que dice que van a sacar madera, cereales, hierro también. (Vecino. Entr. N° 5).

Entre el grupo de los "trabajadores" entrevistados el conocimiento del proyecto también es reducido. Mientras unos conocen algunos términos -más allá de que trabajan en el dragado del puerto-:

Entrevistador -¿Qué conocimientos tiene sobre el proyecto de ampliación del puerto de la Paloma?

Entrevistado -Sé lo que se ha escuchado, lo que escuché en concreto, concreto es que quieren hacer un puerto para sacar la madera acá, o sea ampliación. Ahora por lo que se ve, están arreglando los muelles, ya te digo fuera de eso no sé (...) lo que pasa que el proyecto este en sí, nunca lo leí a fondo, lo que sé que la idea es que entren barcos para sacar la madera por esta zona.

-¿Cómo se informaron? ¿Por radio, vecinos, boca a boca?

-De lo poco que sé, porque desde que vivo acá, desde 1990 y siempre escuché del puerto, entonces no sabes si es que van a hacer el puerto por que desde el 90 escuchas eso.

-Nosotros lo que queremos saber es qué nivel de conocimiento tiene la gente sobre el proyecto del puerto -los ediles, la intendencia, o sea todos los actores que pueden estar involucrados-, qué nivel de conocimiento y qué opinión, si les parece que impactaría de alguna forma.

-En el caso mío no sé, porque capaz que se han hecho reuniones informativas pero por mi trabajo no he podido ir, no puedo decir que no haya habido información, pero por la tele, no sé. (Trabajador. Entr. N° 33).

otros, vinculados al sector pesca, también manejan niveles de información a su juicio insuficientes:

Entrevistador -¿Qué sabe usted del tema de la posible ampliación del puerto?

Entrevistado -El tema es que nosotros conocemos poco del proyecto mismo que se va a hacer. Pienso que sería bueno conocer el proyecto siempre...

-¿Y cómo se han enterado, cuánto hace que se viene hablando de esto?

-Que se viene hablando del tema hace... más de un año, o un año. Pero es eso solamente, hablar del tema, pero no se tiene una visión exacta de lo que se va a hacer. Inclusive cuando fueron a hacer la escollera esa que hicieron nos enteramos prácticamente cuando se iniciaron las obras de la escollera, como la mayoría de la gente de Rocha que se enteró en ese momento.

-¿Cuando el proyecto ya estaba en marcha?

-¡Claro! Entonces uno no tiene la oportunidad, cuando uno ve algo mal, de decirlo antes. Siempre en todas las cosas hay aspectos negativos y positivos, y hay que ver qué es lo que prima, si es lo positivo o lo negativo, yo me baso mucho en eso. Si hay algo que es negativo, pero es muchísimo lo positivo, en definitiva es bueno.

- ¿Y usted piensa que nadie tiene mucha idea en Rocha de lo que se va a hacer o le parece que hay quienes sí saben...?

-No, pienso que alguien sí. El tema es que la mayoría de los involucrados no tiene la información y en el caso del sector pesquero estamos totalmente involucrados, y yo tengo la seguridad de que el sector pesquero no tiene demasiada información, tiene la misma información que yo tengo. (Trabajador. Entr. N° 4).

Sin embargo no todos los actores carecen de información, ya que muchos de los integrantes de la categoría "ambientalistas" demostraron tener un conocimiento pormenorizado:

Entrevistado -Nosotros sobre el tema del puerto un poco hemos sabido a nivel de la prensa y después concurrimos a unas reuniones no sé cómo llamarlas, reuniones ciudadanas, una cosa así, que se hicieron en el local de Casa Bahía que es local ahora del Municipio de La Paloma. Entonces se reunió, se citó a la gente, a los vecinos de La Paloma para tratar el tema este del puerto, de la ampliación del puerto justamente de la Paloma, con el acopio de madera que se iría a sacar de todo un radio de unos 100 km a la redonda del puerto. Yo fui como escucha a ver las posiciones que había, y bueno yo qué sé, siempre uno le tiene un poco de miedo a los cambios, pero lamentablemente siempre hay, en todos los ámbitos de la vida siempre hay cambios, entonces no buscar quizás una posición muy radical con el tema del puerto porque supongo que debe tener sus cosas positivas y tendrá

su parte negativa también. Pero concurrí solamente a esa reunión porque lo vi demasiado, eh, muchos comentarios ya pasados de lo que era el ámbito de la discusión del momento, hablando ya de problemas del Ministerio, se fue muy de las ramas, entonces no era el tiempo que yo quería perder escuchando esas cosas que cada uno tendrá su opinión pero no era lo que yo esperaba, yo buscaba cosas más concretas y más objetivas. Entonces, bueno, escuché distintas versiones, y yo tomé mi posición. (...) Se comentaron algunas cosas de que por ejemplo la presencia de muchos camioneros podría llevar a haber un mayor problema con la prostitución infantil, que yo qué sé, eso es parte de lo que yo les comentaba al principio que me parecía que eran cosas que ya estaban yendo muy por las ramas. Porque decían los casos que había en Nueva Palmira, que incluso escuché versiones de que eso en Nueva Palmira no ocurre, que si donde hay un alto impacto en esa temática es en Paysandú, toco de oído lo que me comentaron yo no tengo ninguna referencia clara si es cierto o no.

Después hablaron del tema de la posible, del posible problema del tránsito o el eventual aumento de la tasa de accidentalidad en los accesos a La Paloma por el tema de la frecuencia de los camiones. Yo creo que el aumento de la accidentalidad por ese tema de tránsito se da todo el año y no ha habido, hasta el tiempo que nosotros llevamos acá, no se asoció ninguno con camiones. Incluso cuando se hizo el muelle este nuevo que está aquí a la entrada del puerto estuvieron como dos años y medio pasando camiones todos los días alrededor de, no sabría calcular bien pero, 40 o 50 camiones diarios cargados de piedra que vienen de las canteras de Rocha o del otro lado de Rocha, y fueron dos años y medio y nunca hubo ningún problema con un camión. Sí ha habido problemas entre motos con autos, bueno todo ese accidente chico que es más factible que se produzca porque tiene más movimiento, de motos acá es impresionante. Entonces por ese lado no lo vería tan... Yo al principio lo pensaba así, después me di cuenta y razonando y viendo esos ejemplos que acontecieron cuando se hizo ese muelle, no pasó nada. Incluso en la Liga de Fomento de La Paloma que también fue una de las reuniones que yo asistí como socio de la Liga, hablaban de que un convenio al que habían llegado con el ministerio de Transporte y la eventual empresa que fuera a ganar la licitación, de que harían una pausa en el movimiento de camiones entre, alrededor creo que del 20 de diciembre a principios de febrero, una cosa así. Pero que iba a tratar de pelear, darle un período un poquito más adelante hasta por lo menos fines de febrero para tratar de salvar toda la temporada prácticamente, que eso aparentemente se lograría, ya sería un paso interesante.

Después hablaban de la eventual rotura de las calles de acceso ahí al puerto también sobre la costanera por el tema del tránsito de los camiones pesados y todo eso. Yo que sé,

puede ser, eso no lo sabría cuantificar. Y después otra de las tantas cosas que se hablaban era bueno, el tema de que el depósito de la madera podría generar un aumento del tema de las ratas. Que también me parece que no sería tan así porque por lo que nos explicaban en la Liga, lo que habían hablado con la empresa es que la madera no va a estar mucho tiempo estacionada, sino que va a ser un recambio relativamente rápido, entonces eso no generaría que, al haber mucho tiempo depósito de madera podría llevar al aumento de la población de ratas. Entonces me parece como que se le buscó mucho, muchas patas al gato para tratar de que la gente se pusiera realmente en contra. Yo lo que saqué en limpio fue eso de que no es ni tan malo ni tan bueno, y que bueno, hay que a veces bajar un poco la pelota al piso y saber negociar con las partes involucradas, en este caso los propietarios, el ministerio de Transporte para que sea algo conveniente para todos los integrantes de la sociedad ¿no? (Ambientalista. Entr. N° 23).

Entre los comerciantes/empresarios entrevistados y con una opinión favorable del proyecto, se encontró un buen nivel de información:

"... el proyecto original presentado por el Ministerio es un tema y después hay otro tema; vas a hablar con 10 mil y te van a opinar y no saben nada... la gente está mal informada, cada uno escucha lo que se le antoja y la mayoría no sabe nada. Nosotros trabajamos mucho en conjunto con la Liga de Fomento. El Centro Comercial y la Liga de Fomento hacemos mucha cosas en conjunto para no estar superponiendo las actividades, somos poquitos y de repente cuando tenemos alguna reunión la encaramos juntos y hemos tenido reuniones tanto con el Ministerio como con la gente de Christophersen que es la gente encargada del proyecto, o sea que nosotros sí conocemos lo que es el proyecto en sí. La mayoría de la gente no sabe, llaman a la radio y opinan, a la tele. Les explicas 500 veces y escuchan lo que quieren, la gente es complicada. El proyecto es bastante más completo, es una parte de puerto deportivo, otro pesquero y otro granelero, la gente piensa que va a ser un puerto de madera para sacar madera y no es así, el proyecto que presentó el Ministerio es la primera parte, la parte deportiva; la segunda es la pesquera y la tercera, la más grande, es la de granel. El contrato que tiene firmado en el momento con Christophersen que es por el tema de la celulosa para sacar la madera pero no quita que sea exclusivo para ellos, va a haber una parte del puerto que va a ser para el granel para carga y descarga y hoy tiene contrato con ellos pero mañana pueden sacar soja." (Comerciante. Entr. N° 7).

al punto que señalaron que han mantenido reuniones con los diferentes actores (públicos y privados):

Entrevistador -Lo primero que queríamos saber era ¿qué sabían acerca del puerto? ¿qué obras se están haciendo? ¿qué es lo que se proyecta hacer?

Entrevistado -En el puerto lo que se está haciendo es una reforma del muelle, del primer muelle, de 60 metros. Se levantaron todas las losetas de arriba y llevaron los cimientos hasta la piedra más abajo, debido a que se pretende atracar barcos de aproximadamente 5000 toneladas, se requiere un refuerzo del muelle. La segunda etapa que se comenzaría a finales del año que viene (2012) sería la ampliación de 120 metros más de un muelle que se construyó pero nunca se hizo, nunca se usó, entonces se aterró y ahora tienen que hacer, ya está haciendo el dragado, tiene que hacer todos los cimientos esa; es la segunda etapa. La idea que se tiene de ahí es traer, obtener los permisos de pesca que había acá en La Paloma, que capturaron y se llevaron a Montevideo y a partir de ahí que la flota pesquera empiece a trabajar desde acá, de La Paloma. La última etapa es un muelle para los pescadores artesanales hacia el lado de la escollera nueva. Ahí iría el muelle para los pescadores artesanales que hoy están ocupando medio muelle del deportivo, ahí irían unos puestos para la venta de pescado. La idea hoy para ese principio de muelle que se está reparando es sacar unas 250.000 toneladas anuales de madera en rolos con un proceso que va a haber un acopiamiento donde en los meses de diciembre, enero y febrero no va haber traslado de madera pero sí se va a trasladar madera hacia Nueva Palmira. Esto es lo que oficialmente se sabe.

-Esta información... ¿ustedes han tenido acceso al proyecto?

-Sí, sí. Nos hemos reunido con el Ministro de Transporte y Obras Públicas y hará cuestión de un mes y medio o dos con el Director de Hidrografía.

-¿Ahí en esa reunión se les informó?

-Sí, sí, se nos dijo todo, todos los proyectos que se iban a hacer, todas las cosas que se iban a hacer y cómo se iban a hacer y aparte nosotros tuvimos reunión con la empresa Christophersen que es la que va a ser encargada de sacar la madera. Tuvimos reunión con el Directorio, con el Presidente y nos explicó e incluso se puso a las órdenes para todo lo que se pueda hacer. (...)

-A estas entrevistas que tuvieron con el Ministerio y con la empresa ¿fuiste tú, como miembro de la Liga de Fomento? ¿Quiénes fueron?

-A la reunión con el Director de Hidrografía fuimos con Alcalde de La Paloma, la Corporación Rochense de Turismo -que es la que agrupa a todas las Ligas del departamento de Rocha- y dos Concejales... (Comerciante. Entr. N° 17).

En el caso de los políticos se puede señalar que ostentaban un manejo importante de los datos del proyecto, aunque obviamente con distintos niveles de profundidad -por lo menos en su discurso-, mientras que en ciertas esferas hay un nivel de conocimiento muy pormenorizado:

Entrevistador -¿Cómo surge el proyecto. ¿En el primer momento, en base a qué se impulsaba?

Entrevistado -El Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), de la división de Hidrografía, que es la que administra el puerto, tiene una preocupación de que el puerto no trabaja. De que no genera nada. Alguien les ofreció que haciendo unos arreglos podían cargar madera entonces podrían generar un ingreso en el puerto. Y lo aceptaron. Yo creo, y esto es una opinión mía, que es una decisión equivocada, porque lo que le va a dar es muy poco y va a generar un conflicto con la comunidad en donde la comunidad tiene razón: No me cambies las cosas para no cambiarme nada. Pero surgió por ahí.

El MTO propone el negocio, hace una propuesta y la aceptan. Cuando la propuesta se conoció aquí, las decisiones estaban tomadas. Nos corresponde a nosotros ahora. Toda la presión que hubo hizo que el proyecto quedase muy limitado. No van a circular los camiones en el verano, van a circular hasta el 15 de diciembre y de marzo en adelante. Y tenemos que ver qué otra actividad le agregamos. Por eso reclamamos por la pesca o por agregar otras actividades al puerto, para evitar que siga creciendo eso. Porque si no hay otra después que se hizo el camino va a seguir creciendo. En la escala que hoy tiene es probable que no nos genere problemas. No nos va a generar problemas, pero si tuviese una escala mayor, entonces sí.

-Y que ya está en marcha ¿Cuándo se va a concretar?

-El año próximo. Es muy simple. Es la recuperación de 60 metros de muelle, donde va a operar un barco, que va a venir una vez a la semana a cargar rolos para UPM. Es decir, en lugar de llevarlo en camión por la ruta, lo van a traer a acá. EL MTO ahí tiene dos intereses. Uno el interés de que el puerto trabaje, algo que tiene el Ministerio y no trabaja y lo tenemos que hacer trabajar, o no, pero ellos entienden que sí. Y el otro interés que tiene el MTO es evitar el tránsito de camiones por la ruta. Porque esos caminos, en vez de seguir hasta Nueva Palmira, y hacer 400 kilómetros por rutas nacionales, van a hacer 30 hasta La Paloma. Desde luego el deterioro de la ruta es menor, menor y el Ministerio se ahorra dinero. Son esas las explicaciones.

-¿Ese es el Proyecto terminado que tiene el MTO?

-Con respecto al puerto el MTO la propuesta que hace es desarrollar un puerto multimodal, con el embarque de madera, con área destinada a la pesca y con área comercial. Pero eso es muy teórico. Porque para tener un área portuaria comercial, si no tiene

una profundidad muy grande no hay ninguna razón, me parece a mí, yo no sé nada de esto, para que un barco en vez de descargar en Montevideo descargue en Rocha. En Montevideo hay un mercado mayor ¿verdad?, donde puede distribuir para todo el país, donde va a cargar mercadería. Entonces, venir acá no tiene mucho sentido si no es un puerto que permita operar barcos que no puedan operar en Montevideo. El proyecto aquí es llevar el puerto, es llevar la profundidad de 5 metros a 7 metros de profundidad. El proyecto actual. A 7 metros de profundidad. Pero ese proyecto, hoy está limitado a 70 metros de muelle. Habrá que ver si luego van a seguir profundizando el resto de los muelles a eso. Que cuesta mucho dinero profundizar los muelles, estos 70 metros porque ya está vendido el trabajo ¿verdad? Inclusive, la empresa que lo va a usar, adelantó dinero al Ministerio para hacer la obra.

Entonces el proyecto que el Ministerio dice tener es: un puerto multimodal en que estaría la madera, en el que habría un área comercial, pesca y náutica. ¿Pero cuál es el camino para llegar a eso? Hoy por hoy no se está adoptando ninguna medida, ninguna decisión se está tomando, que indique que se va a llegar a eso. Yo creo que hoy está tendiendo más a quedar paralizado como está ahora, o simplemente esa operativa de la madera, y a lo mejor alguna operativa de pesca. Y que son las cosas que, más que proyectos son ideas, que se enuncian pero que no se cumplen. (Político. Entr. N° 22).

En otros niveles se argumenta precisamente la existencia de importantes lagunas de información:

Entrevistador -Lo primero que queríamos es que nos contaras vos qué información tenés sobre el proyecto, qué es lo que se va a hacer, qué medios han utilizado para informarse y demás.

Entrevistado -Bueno, justo empezamos por un tema clave que es el tema de la información. Una de las cosas que la Junta cuestionó un poco fue la escasa información oficial que nos llegó. Recién cuando ya el proyecto... cuando las negociaciones con la empresa privada y los planes del Ministerio ya eran de conocimiento público, incluso ya había manifestaciones de la gente en La Paloma, el Alcalde ya había tenido también su participación, en cuanto que había expuesto su opinión públicamente, recién en ese entonces nosotros empezamos a recibir información oficial. Hasta ese momento, que eso fue en abril de este año que estuvo el Ministro aquí en la Junta departamental, anteriormente a eso tuvimos la información que tenía el resto de la gente... por lo menos los ediles de la oposición, quizás los del gobierno tuvieron por sus canales de información más datos antes que nosotros. Nosotros oficialmente los tuvimos en abril de este año, cuando el Ministro con-

currió gentilmente a la Junta Departamental, tuvimos una larga sesión, expuso, vino con sus técnicos, un equipo de cuatro o cinco técnicos que vinieron exclusivamente a hablar de ese tema y pudimos hacerle un montón de preguntas. Por fuera de eso pudimos enterarnos por lo que había trascendido en la prensa, lo que habíamos podido investigar de repente a través de internet o de las cosas que se publicaban, y a través del contacto con nuestro Diputado, el maestro José Carlos Cardozo, el Diputado por Lista 71 por el Partido Nacional de acá de Rocha que él también había estado interesado en el tema y había estado en reuniones con el Ministro, con la empresa, con representantes de la empresa y él fue el que nos transmitió a nosotros la información.

-O sea que hasta que no vino el Ministro no habían tenido una instancia oficial...

-No, oficial no.

-¿Y luego de esa visita hicieron algún otro tipo de encuentro o asamblea, algo?

-Después de la visita de abril, no. Esa fue la última información oficial que tuvo la Junta Departamental sobre este tema.

-¿Y qué sensación les dio a ustedes cuando vino el Ministro, la información les pareció que estaba completa, que se transmitió toda la información sobre el proyecto o que faltaban cosas?

-No, yo creo que el Ministro con una buena actitud de su parte, yo lo rescato, porque en realidad no tiene la obligación de... la Constitución no prevé que sea interpelado o llamado a sala por una Junta Departamental. Entonces desde ese punto de vista valoro que haya accedido a venir a responder nuestras preguntas

-¿Fue convocado desde la Junta o fue él quien propuso?

-Creo que se lo invitó, sí desde la Junta. (...) de la Junta estaba la inquietud de recibir la información, varios ediles lo habían planteado, porque lo veíamos en la prensa y nos parecía que la Junta quedaba totalmente ajena a eso porque nadie nos había ni siquiera enviado una minuta contándonos. Sí el Ejecutivo, sí el Alcalde, sí los Diputados habían tenido sus reuniones con el Ministro, pero no la Junta Departamental que nos parecía importante estar también.

-¿Concretamente qué es el proyecto, qué conoces tú que se va a hacer?

-Bueno, lo que conocemos es lo que nos dijo acá el Ministro, que no es una obra nueva, no es el puerto de aguas profundas como mucha gente cree, a veces se confunde un tema con el otro. Sino que es una ampliación del muelle y del calado, que va a permitir en el mejor de los casos la habilitación del puerto comercial, turístico, deportivo, que todos queremos para La Paloma. Lo que vimos que hasta el momento sería más factible es lo que ya están interesados, que es la empresa que pondría la plata para hacer toda esa

reforma en el puerto para sacar la madera. Eso sería a través de la Ley de Inversiones, que por un mecanismo en que el privado pone la plata adelantándolo de los impuestos que después debería pagar y de esa manera el Estado se hace de ese dinero para poder hacer la obra. Ese sería el mecanismo que permitiría realizar la obra. Ya sabemos que esa empresa si está interesada y que esa parte de sacar la madera funcionaría. La idea es que no sea solo la madera, que sea para cualquier otra carga, para el arroz... nosotros tenemos una importante producción arrocería en la zona, que sería bueno que también saliera por ahí. Y también para todas las otras cosas que surja que sea necesario sacar desde el punto de vista comercial, pero también para la pesca. En ese sentido yo recuerdo que le pregunté puntualmente al Ministro, qué se había hecho en ese sentido para que no fuera solo maderero, para que sea un puerto multipropósito. Con hacerlo nada más y después si no están las gestiones. Ellos habían traído documentación de un llamado que había hecho para interesados en explotar la parte en cuanto a la pesca, que es algo que hay que desarrollar muchísimo acá en Rocha porque... incluso los permisos de pesca de Rocha están en Montevideo, no están acá, entonces hay que mejorar muchísimo para que una vez que se tenga esa obra realmente funcione para todo y no solamente para el que seguramente funcione que es el interesado que puso la plata que va a sacar la madera por ahí, pero que funcione también para el arroz, para el turismo, para el deporte, para la pesca. (Político. Entr. N° 10).

Por último, los funcionarios señalaron un nivel de conocimiento del proyecto importante, siempre en lo que estaba vinculado a su labor específica.

Entrevistador -¿Tiene información sobre el tema del puerto? ¿Sabe algo de la ampliación ahora?

Entrevistado -En el puerto hoy día hay una empresa haciendo, no es una ampliación, sino que lo que está haciendo es recuperando los muelles perdidos por la afluencia de arena en los mismos y lo está recimentando, le está dando mayores capacidades de soporte de peso para que puedan transitar vehículos con mucha carga en esos muelles, porque estaban hechos de manera tal que determinado peso..., era sensible a determinado peso. Y si se van a traer cargas pesadas al puerto, este no lo soportaría como estaba. En todo momento, el puerto lo que se está haciendo fue, se hizo el espigón, el espigón se hizo con la finalidad de retener la arena del otro lado del espigón y evitar que ingresara con las corrientes la arena al espacio portuario, lo que se está haciendo se está dragando por parte de Hidrografía sacando toda la arena esa, tratando de llevar el puerto a una profundidad

de cuatro metros y medio, y se está recuperando los muelles que estaban enterrados, estaban con arena en los costados.

No hay una ampliación en este momento del puerto, no.

-¿Pero está planteado que es un proyecto para cargar madera, no?

-La recimentación de muelles y la profundización del dragado este, lleva a que en el puerto puedan operar buques de otro porte, bueno, si hay un proyecto de transporte de madera, toda la madera de toda esta zona, esté para las plantas papeleras como UPM ahora, no, esto lo que haría es aliviar un poco la carga de transporte carretero. (Funcionario. Entr. N° 27).

4. 1. 3 Valoración del proyecto (perspectiva "productivista")

Los entrevistados bajo la perspectiva "productivista" ostentan una aprobación a la iniciativa del proyecto de ampliación del Puerto de La Paloma.

Este grupo de vecinos entrevistados son contestes a la realización de las obras y la concreción del Puerto Multimodal:

Entrevistador -¿Usted estaría de acuerdo con que se hiciera el puerto?

Entrevistado 1-No acá estamos todos, ¿Pancho tu estás de acuerdo?

Entrevistado 2 -Sí, por supuesto.

Entrevistado 1 -Acá, la zona obrera está toda de acuerdo. (Vecinos. Entr. N° 5).

evalúan el proyecto desde una perspectiva colectiva albergando la perspectiva de tener una mayor actividad laboral todo el año:

Entrevistador -¿Qué es lo que a ustedes más les interesa?

Entrevistado -Acá en La Paloma si viene una terminal pesquera, como debe ser, ya está, sobra trabajo, o sea, pero no hay que pensar como el chanco pa' adentro, digo yo, porque eso es lo que capitaliza la zona, si construyen un puerto de las dimensiones que hablan, que saldría el gas, el grano, si por supuesto, lo van a usar lo de la madera, lo van a usar para la minería, están hablando de sacar el sorgo por acá, están hablando de sacar la soya para acá, de traer todo lo de Paraguay y el sur de Brasil, no están hablando de que van a trabajar solo con madera, eso es diferente a la información que se está haciendo la gente sobre la madera, se piensan que van a tapar La Paloma con madera... (Vecino. Entr. N° 5).

Por su parte la mayoría del grupo de trabajadores entrevistados valora el proyecto desde una perspectiva personal albergando la perspectiva de tener más fuentes laborales coincidiendo con la óptica manifestada por el grupo de vecinos:

"Yo al puerto lo veo beneficioso, lo veo bueno sí, porque inclusive va a traer más turismo también. Porque en el puerto, supuestamente, vamos a tener más yates, veleros, y un montón de cosas que en el momento acá La Paloma no tiene nada, porque tiene lugar para poner cuatro o cinco veleros. Entraríamos a manejarnos de otra manera. El tema es que no va a ser un proyecto apto para cruceros, me parece que no llega a eso, el proyecto que hay. A la pesca artesanal directamente la ampliación del puerto no la afecta prácticamente que en nada. Lo que veo es que si se organiza va a haber beneficio, pero se tiene que organizar (...) Tienen que tener un planeamiento bien hecho, bien pensado, para que ese puerto trabaje en las mejores condiciones para todos; para el turismo, la pesca y alguna otra cosa, como entiendo que se piensa agregar madera en el puerto también, postes de madera..." (Trabajador. Entr. N° 4).

El proyecto es valorado como un factor que aporta también en el sentido de tratar de superar el fenómeno de estacionalidad laboral a la que hoy se ve sustraída La Paloma:

"Entrevistador -¿Qué puede contarnos sobre el proyecto de ampliación del puerto?"

Entrevistado -Bueno de lo que yo conozco, para mí está bien, La Paloma lo necesita, Rocha en sí, lo necesita. Es una fuente de trabajo real. ¿No? No como la mentira que tenemos hoy en día, de la construcción, el boom de dos meses que haces el trabajo; no, no, algo que diga, está ahí, tenés trabajo para toda tu vida, ta? si no te gusta te vas, está todo bien. Digo, me parece perfecto, tendría que venir. (Trabajador. Entr. N° 32).

Los *ambientalistas* valoran el proyecto desde una perspectiva colectiva albergando la perspectiva de tener mayor actividad comercial y mayores oportunidades laborales para los pobladores de La Paloma:

"...mi posición es aceptar con ciertos requisitos la ampliación del puerto y velar para que eso no altere la infraestructura turística ya que buena o mala hay, entonces el hecho de que se haga ese puerto puede generar -eso es de lo que no estoy muy seguro- cierta cantidad de mano de obra para la gente local, que eso sí deseo que fuera así porque acá durante el invierno después hay un receso muy grande de ofertas laborales y que muchas veces lleva a otro tipo de problemas (...) Pienso yo que si esto diera un cierto grado de

ocupación laboral a gente de la zona, bárbaro. Eso a su vez generaría otro movimiento comercial, quizás chiquito pero un movimiento comercial a nivel local con todo lo que lleva la movida de camiones y alguna otra actividad más, y bueno tratar de ver el lado positivo." (Ambientalista. Entr. N° 23).

Por su parte, en el grupo de los *comerciantes/empresarios* entrevistados, se valora el proyecto desde un punto de vista personal albergando la perspectiva de tener mayor actividad comercial todo el año:

"Como ciudadano de La Paloma y ya con algunos años acá asentado en esta zona, considero que es una obra extremadamente importante para la zona por dos razones: una que ya la vivimos en la época que estuvo funcionando el puerto con su central pesquera de Astra y demás, y la actividad económica acá en el departamento y en La Paloma era brillante, hasta que esto se cerró y se vino abajo la economía. El segundo punto que tenemos que tener en cuenta es que, lamentablemente nosotros los ciudadanos de La Paloma con dos meses de... de verano, es imposible vivir diez meses. Lo que quiere decir que acá en la agenda, es que faltan fuentes de trabajo y considero que un puerto de la magnitud y del porte que se pretende hacer sería extraordinario acá en la parte, en la faz económica, social y cultural de La Paloma. Lamentablemente acá hay un poco de desconocimiento tal vez, de que hay una convivencia perfectamente bien entre el turismo y puerto." (Comerciante. Entr. N° 31).

En el grupo de los políticos entrevistados, se valoró el proyecto desde una perspectiva colectiva albergando la esperanza de generar un desarrollo en la comunidad no solo por las características madereras del proyecto, sino basados en su diseño multimodal:

"Para mi punto de vista no es una discusión política... es una... discusión... de lo que es la gente de Rocha y de tratar de que vean qué es lo que avanza con eso y que es lo que no se va a avanzar. Hoy ya es la discusión si puerto maderero si o puerto maderero no. Esa es la discusión que tenemos hoy. En Rocha... si hay posibilidades de hacer el puerto es porque el único producto que tenemos es madera. Es lo único que tenemos. Nosotros lo que podemos sacar por el agua es madera, ahora. Pero si nosotros nos negamos a poner ese puerto operativo porque solo podemos sacar madera, también cerramos la puerta a otras cosas. Yo creo que si es un puerto multimodal, es ideal. Si vos tenés un puerto operativo sos un escalón para otro montón de otras cosas. Incluso hasta para reflotar lo

que fue el Rocha pesquero, que hubo en un momento. Si vos tenés un puerto cerrado, no! A nadie le vas a poder pedir que venga a operar el puerto de La Paloma. Son muchas patas distintas, porque si lo logramos controlar, lo desarrollamos nosotros. ¿De que manera de controlar el puerto? ¿de qué manera puede dañar menos? Para mi discutimos eso y no discutimos si puerto si o puerto no." (Político. Entr. N° 16).

...aunque otros *políticos* evidenciaron una valoración más escéptica del proyecto:

"No estoy seguro, verdad? Va a haber un pedacito del puerto un poquito más operativo, con un poquito más de profundidad, de pronto por ahí puede surgir otra actividad. Pero yo no estoy seguro. A no ser que la actividad pesquera, que es muy difícil volver a traer, pero podría ser, la actividad pesquera, la actividad náutica deportiva, que también no es fácil atraerla, generalmente la gente que se dedica, a esto es de alto nivel económico exige cosas que nosotros no tenemos. Busca el nivel de Punta del Este. Yo no creo que haya actividad comercial para este puerto así como está, con cinco metros ni con siete. Por lo tanto, no creo que la madera sea lo que vaya a dar el empujón, a lo mejor estoy equivocado. Pero tengo la sensación de que todos estamos aferrados, los de acá, a que el puerto se reactive porque en un tiempo trabajó mucha gente ahí, es decir cuando el auge de la pesca, yo no estaba en ese tiempo en Rocha pero hasta ahora hablan. Pero ahora hasta hace 3 años tal vez, operaban 12 o 13 barcos y trabajaban 300 personas, entre los marineros, los que descargaban la mercadería, los carpinteros que reparaban, los herreros que reparaban, los comerciantes que los abastecían. Con 12 o 13 barcos trabajaban 300 personas. Entonces todos pensábamos, sería bueno reactivar la pesca, pero qué hay que hacer para reactivar la pesca? No lo tengo claro y no creo que lo tenga claro nadie." (Político. Entr. N° 22).

Los *funcionarios estatales*, por su parte valoran el proyecto desde una perspectiva colectiva albergando la posibilidad de tener una mayor actividad portuaria:

Entrevistador -¿Cuáles son las actividades económicas más importantes de La Paloma?

Entrevistado -Es muy variada, diríamos... vamos a dos extremos. Un extremo es el turismo, y el otro extremo vendría a ser el comercial y en particular el puerto. Ustedes van a decir: "no hay nadie, hay poco barco, todo". ¡La economía en La Paloma creció cuando el puerto y las plantas pesqueras estuvieron funcionando! Hubo una resistencia enorme y hoy por hoy están reclamando eso. Teníamos más de dos mil personas trabajando en el puerto, sea vinculado a las plantas... venía gente de Rocha, Castillos, y la población de La

Paloma... había más de cinco mil personas. No soy ningún perito en este tema ni nada por el estilo, pero bajó a tres mil personas, dos mil y pico en algún momento, y el turismo sigue viniendo y cada vez tenemos más turistas. Pero el que vive todo el año? Algo pasa, si no tendríamos que tener seis mil personas. O sea, por una incidencia de un puerto no podría ser. Pero considero que sí, que el resto del año, la temporada acá, estamos hablando de un mes y medio o dos. ¿Qué hace el resto de la gente en todo el año... si no tenemos industria?

Entrevistador -¿Qué ventajas/desventajas en la economía de La Paloma tiene el proyecto?

Entrevistado -Considero a título personal que podría tener ventajas. Tiene un valor bastante importante, y más en el caso de Uruguay, lamentablemente no tiene capaz que los medios económicos, o la producción de lo que sería un puerto con características importantes, que sería todo el Mercosur salir por La Paloma, diríamos Punta del Diablo, o La Coronilla, por donde ustedes quieran. Pero el hecho es que Uruguay está muy cercano a profundidades bastante importantes, que son excelentes con respecto a otros lugares. (Funcionario. Entr. N° 29).

4. 2 La perspectiva "preservacionista"

Los actores que han sido identificados bajo la perspectiva "preservacionista" tienen como rasgo común que se sienten afectados por la decisión de llevar a cabo la ampliación del puerto de La Paloma. Dentro de estas posturas se han relevado los siguientes actores: vecinos, empresarios/comerciantes, ambientalistas e integrantes del gobierno municipal de La Paloma. Vale resaltar que no se encontraron este tipo de opiniones "preservacionistas" dentro de las categorías de trabajadores y funcionarios estatales. No obstante, ello no implica que no existan este tipo de posiciones dentro de dichos actores, únicamente no se desprende de las entrevistas realizadas en el presente estudio.

4. 2. 1 Identificación de los actores (quiénes son, qué hacen, a quiénes representan, etc.)

En primer lugar, en general entre los actores "preservacionistas" se identifica con claridad a los promotores de la ampliación, a pesar de no tener los detalles del proyecto. Principalmente, vinculan entre sí un conjunto de intereses de funcionarios estatales con empresarios de capital privado, los cuales actuarían de forma mancomunada para ejecutar las obras destinadas al acondicionamiento del puerto. En ese sentido, es recurrente encontrar, entre los entrevistados, refe-

rencias a los actores propulsores bajo el rótulo de "productivistas", principalmente al señalar el accionar del Ministerio de Transporte de Obras Públicas (MTOB).

Más precisamente, entre los vecinos y los empresarios/comerciantes de La Paloma, el MTOB es identificado como el actor principal en el fomento del proyecto de ampliación, inclusive siendo el actor más visible en todo el proceso.

"Aparece un señor Ministro que empieza a decir que se va a desarrollar sí o sí. Que ellos como gobierno no tenían que consultar a la gente (...) La gente en este momento se sintió un poco desplazada, digamos ignorada, porque no están de acuerdo con el desarrollo portuario, ese desarrollo portuario, el tema de la madera (...) La unión de vecinos está en contra, es más, declararon al ministro [Enrique] Pintado persona no grata, el ministro Pintado no viene a La Paloma". (Vecino. Entr. N° 6).

En la misma sintonía, el siguiente testimonio de uno de los empresarios entrevistados es por demás elocuente de la visión del MTOB y del gobierno nacional en relación al proyecto:

"Al gobierno central no le importa el interés de tres mil o cinco mil personas que somos acá entre todos los balnearios, La Paloma, La Aguada, La Pedrera, porque ellos dicen que tiene que primar el interés nacional." (Empresario. Entr. N° 21).

En líneas generales, tanto los *vecinos* como los *empresarios/comerciantes* asocian la ampliación del Puerto de La Paloma a la concepción de un interés de desarrollo productivo, de más largo alcance, que es impulsado por el gobierno nacional.

En segundo lugar, en el caso de los actores bajo el rótulo de *ambientalistas*, parece existir un poco más de información, al menos en la identificación de los actores interesados en la propuesta de ampliación.

Los entrevistados hacen referencia a las empresas que serían las directamente beneficiadas por el proyecto. En ese sentido, se señalan las siguientes empresas de capital privado: 1. el grupo que conforman UPM y Forestal Oriental, dado que la planta de Fray Bentos sería el destino de la producción que se sacaría desde el puerto de La Paloma; 2. el Grupo Christophersen señalado como la empresa que sería la encargada de gestionar el puerto y 3- la empresa SACEEM, también asociada a la etapa de construcción de la ampliación del puerto.

Por otro lado, destacan un cuarto actor que aparece como fundamental: el gobierno departamental de Rocha. Dentro del gobierno departamental se visualizan semejanzas en las posturas dentro del Ejecutivo (Intendencia y direcciones departamentales) como entre los integrantes del Legislativo (ediles de la Junta Departamental de Rocha).

"Está involucrada la Intendencia de Rocha, desde el momento que concede o mejor dicho vende sus propiedades en torno al puerto a [Ministerio de] Economía para que luego pasen a [Ministerio de] Transporte [y Obras Públicas], y nosotros también pretendemos que debería integrarse la alcaldía [de La Paloma]. (...) Entonces ya les digo, algo que no es nuevo, o sea o mañana te pueden decir que acá quieren instalar una boya petrolera o sea la historia de La Paloma siempre fue así. Es un lugar estratégico, es el puerto de ultramar que tiene Uruguay como potencial." (Ambientalista. Entr. N° 34).

Desde el gobierno local, se hace referencia a los antecedentes de proyectos portuarios que por diferentes razones quedaron inconclusos. Básicamente, esto ha estado motivado por el interés del Poder Ejecutivo, desde hace varias décadas, en ejecutar obras portuarias en La Paloma. De ese modo, los diferentes partidos políticos a cargo del gobierno nacional, han promovido diversos emprendimientos productivos para la zona vinculados al sector primario.

"La Paloma siempre ha tenido amenazas de obras grandes, siempre amenazas de obras grandes... propuestas de obras grandes, siempre puestas por el poder central. Desde Montevideo el Ministro de Obras Públicas de la época, cada gobierno de derecha o de izquierda, siempre es la misma línea, impulsados por el sector privado vienen y proponen que van a hacer un megaproyecto que generalmente está muy bien adornado, que ese proyecto va a solucionar todos los problemas que tiene la sociedad. No es la primera vez que aparece esto, es importante destacar que este es un proyecto que... estas ideas hace mucho tiempo que están arriba de la mesa". (Político. Entr. N° 28).

El nivel desigual de exposición pública que detentan los diferentes promotores del proyecto (tanto los institucionales como las empresas privadas), establece que los conflictos se desarrollen en varios niveles. En ese sentido, el MTOP es el actor que ha tenido un mayor rol protagónico como promotor del proyecto y por ello es identificado como el principal actor en disputa por parte de los actores y autoridades de La Paloma.

Por otro lado, las empresas mencionadas anteriormente (UPM, SACEEM y Grupo Christophersen) han tenido una escasa participación, quedando al margen de los principales debates públicos en torno a la ampliación del puerto. En síntesis, se podría decir que las tres empresas han quedado bajo la tutela del accionar del MTOP.

4. 2. 2. Conocimiento del Proyecto (perspectiva "preservacionista")

En líneas generales los actores preservacionistas presentan niveles dispares de conocimiento respecto al proyecto de ampliación del Puerto de La Paloma. De esa manera, es factible encontrar versiones que hablan de forma indistinta de un puerto de aguas profundas.

El papel geográfico que juega el puerto de La Paloma es considerado por este grupo de entrevistados como uno de los componentes fundamentales para la instalación de múltiples intereses en la zona, incluyendo los mega-emprendimientos forestales.

Asimismo, estiman riesgosa la puesta en práctica de este tipo de iniciativas de mega-emprendimientos bajo el auspicio estatal. Fundamentalmente se sustentan en la posibilidad de generar un antecedente de gran impacto para posteriores negocios de mayor volumen que pongan en riesgo el capital natural de la zona.

En primer lugar, la mayoría de los "vecinos" sostiene que no ha conocido o tenido una información del proyecto por medio de fuentes oficiales. Los principales mecanismos de información fueron los trascendidos de prensa (a nivel nacional y departamental), las conversaciones con otros vecinos o algunas charlas ofrecidas desde el propio municipio. En general, se puede señalar que se trata de medios alternativos o informales de información.

"Entonces, lo que nosotros, lo que la población conoce, y me atrevo a hablar en nombre de muchos, porque integro distintas comisiones del medio, es porque lo que escucho es que no estamos preparados en cuanto a esa información, desconocemos muchas partes del proyecto (...) Y bueno, la primera información es por los medios de prensa y de comunicación, de canales locales y de canales nacionales. De distintos diarios que informan, y después del diario vivir, lo que uno va escuchando, que al final nos creemos que todos sabemos todo y lo que hemos escuchado en realidad no es de una buena fuente a veces" (Vecino. Entr. 30).

Lo mencionado anteriormente, también se refleja en varios de los empresarios/comerciantes, porque presentan un alto grado de desinformación, que inclusive ha derivado en la presencia de varias versiones.

"La gente no tenía ni idea, decía: '¡ay el puerto de aguas profundas!', le gente hablaba de... hablabas con diez personas y te hablaban todos de un puerto diferente, nadie nunca supo..." (Empresario. Entr. N° 21).

De esto, se desprende un *modus operandi* de las autoridades del MTOP basado en la escasez del uso fluido de la información respecto a la población residente en La Paloma, lo cual implicó posteriores respuestas de los actores locales, fundamentalmente desde quienes se oponen a los lineamientos del proyecto. De un modo u otro, estos acontecimientos fueron reforzando la noción de conflicto entre las partes.

Algo similar sucede entre los actores "ambientalistas", los cuales aseguran que no tuvieron muchas instancias de intercambio con políticos y funcionarios, tanto estatales como departamentales, a los efectos de intercambiar la propuesta. Los entrevistados resaltan la funcionalidad que adquirió la generación de canales alternativos de información, entre los que se encuentran actividades organizadas por ONG, charlas del municipio y movilizaciones. Aquí se resalta que el Municipio de La Paloma generó instancias informativas destinadas a presentar en diferentes etapas lo que se conocía del proyecto y establecer espacios de diálogo con el conjunto de los ciudadanos.

"La poca información oficial que tenemos, habla de pequeñas obras relacionadas al espigón que se construyó recientemente, que según se dice del Ministerio de Transporte [y Obras Públicas], que es digamos institucionalmente quien está a cargo del puerto de La Paloma... era una obra que se tenía que hacer, más que nada por el tema de la entrada y salida de arena. Pero después extra oficialmente, llamémosle a través de la prensa y de otros medios, nos vamos enterando de que se está hablando del interés de ciertas empresas, de Christophersen y otras más, por hacer una reforma en el puerto que permita la operativa de barcos, una barcaza o más de una, que estaría trasladando los productos forestales de la región Este, hacia la pastera de UPM en Fray Bentos. Pero por ahora sabemos eso". (Ambientalista. Entr. N° 34).

A su vez, un sector de los actores "ambientalistas" atribuyen que la ausencia de comunicación que propuso el Poder Ejecutivo, más precisamente el MTOP, formó parte de una estrategia ministerial con la finalidad de lograr una mayor incidencia en las decisiones posteriores de los actores locales. Con ese accionar, sustentado en la escasez de mecanismo de diálogo, se buscaría el propósito de establecer una división dentro de la población de La Paloma en torno a la propuesta, entre aquellos a favor y aquellos en contra.

"Desde la gente que toma decisiones y de los ámbitos políticos, me parece a mí que conscientemente alguien tuvo la idea de confundir ¿no?, de generar confusión, y al generar confusión es más fácil después generar lo que se quiere..." (Ambientalista. Entr. N° 35)

En cierto sentido, algunos integrantes del gobierno local coinciden con el diagnóstico realizado por uno de los actores "ambientalistas". También se considera que los bajos niveles de conocimiento de una versión "oficial" del proyecto refuerzan, por un lado, las expectativas (entre quienes están a favor) y por otro, las incertidumbres y los escenarios riesgosos (entre quienes están en contra).

"Por cierto que la población fue mucho menos informada que lo que yo les puedo contar y rápidamente la población, como tantas otras cosas, se cribó al medio, se fracturó. Porque están los que piensan que cualquier cosa que venga de afuera le va a traer un mal horrible a La Paloma, del punto de vista ambiental y del punto de vista del negocio de turismo, no solamente del ambiental, sino del negocio de turismo. No todo es un problema ambiental, algunos piensan que el negocio del turismo se va a liquidar. Y por otro lado, otra parte de la población que yo no la sé ponderar pero que existe, y sobre todo en los niveles más carenciados, ven en todas esas cosas una oportunidad de incrementar su trabajo en los meses de invierno que acá no hay nada para hacer". (Político. Entr. N° 28).

Para los actores "preservacionistas", la gestión del MTOP es marcada como una de las fuentes principales del conflicto, dado que se menciona que no existió en ninguna oportunidad la voluntad de establecer diálogos con la población de La Paloma. En primer término, fue escaso el nivel de interacción entre los jefes de la cartera del MTOP y las autoridades municipales de La Paloma. En menor grado todavía ha sido la comunicación entre las autoridades nacionales y los actores de la sociedad civil. Esto deja de manifiesto que no se han obtenido espacios de diálogo social horizontales, como forma de poner en común las opiniones de los actores implicados. El saldo es un magro nivel de comunicación entre las partes involucradas en sus diferentes niveles.

Hasta el momento, se ha repasado los actores identificados con la propuesta de ampliación del Puerto de La Paloma, así como el grado de conocimiento de los actores locales bajo la perspectiva "preservacionista". A continuación, se expondrá y profundizará la valoración que estos actores tienen del proyecto.

4. 2. 3 Valoración del proyecto (perspectiva "preservacionista").

Como fue mencionado anteriormente, los entrevistados bajo la perspectiva "preservacionista" muestran una oposición a la iniciativa del proyecto de ampliación del Puerto de La Paloma.

La gama de argumentos que manejan los entrevistados es variada. Hay quienes se centran en sostener las incompatibilidades del desarrollo turístico, base actual de la economía del bal-

neario, con el fomento de la producción forestal en la zona este. Para estos entrevistados, la ampliación del puerto de La Paloma sería solamente un eslabón adicional dentro de un desarrollo forestal más amplio en el departamento de Rocha.

De esa manera, se hace énfasis en la necesidad de preservar el entorno natural del balneario y su condición como principal destino turístico del departamento

En segundo lugar, hay quienes sostienen que la relación costo-beneficio del proyecto de ampliación tendría como resultado un saldo negativo para el desarrollo de La Paloma. A su vez, dentro de esta postura se pueden encontrar varias corrientes. Por un lado, el análisis de los actores se centra en el bajo nivel de fuentes de trabajo que el proyecto generaría para la zona. De esa manera, se reafirma que con las condiciones planteadas por el proyecto de ampliación, hay mayores probabilidades de tener un impacto ambiental considerable, y que ello no se vería compensado por un mayor nivel de actividad económica.

Algunos de los *trabajadores* entrevistados -vinculados fundamentalmente a la pesca artesanal-, ven el proyecto como una amenaza para la actividad que ellos desarrollan, así como también para la actividad turística -sustento a su juicio, de La Paloma.

"Para mí, las actividades económicas centrales de La Paloma son la pesca y el turismo. Yo vengo de una familia de pescadores y pienso que lo que quieren hacer en el puerto va a afectar negativamente a la pesca que nosotros hacemos y al turismo del lugar." (Trabajador. Entr. N° 1).

Algunos *vecinos*, señalan que las fuentes de trabajo que se podrían generar, tanto de puestos directos como indirectos, son relativamente escasas como para tener una visión positiva del proyecto. De ese modo, se intenta contrarrestar los discursos de los actores locales que se muestran "a favor" del mismo. Sostienen que el argumento del aumento de las fuentes de trabajo no debería ser sostenido como sustancial, dado que los puestos de trabajo serían muy pocos. Por otra parte, la realización de la ampliación pondría en riesgo la actual matriz económica del balneario ligada a la actividad turística. Al mismo tiempo, no visualizan compatible la actividad portuaria destinada a sacar la forestación con un potencial desarrollo de la actividad pesquera, la cual identifica al puerto de La Paloma.

"La gente de La Paloma tiene la expectativa, y cree la mayoría de los pobladores, que el puerto que se viene es al estilo del puerto tradicional. Que va a haber contenedores, va a haber carga, que van a funcionar oficinas, que va a haber un mundo de cosas para hacer. En vez de una estación de servicio puede haber tres, ¿verdad? Y que van a trabajar 100 personas más en aquellas estaciones de servicio, que el impacto va a ser muy importante, pero no va a ser así... la ampliación del puerto lo que le va a generar de puestos fijos

son 11, y yo no sé de los 11 cuanta gente de acá va a trabajar, quizás el sereno... porque los técnicos en carga y descarga que van a manejar las grúas no van a ser de aquí, van a ser de la empresa. Lo mismo que los camioneros (...). Es otra cosa, es otra historia, acá se va amontonar la madera, viene la barcaza lo cargó, se fue la barcaza, y siguen viniendo camiones apilando madera, nada más se trata de eso. Podrá alguien vender una torta frita y choricitito al pan a los camioneros. Pero acá no van a funcionar las gomerías, no van a funcionar los talleres, porque esos camiones son de la propia empresa". (Vecino. Entr. N° 6).

Dentro del grupo de los ambientalistas, varios entrevistados plantean los inconvenientes que se generarían en el balneario a causa de la entrada masiva de camiones que transporten la producción forestal hasta la zona de acopio, que sería instalada en las adyacencias de la zona de La Aguada. Sostienen que esa situación modificaría la actual situación del balneario, y que no han existido hasta el momento acciones destinadas a prevenir tales riesgos:

"Un Puerto Industrial lo mismo, no solo implica tener un puerto horrible, lleno de madera, sino todo lo que genera alrededor: camiones, con el ambiente de los camioneros, yo no tengo nada contra los camioneros, pero todos sabemos que es una figura social particular, que vive arriba de un camión, que no puede tomar, no ve nunca a su familia, es un contexto social difícil. Todo eso transforma el lugar socialmente, acá hay gente que se iría, no podés convivir con bares, boliches, prostíbulos, todo eso es natural en el entorno de un puerto y de ese sistema social, iría en contra con lo que acá se peleó tantos años, que no haya edificios, toda una política de muchos años, ¿cómo lo conjugás con este entorno natural? La Paloma era un balneario ecológico, hay peatonales, podés ir caminando por ellas en medio de las casas". (Ambientalista. Entr. N° 24)

Por su parte algunos integrantes del grupo *comerciantes/empresarios* en una actitud pragmática -aceptando la concreción del Proyecto como hecho consumado- pugnan por una resolución de conflictos que permita contemplar las diferentes visiones:

"...sí, hay lugares divinos y quisiera que La Paloma siempre fuera divino, pero si en el lugar que está estipulado para el puerto va a venir una empresa que ya arregló con el gobierno probablemente hace tiempo, y no lo vamos a poder evitar, bueno, hay que abrir la cabeza y decir bueno: a ver qué se puede pedir a cambio, cómo se puede sacar provecho, el progreso es así...(…) Sí, insistiendo nosotros a la parte del Estado, digamos" (Empresario. Entr. N° 21).

Algunos integrantes del grupo *políticos* exponen sus dudas de la futura gestión que se realice por parte de la empresa privada UPM-Forestal Oriental. Temen que un incremento en la demanda de la producción forestal de Fray Bentos podría aumentar el número de barcazas que transporten la producción forestal y determinar una ampliación exponencial en la carga de camiones que ingresen semanalmente a La Paloma:

"Porque claro, porque si no, no le das solución. ¿Para qué vas a hacer una cosa que te trae problemas para sacar la 1/6 parte ¿y las 5/6 partes o las 6/7 partes vas a seguir mandándolas por camiones? No. Esto está armado para que después se transforme en un puerto importante, y ahí sí yo creo que va a impactar en la movida. Porque si tenés una sociedad que tiene el ingreso de mil camiones diarios, yo quiero saber si La Paloma es un lugar turístico o se transforma realmente en un puerto con algo de turismo. Cambia". (Político. Entr. N° 28).

Culminando este apartado cabe indicar que la gran mayoría de los entrevistados de esta perspectiva "preservacionista" tiene la visión de que el proyecto de ampliación se concretará, según el modelo diseñado por los actores que lo impulsan. Sin embargo, mantienen una expectativa de que se generen, en el futuro próximo, instancias de negociación con la finalidad de lograr el menor impacto negativo posible, al tiempo que manifiestan estar dispuestos a promover espacios de participación, tendientes a profundizar el diálogo social entre los actores locales con el gobierno central y departamental.

5. Conclusiones

5.1 de la información

Este trabajo discurre sobre la valoración que hace un colectivo social -la población de La Paloma- sobre un proyecto de infraestructura portuaria, o sea sobre una actividad *que se está desarrollando* para introducir modificaciones en el *entorno a futuro*. En tal sentido entonces, juega el pasado (las experiencias) y el presente (las situaciones) de los individuos a la hora de valorar cuál y cómo será su futuro. Ello obviamente con los márgenes de incertidumbre necesariamente implicados. La información entonces pasa a ser un elemento de primer orden a la hora de tratar de reducir los márgenes de incertidumbre señalados y ofrecer certezas -si es esto lo que se busca- a la comunidad.

De los datos recolectados en las entrevistas, tal como fue expresado en varias oportunidades, se constata a nivel de la población en general importantes vacíos de información. Se

señala a continuación algunos de los varios motivos de estos vacíos. Primero: por la rapidez en que se puso en marcha un proyecto del cual se viene hablando hace décadas -más allá de los diferentes rasgos que ha tenido en el correr de los tiempos- que se encontró con el escepticismo de una población "cansada" de escuchar hablar del puerto. Segundo: por las características complejas de un proyecto de infraestructura -y sus consecuentes modificaciones ambientales, económicas y sociales- de la envergadura del que se está implementando lo cual necesariamente implica niveles de comunicación profundos y constantes, características que aparentemente no se cumplieron. Tercero y como corolario del punto anterior: por las implicancias colectivas que presupone generar obras de infraestructura funcionales a un cierto modelo de desarrollo productivo -en detrimento de otros modelos alternativos-, en un momento y en una sociedad que aún no ha zanjado en términos colectivos, tal debate. Cuarto: el establecimiento de relaciones asimétricas entre quienes detentan buena información (en cantidad, calidad y actualidad), como algunos sectores de comerciantes/empresarios, políticos, ambientalistas y vecinos organizados, y quienes padecen importantes déficits -fundamentalmente sectores de trabajadores y vecinos- en la materia. Estos elementos -sin haber sido exhaustivos en su enumeración- estarían evidenciando en el mejor de los casos importantes lagunas -o como sospechan algunos entrevistados, omisiones deliberadas- a la hora de comunicar e informar acerca del proyecto de ampliación del Puerto, lo que sin duda se configura como un elemento que polariza a importantes sectores en una sociedad ya de por sí fragmentada.

5. 2 de las valoraciones

En sintonía con lo afirmado en el punto anterior, del análisis de las entrevistas surge que las valoraciones acerca de las "bondades" del proyecto de ampliación del Puerto están divididas. O sea que en las categorías de vecinos, de trabajadores, de ambientalistas, de empresarios/comerciantes y de políticos encontramos opiniones que ponderan como positiva la concreción del proyecto, así como también hay voces que afirman lo contrario en cada uno de estos grupos. Solamente en la categoría de funcionarios estatales, no se relevaron opiniones negativas, alineándose todos los entrevistados de este grupo dentro del marco de apreciaciones positivas.

A continuación se presenta una síntesis de los argumentos esgrimidos por los distintos entrevistados, presentados en dos bloques a los efectos de facilitar su lectura. Por un lado se exponen las razones del grupo de "productivistas" agrupadas en tres dimensiones básicas -la económica, la social y la ambiental- y luego se presentan las correspondientes al núcleo conformado por los "preservacionistas". Es importante consignar que el conjunto de elementos presentados se conforma con aquellos que fueron enunciados con mayor énfasis por los distintos actores entrevistados y no constituyen una lista taxativa ni mucho menos exhaustiva de los argumentos recogidos.

Haciendo entonces una apretada síntesis, los "productivistas", en un ejercicio prospectivo ponderan como positivos los posibles beneficios en las áreas:

A) económica

- a. crecimiento de la actividad comercial
- b. implementación de otras actividades económicas que complementen las ya existentes (pesca, turismo, etc.
- c. incremento de las actividades económicas que existen en La Paloma (pesca, turismo, etc.)
- d. generación de nuevos puestos de trabajo, valorando el incremento de la ocupación, superando la estacionalidad de la actividad laboral y creando nuevos empleos en áreas y sectores hoy inexistentes.

B) social

- a. crecimiento de población, por cuanto la demanda de nuevas actividades económicas y el crecimiento de las ya existentes implicarán el establecimiento de flujos inmigratorios como en el pasado
- b. el incremento en la actividad económica y en la población son elementos ponderados como prerequisites para consolidar mejoras en los distintos servicios de la localidad (transporte, educación, salud, etc.).
- c. en la medida que nuevas actividades se desarrollen en La Paloma y zonas adyacentes, se argumenta que se ampliarán las oportunidades para diversos sectores sociales que se encuentran hoy marginados. Se percibe que han quedado en tal situación de marginalidad en tanto que remanentes de diversas actividades -las cuales luego de una etapa de auge, transitaron por una fase de declive y/o desaparición (industria de procesamiento pesquero, actividad de captura de pesca, etc.)- no se pudieron reinsertar en los circuitos laborales formales.

C) ambiental

- a. la modificación de las condiciones logísticas del primer puerto oceánico del país presupone la reutilización del mismo aunque con distintos fines que en el pasado. Esto estaría evidenciando de alguna manera una idea subyacente en el imaginario colectivo de una asociación casi unívoca entre el crecimiento de La Paloma asociada al desarrollo de las distintas actividades portuarias (comercio, transporte, pesca, etc.).
- b. el impulso de algunas de las operaciones portuarias planteadas permitiría un incremento de la conectividad con otros puntos geográficos, tanto nacionales (Punta del Este,

Montevideo, Colonia, Nueva Palmira) como también internacionales (Santos, Buenos Aires, etc.).

c. la conjunción de algunos de los puntos señalados (mayor actividad económica, incremento demográfico, mejoras en la infraestructura, etc.) se piensa que contribuye a una revalorización de la región (por lo menos de *algunas de las dimensiones* que presenta la región).

Por su parte el grupo al que se ha identificado como de "preservacionistas" ponderan como negativas las externalidades que se generen en las esferas:

A) económica

a. perjuicios a la actividad turística, ya que consideran que el incremento de la actividad portuaria para traslado de madera necesariamente afectará la actividad turística estival - base económica actual de La Paloma y zonas aledañas.

b. el uso de recursos de la sociedad puestos al servicio de empresas privadas multinacionales, por cuanto consideran que el "interés" y la "premura" por dotar al puerto de las capacidades operativas para el transporte de madera obedece a los intereses de algunas empresas transnacionales en consecución de una política nacional de subsidios a un modelo de desarrollo forestal *en detrimento de otros modelos productivos*.

B) social

a. incremento de la prostitución, extrapolarlo experiencias de otras zonas portuarias, se argumenta que el incremento de la actividad portuaria, con el consabido aumento del tránsito de personal portuario y del transporte facilitaría el desarrollo de esta actividad

b. generación de pocos puestos laborales, en tanto que las tareas programadas tendrían un fuerte componente de mecanización (para la carga y descarga de madera) se evalúa que el incremento de la mano de obra sería mínimo, no generando el impacto socio-económico deseado.

C) ambiental

a. alteración de los actuales equilibrios ecosistémicos, por cuanto un uso más intensivo del puerto necesariamente implicaría una presión mayor sobre los distintos recursos -acuáticos, terrestres- y se presume, un incremento en su degradación.

b. riesgos ambientales (proliferación de ratas, etc.), como consecuencia del punto anterior, se visualiza el incremento de poblaciones no deseadas por los riesgos que conllevan para las condiciones sanitarias de la región.

c. deterioro de la red vial ya que en el Puerto de La Paloma confluiría una red de caminería tributaria en un radio de 100/150 kilómetros con un tráfico de material rodante pesado (camiones con acoplado) en una zona que en gran medida ya es utilizada en forma intensiva por la actividad turística.

A ojos vistas se constata entonces una división entre una y otra postura, aunque la misma se produce no solo por la distinta ponderación de los elementos técnicos que hace uno u otro colectivo, sino también por una valoración distinta del futuro que se proyecta para La Paloma en una u otra postura ("productivistas/preservacionistas").

Hay un parte aguas que tiene que ver con valores culturales -mediados quizás por las distintas inserciones socio-económicas de los múltiples referentes analizados. Esta dicotomía, en muchos de los casos fuertemente ideologizada, es uno de los elementos centrales que ha estado subyacente en uno u otro discurso y obedece a distintas perspectivas del presente que se proyectan hacia el futuro. Mientras que para los "preservacionistas" el futuro es percibido como riesgo -de ahí la necesidad de intervenir en el presente- en el caso de los "productivistas" el futuro es percibido como ventana de oportunidades -de ahí también la necesidad de intervenir en el presente-, aunque dichas "intervenciones" tienen un signo opuesto.

5. 3 Reflexiones finales a propósito de la gobernanza y conflicto ambiental sobre la ampliación del puerto de La Paloma

El proceso de propuesta de construcción de la ampliación del puerto de La Paloma evidencia grandes problemas de diálogo social entre las diferentes escalas de gobierno y la sociedad civil. Al menos esto se constata durante la realización del trabajo de campo en octubre de 2011. En ese sentido, se puede plantear que existieron escasos espacios de participación que confluyeran en la gobernanza planteada en la discusión teórica inicial, al menos desde la visión de Graña (2010). Quizás el elemento más sintomático de dicha ausencia sea las deficiencias en la comunicación y en la información brindada desde el Poder Central hacia los vecinos e integrantes de las diferentes organizaciones civiles de La Paloma.

Como contrapartida, se fue generando un espacio de conflicto en el sentido que asignan Gudynas y Santandreu (1998) que colocó a los vecinos a "favor" o en "contra" de la propuesta de ampliación portuaria para uso forestal. En muchos casos, esos posicionamientos fueron amparados o guiados por sus expectativas, miedos, deseos, entre otros elementos, dado que según lo recabado la información no era suficiente. De esa manera, a lo largo del trabajo distinguimos entre posturas "productivistas" y "preservacionistas", justamente intentado desentrañar el mayor o menor grado de ajuste hacia una postura de desarrollo sustentable. No obstante, si bien es notorio que el clivaje puede resultar grueso o simplista para el lector, en la práctica los discursos

de los actores parecerían adoptar una u otra postura según sus visiones de país. A su vez, en muchos casos suelen asociarse a modelos de país bajo los dos eslóganes más notorios: *Uruguay Natural* o *Uruguay: país productivo*.

Como se ha señalado, Gudynas y Santandreu (1998) establecen que los conflictos ambientales son un tipo particular de conflicto social. A grandes rasgos se componen por un proceso abierto, por desarrollarse en la esfera pública involucrando acciones colectivas de grupos como resultado de las diferentes valoraciones, percepciones o significados sobre el ambiente. Asimismo, contienen dinámicas de oposición que los diferentes actores reconocen. Siguiendo esa definición, se puede señalar que la ampliación del puerto de La Paloma significó o significa un conflicto ambiental, dado que el centro está en las disputas por la gestión de los recursos naturales.

El conflicto ambiental por la ampliación del Puerto de La Paloma tiene como actor *iniciador* a un grupo de vecinos de la localidad que se oponen a su construcción y visualizan una serie de actores como opuestos. En ese sentido, identifican al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) como el más visible, y es allí donde se centra la disputa entre actores. Es decir, por un lado estaría el conjunto de vecinos de La Paloma bajo la perspectiva que hemos señalado como "preservacionista" y, por el otro, el MTO como principal exponente de la perspectiva "productivista". No obstante, los vecinos de La Paloma que se oponen también identifican una serie de actores que secundan la visión del MTO, como son las empresas de capital privado interesadas en la propuesta (UPM, Forestal Oriental, SACEEM y Grupo Christophersen) y la Intendencia de Rocha.

Finalmente, es de destacar que el conflicto se desarrolló dentro de la esfera pública por parte de dos grupos de actores bajo perspectivas diferentes en conflicto ("productivistas/preservacionistas"), retroalimentado por los escasos ámbitos de diálogo social existentes.

Bibliografía

- Arocena, F. y Porzecanski, R. (2010). *El Desarrollo Sustentable. Reflexiones sobre su alcance conceptual y medición*. In: Revista de Ciencias Sociales. Año XXIII. No. 26. Abril 2010. Montevideo. Pp.: 16-29.
- Bussoni, A y Cabris, J. (2006). *Regímenes Silvícolas y Riesgo Financiero para Pinus taeda en las Zonas Litoral Oeste y Noreste de Uruguay*. Agrociencia, v.X (2), Montevideo, Uruguay. Pp.:125-135.
- Daly, H (1997) "De la economía del mundo vacío a la economía del mundo lleno" en: Goodland, R; Daly, H; El Sarafy, S.; von Drsothe (ed). *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del informe Brundtland*. Pp.: 37-50.
- Fernández, E. (2012). *Tercerización laboral en el Uruguay: el contratista rural*. Tesis de maestría. Facultad de Agronomía. Montevideo. Mimeo. 151 p.
- Filardo, V.; Cardeillac, J. y Vigna, A. (2010) "Gestión en el espacio costero: percepciones encontradas entre dos modelos de desarrollo. Una aproximación al caso uruguayo" en: *Revista de Ciencias Sociales*. Año XXIII. N° 26. Abril 2010. Montevideo. Pp.: 53-66
- Graña, F (2010). *Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos*. CSIC. Montevideo. Capítulo I. Gobernanza y Diálogo Social. Pp.: 31-76.
- Giddens, A (2010). *La política del cambio climático*. Alianza Editorial. Madrid. Cap. 3: Los verdes y su repercusión. Pp.: 65-90.
- Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Nuestro Futuro Común*. Alianza Editorial. Cap.1: De una Tierra a un Mundo. Pp. 21-45. Parte I, Cap. 2: Hacia un desarrollo sustentable. Pp.: 67-91.
- Jolivet, M. (1997) "A presença da Sociedade nas pesquisas sobre o meio ambiente" en: Castro, E. e Piton, F. (organizadoras). *Faces do Trópico Úmido. Conveitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belem: Cejup: UFPA-NAEA. Pp.: 95-106.
- Lander, E (2009) "Tendencias dominantes de nuestra época ¿se nos agota el tiempo?" en: *Compendium*, Vol. 12, Núm. 22, julio, 2009, pp.: 85-106.
- Piñeiro, D. (2010) "Desarrollo Sustentable: una perspectiva desde las Ciencias Sociales" en: *Revista de Ciencias Sociales*. Departamento de Sociología. Año XXIII. No. 26 Abril 2010. Pp.: 08-15.
- Piñeiro, D. y Moraes, M.I. (2008) "Los cambios en la sociedad rural durante el Siglo XX" en: *El Uruguay del Siglo XX. La Sociedad*. Departamento de Sociología y Editorial Banda Oriental. Pp.: 105-136. Montevideo.

— PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La Lucha contra el Cambio Climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Perspectiva General. pp.: 1-18

— Sachs, W. (1997): "Sustainable Development" en: Redclift, M and Woodgate, G. *The International Handbook of Environmental Sociology*. Edward Elgar Publishing Limited. U.K. Pp.: 71-82.

— Sánchez, M. (2012). *La Paloma. De paseo por el cabo Santa María*. Montevideo: Ed. Torre del Vigía.

— Santandreu, A. y Gudynas, E. (1998) *Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales*. Montevideo: Ediciones Trilce. Cap.3 Ambientalismo y ambientalistas. Cap. 4 Definiciones y conceptos. Pp.: 19-47

— Veiga, D; Fernández, E y Lamschtein, S. (2012) *Sociedades locales y tendencias recientes en Rocha*. Ed. Comuna de Rocha - Universidad de la República. Montevideo. 84 p.

Puerto y Turismo en La Paloma

Lic. Carlos Peña Gambetta

Introducción

El territorio uruguayo por su escasa población original y su proceso de colonización, ha dado lugar a una ocupación del espacio donde las ciudades, y en especial las de frontera y las costeras, han sido los grandes centros de concentración poblacional. No obstante, cuando comparamos esta realidad con la de otros países vemos que ese fenómeno -importante para nosotros-, es significativo solo por el porcentaje de población urbana (94 %), y no por el tamaño de las concentraciones, ya que nuestras ciudades costeras -a excepción de Montevideo-, son pequeños núcleos urbanos y la enorme mayoría corresponde a lo que solemos denominar balnearios.

La costa es un espacio que por su naturaleza de interfase siempre ha sido de interés turístico. El contraste tierra mar y la fascinación que ejerce el mar especialmente en el estío cuando logra su máximo esplendor, ha dado lugar a un uso de la costa más o menos intenso: el denominado turismo heliotrópico y el turismo de las tres S, por *sun, sand and sea* (sol, arena y mar).

El turismo de Sol y Playa -como solemos denominarlo en Uruguay- es el más importante con un porcentaje de turistas que buscan ese tipo de recreación que supera el 75 % del turismo mundial. Uruguay está entre los destinos elegidos por este tipo de turistas y por este motivo tenemos el fenómeno de ocupación masiva de nuestra costa donde encontramos viviendas de veraneo (segundas residencias), junto a viviendas de alquiler y, en menor medida, viviendas de ocupación permanente. Allí donde no existen construcciones, igualmente existe el fraccionamiento.

El puerto de La Paloma actualmente cumple varios roles: el de puerto pesquero es el más importante pero también es base militar naval y recientemente funciona como puerto deportivo-turístico. Corresponde destacar que "las regiones costeras se caracterizan por ser zonas donde se concentran y se desarrollan, en un espacio reducido, un gran número de actividades" (Teubner, 1998: 378), y de allí que surjan contradicciones entre actores y sectores de actividad que, con intereses distintos, vean o encuentren un perjuicio en las prácticas del otro.

La paradoja inicial del caso que estamos analizando es que el puerto es anterior al desarrollo de la ciudad balnearia, y si bien la inquietud surge por la propuesta de una nueva dinámica en la terminal portuaria, es de esperar que iniciativas como esa se localicen precisamente en puertos ya instalados y con cierta infraestructura.

La Paloma y su Naturaleza: puerto y destino turístico

La costa uruguaya presenta dos sectores bien diferentes por la calidad de sus aguas, el sector del Río de la Plata, donde predomina el agua dulce y marrón (por sus sedimentos en suspensión) aportada por los ríos Paraná y Uruguay, y el sector oceánico con aguas salobres, más o menos frías, más o menos verdes y transparentes pero siempre de una calidad superior para el uso recreativo y turístico. En este último sector se ubica La Paloma, por lo que partimos de una situación de privilegio para el turismo.

Mirando tierra adentro, nos encontramos con lagunas que ofrecen paisajes contrastantes y de gran riqueza en biodiversidad, sobre todo por la variada y abundante avifauna, los bañados que acompañan las lagunas o que a veces se presentan aislados ofrecen otro biotopo, agregando diversidad y oportunidades para la observación de la naturaleza. Si a esto le sumamos las interminables planicies por un lado, las sierras por otro, y el cordón de dunas que acompaña la costa, llegamos a la conclusión de la enorme fortaleza que tiene La Paloma en base a su naturaleza para el desarrollo del turismo.

A esta situación privilegiada debemos agregar el análisis de su sitio, un par de puntas rocosas que cierran una pequeña bahía, con dos islotes, hoy uno de ellos unido a tierra en la zona del puerto, y que ofrece hacia los lados extensas playas de exposición casi opuestas al océano y sus vientos. Terrenos predominantemente arenosos que no ofrecen dificultades al accionar sobre ellos aunque presentan alguna debilidad por la falta de agua dulce para los asentamientos humanos.

Esta saliente costera además, es un punto que se acerca mucho a las curvas de profundidad marina mayores a 20 m, lo que favorece la formación de las mejores olas para el surf. Las olas del tipo *swell*, originadas por un anticiclón que se ubica en el sur del océano Atlántico, son

las mejores del país, de allí que en las mañanas en que aparecen, las playas de La Paloma presentan el espectáculo de los surfistas corriendo olas, unas veces en las playas del sur desde La Balconada hasta Corumbá, otras en La Agua-



Imagen parcial de la carta geográfica 1/50.000 del Servicio Geográfico Militar Figura 1

da, en el este. Para la mayoría de los surfistas, La Paloma puede considerarse la capital uruguaya del surf, incluso en invierno, cuando playas como Zanja Honda se destacan.

Estas mismas condiciones naturales del sitio -las puntas rocosas, la pequeña bahía que cierran- fueron desde su origen motivo para la instalación de un puerto. Desde la construcción hacia 1872 del Faro del Cabo Santa María, el primero, el lugar se afianzó como puerto que formalmente inició sus obras en 1909. Su relevancia se fortalece desde el momento en que el vínculo con la ciudad de Rocha se refuerza al construirse una vía férrea en 1914, constituyéndose en un nodo articulador entre la región este y Montevideo (Olivera, s/d).

La situación geográfica sufre una drástica transformación a partir de 1928 cuando se inaugura el ramal del ferrocarril que une Rocha con la red vial centralizada por Montevideo y el espacio geográfico se modifica, ya no hay que hacer el tortuoso viaje hasta la costa, la regularidad, frecuencia y eficiencia del nuevo servicio de ferrocarril, deja al puerto comercial al margen y este pierde relevancia y rol. Evidentemente las condiciones naturales para la pesca hicieron que la función de puerto pesquero se mantuviera pero, como la actividad era artesanal, no era significativa en términos de actividad portuaria y la gran dinámica que le daba el comercio desaparece; de allí que se afirme que para 1943 el puerto ya no funcionaba.

"En síntesis el balneario se fue formando a partir de una serie de operaciones sobre el territorio que a su vez provocaron el asentamiento de población a través de la agrupación de pequeñas viviendas en la proximidad del faro y sobre el lado Este del Cabo Santa María, unido al interés suscitado por la abundancia de pesca y la atracción de una zona de playa abrigada que además de proporcionar un incentivo de esparcimiento ofreció excelentes condiciones de puerto pesquero y de cabotaje" (Olivera, s/d).

"Su carácter balneario despuntaría con bastante fuerza en los años 1930, para consolidarse mediante la creación de la Sociedad Cabo Santa María Limitada, aludiendo a la profunda lengua de territorio que distingue al lugar. A la asociación correspondió el mérito de haber planificado detalladamente una urbanización dirigida por el arquitecto Carlos Gómez Gavazzo, para complementar el gran espacio verde del Parque Andresito, existente desde la década anterior². En enero de 1937 el modesto sector hotelero se enriquecía con la inauguración del Hotel Cabo Santa María, uno de los principales logros del grupo, con comodidades muy significativas para la época" (Bentancur, s/d).

Con el Programa de Desarrollo Pesquero de 1974, se da un impulso estatal a la pesca, que convirtió el lugar en un verdadero puerto pesquero y luego puerto pesquero-industrial, con la instalación de la empresa Astra, que entre 1981 y 1993 practicaba una forma de pesca depredadora que terminó destruyendo los cardúmenes. Por aquellos tiempos una consultoría en turismo de la OEA planteaba que La Paloma "... enfrenta un conflicto de destino frente a la alternativa de explotar el puerto para la pesca comercial y la exportación de cereales..." (OEA-Boullón, 1987, pp. 75).

Finalmente las miradas críticas sobre la realidad son las que se repiten:

"Además, sucesivas intervenciones vinculadas a la pesca industrial han ido deteriorando el entorno del Cabo Santa María. La unión de la isla de La Paloma con el continente y la construcción de un espigón paralelo a la costa para desarrollar un puerto, dejó una bahía hoy a punto de colmatarse y una serie de grandes infraestructuras para la industrialización de la pesca que se encuentran en total desuso y deterioro" (Fagetti, 2001, pp. 35).

"Después de mantener por mucho tiempo una arquitectura típica de madera y techo de quincha, a esta altura el núcleo prácticamente la ha abandonado para dar paso a una apresurada modernización, que no ha titubeado en levantar en medio de un conjunto homogéneo un descontextualizado edificio de altura" (Bentancur, s/d).

Un balneario que fue proyectado por un urbanista destacado, con una visión moderna que pudo convertirse en una de las localidades costeras más lindas del país, incluso paradigmática, fue perdiendo identidad y terminó siendo uno más de los tantos sitios conflictivos de nuestra costa. El estilo de implantación turística que finalmente se impuso, sin importar lo proyectado, hace que "este balneario (que) posee un plan urbano ... de ciudad jardín..., (con) la especulación inmobiliaria y la demanda turística (...) actualmente presente áreas con problemas de planificación y manejo del espacio" (Casciani, 2002, p. 30).

Los puertos y el turismo

El fenómeno turístico en las zonas costeras uruguayas ha dado lugar a urbanizaciones que suelen tener un centro que concentra servicios, y luego una orla de otros pequeños asentamientos que buscando la cercanía a la costa se extienden a un lado y otro del balneario principal, es lo que denominamos "constelación turística", donde brilla una estrella principal que suele darle nombre al conjunto (el caso de Punta del Este es paradigmático), pero le cabe a La Paloma también.

Justamente el núcleo básico de ese desarrollo tiene una explicación previa al fenómeno turístico. En la Costa de Oro, por ejemplo, es claro como se vinculan los núcleos costeros con estaciones del ferrocarril, pero en Maldonado los principales centros, Piriápolis y Punta del Este, se apoyan en el atributo del puerto y una ciudad próxima tierra adentro (Pan de Azúcar y Maldonado respectivamente). El caso de La Paloma es similar: un sitio propicio para la instalación portuaria y el apoyo logístico que le puede brindar la ciudad de Rocha (mucho habrá jugado además el vínculo ferroviario que unía a las dos ciudades).

Dada la lenta evolución económica del país y su centralización en Montevideo estos puertos secundarios quedaron en pequeñas estructuras, por lo que el turismo ganó espacio y su rol se volvió preponderante. Este fenómeno es casi único, ya que en el resto del mundo el fenómeno

del turismo de Sol y Playa se desarrolla en el período histórico en el que los sitios propicios para los puertos están ocupados, y de gran forma, por las dinámicas del transporte y la pesca.

"Un puerto es, (...) un punto de contacto entre la tierra y el agua, entre una red de circulación terrestre y una red de circulación marítima o fluvial; también es un lugar de contacto entre personas, entre grupos sociales y entre culturas" (Domínguez, 2006: 1), y estas dinámicas hacen de los puertos lugares con encanto para los turistas que los visitan, pero a la vez no son lo ideal para el asentamiento.

Problemas que un puerto genera a las ciudades

Los problemas típicos que provoca un puerto en las ciudades no son muchos, el más desarrollado por la literatura es el que refiere al "efecto barrera", que se da cuando el crecimiento del puerto obstruye el acceso al borde costero, desplazando actividades económicas y turísticas, o simplemente cuando se impide a la población urbana del disfrute del paisaje marino. Es claro para el caso que estamos analizando que este fenómeno no ha de ocurrir por cómo es la línea de costa y por el tipo de uso que se hará en las instalaciones ya existentes.

Un problema también tratado, y muy conocido en Montevideo, es el flujo de cargas hacia el puerto cortando la trama urbana de la ciudad. Este flujo de camiones requiere vías acordes a su tamaño y peso por lo que exige una transformación dramática en algunos casos. Por ejemplo en Montevideo, la construcción de los accesos de ruta 1 y ruta 5 cortaron el barrio de La Teja, y hoy se habla de "La Isla" para ese sector precisamente aislado. Este fenómeno puede señalarse como parcialmente conflictivo; como se puede ver en la figura 1 y se esquematiza en la figura 2: la ruta 15 y la vía férrea que la acompaña ya cortan la trama urbana (de hecho la antecedan).



Vía del ferrocarril en negro y ruta 15 en rojo entrando al puerto de La Paloma (mapa INE). Figura 2

Corresponde decir que las vías de acceso deberán adecuarse al nuevo flujo y a la superposición de uso. Ya existe experiencia del efecto de los camiones que transportan madera en rutas mal construidas y se deberá cuidar el diseño para la mejor dinámica de los distintos flujos.

Otros problemas se refieren al ruido, contaminación e inseguridad para la ciudad cuando se transportan materiales peligrosos. La llegada de rolos de madera no genera peligro en sí misma, pero seguramente habrá ruidos para áreas aledañas al depósito, aunque su importancia dependerá del viento, de las restricciones horarias que tenga la operativa, y de la distancia de las residencias respecto al puerto. La participación de camiones y barcos deberá ser vigilada para no generar residuos innecesarios y se deberá planificar su gestión.

De los temas tratados en la literatura sobre la relación puerto-ciudad, el punto que se considera más relevante -para nuestro caso- es el que hace referencia a los impactos visuales que provocan las obras de infraestructura portuaria, de acceso y depósitos, y que generan el deterioro del espacio urbano. En este sentido parece razonable que se busque atenuar el efecto del acopio de madera en el paisaje. Soterrarlo al menos parcialmente, sería una medida de mitigación, la otra acción que parece razonable es la creación de barreras visuales como la plantación de vegetación en el entorno de los depósitos.

Pero el paisaje es algo que se valora relativamente, por un lado la nueva actividad generará para quienes aprecian el paisaje actual una pérdida, pero debemos admitir que para aquellos que viajan con expectativas de conocer cosas distintas o nuevas, esa misma actividad sería un elemento más del espacio, que lo diversifica y le agrega interés. La posibilidad de apreciar la estiba de un barco no es cosa común, de allí que tenga su función de atractivo o punto de interés.

Un tema muy actual en la literatura revisada, destaca los aspectos de la gobernanza, es decir, el ejercicio de la autoridad, no solo política, sino también económica y administrativa, en la gestión de los asuntos de un país a todos sus niveles. Incluyendo al Estado, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, además de los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias (PNUD).

Son citados como los aspectos de gobernanza relevantes los que hacen hincapié en los problemas surgidos por la descoordinación institucional y la aplicación de instrumentos de planificación inadecuados que no permiten regular el proceso de crecimiento portuario. En el caso del Puerto de la Paloma, y más allá de lo que se plantea más adelante, diremos que es alentador que se haya hecho un acuerdo entre los niveles ministeriales y la autoridad departamental, aunque debió considerarse también el tercer nivel de gobierno. El acuerdo sería más fuerte si constase con la firma del primer ciudadano del municipio (su alcalde), aspecto finalmente atendido que de haberse considerado desde un principio, posiblemente hubiese ahorrado conflictividad, en buena parte surgida por desinformación.

Lo que el puerto puede aportar

De la revisión bibliográfica sobre la temática poco se puede aplicar ya que el caso que analizamos es el de un puerto que se redinamiza con una nueva actividad y no es un puerto nuevo como normalmente se analiza.

La Paloma tiene identidad y se proyecta hacia el resto del país e internacionalmente más por el turismo que por el puerto. Es posible que un puerto mejorado como el previsto permita un mejor posicionamiento en la proyección internacional, con lo que ganará en su "aura de cosmopolita".

Un puerto de cargas permite desarrollar actividades complementarias (pesca artesanal, marinas, gastronomía, turismo) que para el caso que nos ocupa existen pero que podrán potenciarse en la medida en que la calidad de las instalaciones favorezca su visita y uso en general. Y como siempre que surge, una actividad nueva puede derramar beneficios en la región ya sea por el gasto (efecto multiplicador) o por la demanda de bienes y servicio (pull).

Un puerto puede también dar lugar a que se localicen en la ciudad servicios especializados vinculados a la nueva dinámica, lo que para nuestro caso es de sumo interés ya que se plantea la instalación de un puerto de aguas profundas a pocos kilómetros de La Paloma y la localidad ya podría posicionarse para captar esas oficinas.

Un aspecto que no se destaca en la bibliografía es que un puerto genera empleos directos e indirectos. Aunque este aspecto parece no ser relevante en números directos en el caso de La Paloma merece consignarse ya que contrariamente a la actividad turística que se concentra en menos de tres meses, la dinámica que se incorpora ofrece puestos de trabajo todo el año, y contrariamente a lo que pasó con la pesca, que terminó casi desapareciendo en quince años por sobreexplotación, la nueva actividad del puerto tiene perspectivas de largo plazo.

Pero lo más significativo de los aspectos planteados en la bibliografía sobre el tema es que a los puertos se les asegura una buena conectividad con su área de influencia (hinterland). Para el interés turístico este aspecto es muy significativo, ya que por su estructuración histórica el país tiene una centralización fuerte en Montevideo que se refleja en la trama de carreteras nacionales.

La mejora en la infraestructura de transporte desde-hacia La Paloma fortalecerá la captación de visitantes que llegarán más rápido y cómodos, al tiempo que desde la localidad se podrá ofrecer a los turistas paseos por la región por mejores vías. Con ello se lograrían dos objetivos, uno clásico que es lograr que el beneficio del turismo se derrame por el territorio, y otro que consiste en enriquecer la oferta generando oportunidades para el gasto turístico que se considera escaso en el Departamento.

La planificación de destinos y puertos

El planeamiento siempre ha tenido dos grandes formas de abordaje para el Desarrollo (hoy Sostenible) y el Ordenamiento Territorial, aunque en ocasiones se incluyen mutuamente - cosa deseable. En nuestro país la ley que trata esos temas define al ordenamiento territorial como "el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales (Ley N° 18.308 O.T. y D.S., Art. 3).

El conjunto de acciones al que se refiere la ley resulta de la gestión que, de acuerdo al citado artículo, se puede interpretar como ordenar para el desarrollo, pero es tan joven la ley (2008) que para muchas cosas ha llegado tarde, cosa que hoy el Estado está dispuesto a asumir. En ese mismo perfil se inscribe el planteo de Barragán:

"(...) la gestión costera es una función pública debido a que afecta a temas de naturaleza o propiedad pública, y a intereses básicos de nuestra sociedad. Estos intereses adquieren forma de espacios, bienes y recursos (naturales o culturales), actividades humanas que pueden entrar en conflicto, etc. Por eso la administración pública debe garantizar la conservación y buen aprovechamiento de ese patrimonio para el desarrollo humano, pero también la armonía entre intereses ciudadanos" (Barragán, 2010, p. 40).

Existen experiencias de planificación de Destinos Turísticos como lo son los Centros Planificados de la costa del Mar Negro de Rumania y Bulgaria de los años 50, "(...) centros funcionales muy localizados, cuyo impacto sobre la organización territorial, que continúa como antaño dominada por las funciones portuarias tradicionales, apenas se ha dejado sentir (...)" (Callizo, 1991, p. 104); así como el acondicionamiento turístico de la costa mediterránea francesa del Languedoc y Rosellón de 1964 "(...) un plan exhaustivo que abarca toda la línea costera en cuestión y todas las facetas del desarrollo" (Pearce, 1988, p. 139), donde se incluyen marinas pero no existían puertos. Otro ejemplo similar es el "plan maestro del desarrollo turístico" de la Laguna de Nichupté (Cancún) en la década del 70, donde tampoco existían usos costeros.

Sin embargo, lo espontáneo ha sido absolutamente dominante en el desarrollo de destinos turísticos costeros y el mayor ejemplo es lo sucedido en la Costa Brava española, donde "en un marco heliotalasotrópico, el crecimiento turístico ha conocido una verdadera proliferación inmobiliaria" (Callizo, 1991, p. 107). Allí los puertos pesqueros fueron transformados en deportivos manteniendo algo de testimonial y sin contacto con los puertos comerciales que son de gran porte. Lo característico de estas iniciativas espontáneas son los posteriores planes de recuperación, como es el caso del plan de excelencia para Punta del Diablo (donde tampoco hay un verdadero puerto).

Un aspecto trascendente en la planificación territorial es la escala territorial involucrada, esto es, el espacio que se ha de considerar cuando se delimita el área a ser acondicionada o intervenida. En el caso que estamos estudiando, se debe tener en cuenta el asiento de localización del puerto y la ciudad, así como el área de influencia de ambos y aún la zona costera como tal.

En la ciudad de La Paloma, el celebrado plan del Arq. Gómez nunca llegó a concretarse en todos sus aspectos y lleva a que esa ciudad sea una más entre tantas urbanizaciones costeras, cuando pudo ser el ejemplo. En su trabajo de consultoría para la OEA el Arq. Boullón expresa que el balneario: "... está perdiendo su arquitectura típica de madera y techo de quincha, para dar lugar, por ejemplo, a un extraño edificio en altura y otros bajos en forma de caja con techo plano ..." (OEA-Boullón, 1987, p. 72).

Para el puerto, los planes se han asociado a las iniciativas económicas surgidas a lo largo de la historia: en su inicio para el comercio, en la década de los años 70 para la pesca, en los 80 para la pesca y la industria pesquera. En tanto sí han existido planes para la faja costera, como lo aportado por Probides que se plasmó en el "Plan Director. Reserva de Biosfera Bañados del Este", pero que no eran vinculantes.

La planificación moderna y la necesidad de integración y articulación intersectorial

La experiencia planificadora del espacio y en especial la planificación urbana tiene una larga tradición en el mundo, como el aprovechamiento de las crecidas en Egipto y la ciudad en damero de Grecia, sin embargo como disciplina científica el ordenamiento y planificación territorial es bastante joven, aunque se discuta si está en fase de estancamiento después de poco más de un siglo.

Uno de los aspectos destacados en la planificación moderna es el enfoque integrado y coordinado, ya que la planificación sectorial de las ciudades ha impedido la obtención de una visión global de su problemática. "Con el fin de superar la planificación sectorializada y descoordinada del pasado, en el presente se persigue la integración de las planificaciones sectoriales así como la coordinación horizontal y vertical entre los diversos niveles territoriales-administrativos de la planificación" (Fernández-Güell, 1997, p. 11).

Sobre este aspecto son innumerables las citas que hacen referencia a los conflictos que pueden presentarse entre los desarrollos portuario y turístico en La Paloma si no se planifica adecuadamente el proceso (Casciani, 2002; Fagetti 2001; OEA-Boullón, 1987; Taller Schelotto, 1999). Los distintos sectores económicos no pueden ignorarse ni avasallarse entre sí y, aunque conciliar intereses no sea cosa sencilla, he aquí la necesidad de que cada sector vea en el otro las

oportunidades que se presentan para aprovecharlas y no sólo las amenazas, que evidentemente habrá que enfrentar.

El problema de la subsidiariedad territorial

La toma de decisiones respecto a los espacios en las distintas expresiones del territorio nacional, departamental y local es conflictiva en todos los casos en que no coinciden los intereses de los actores involucrados en esas distintas escalas territoriales, de allí la importancia de analizar la pertinencia de la subsidiariedad territorial.

El principio de subsidiariedad busca garantizar que las decisiones se tomen en el nivel más cercano posible al ciudadano y que a la vez asegure la transparencia y eficacia en el accionar de los poderes públicos.

La subsidiariedad territorial indica que el gobierno central deje a los gobiernos departamentales o en su caso a los gobiernos municipales aquellas decisiones que no son de incumbencia nacional y sí de competencia local o departamental. En el mismo sentido el gobierno departamental dejará al gobierno municipal aquellos temas que no sean de su responsabilidad y sí corresponde que el gobierno local se haga cargo.

Parece evidente que las decisiones que involucran la movilidad en el territorio y la actividad portuaria deban ser asumidas por el gobierno central en el entendido que este engloba muchas jurisdicciones departamentales y municipales. Además el Ministerio de Transporte y Obras Públicas tiene como mandato y potestad lo que presenta como su misión en la página web del Ministerio, a saber:

"Es el responsable de diseñar, ejecutar, controlar y evaluar la Política Nacional de Transporte en todas sus modalidades y actuando en coordinación con las Intendencias Municipales.

Desarrolla la infraestructura nacional necesaria (vial, portuaria, fluvial y ferroviaria) adecuándola a las necesidades de la población, del sector productivo nacional y las políticas de integración regional (...)" MTOP.

Siguiendo con el análisis de la pertinencia de la subsidiariedad, cabría plantearse, siguiendo la tendencia internacional de descentralización y privatización de la operativa portuaria, que la administración portuaria debería pasar a ser gestionada a nivel departamental, con potestades de coordinación y regulación.

El acceso al mar y el principio de servidumbre

Corresponde además tener presente que es un derecho de quienes realizan actividades productivas tierra adentro acceder al uso del mar para trasladar su producción, y al igual que se aplica en los campos la servidumbre de paso, aplicar para el caso el mismo principio. Quienes

ejercen dominio sobre el espacio litoral no deberían impedir a los otros actores el derecho de uso del mar. Paralelamente y desde la óptica turística sería de interés que el mismo principio se aplicara en el sentido inverso.

Las instalaciones portuarias tienen enorme capacidad estructurante, con efectos que pueden agruparse en los distintos "subsistemas territoriales: físico-ambiental, económico-productivo y urbano-relacional" (Barragán, 1989, p. 188). Esto es, el puerto responde a necesidades y dinámicas pero a su vez provoca otras, reestructurando su área de influencia.

Una idea que es razonable considerar es que la salida de madera por La Paloma ejercerá un efecto dinamizador del fenómeno forestal en su hinterland. Teniendo en cuenta que la zona serrana tiene suelos pobres de prioridad forestal se puede prospectar que en el futuro se extienda la forestación en toda esa zona, por lo que se dará una transformación del espacio con la consiguiente pérdida de paisaje natural.

Desde la perspectiva del turismo esa zona serrana forma parte de la Zona Turística Playas del Este. Dicha zona "denominada Área de Sierras del Sureste, podría considerarse un espacio de transición, pero queda incorporada a la zona de playas aunque no las tenga, por la fuerte interacción que ha venido teniendo en los últimos años con las otras áreas, de donde recibe constantemente visitantes por el día, ya que para los días de 'mal tiempo', es una opción de paseo creciente" (Peña, 2006).

Es de interés para el desarrollo turístico de Rocha no perder naturaleza, ya que esta es una de sus mayores fortalezas, por lo que también el turismo puede pedirle al sector forestal servidumbre, ahora de paisaje, para que los árboles no impidan apreciar aquellos paisajes que se consideren de valor superior o especialmente significativo, y seguir con una visión planificadora de escala integradora de los distintos sectores relacionados (Olivera y Peña, 2002)

Las perspectivas de La Paloma sin la nueva dinámica portuaria

El turismo es un fenómeno con muchas dicotomías, una de ellas es que el éxito de un destino no depende exclusivamente de la voluntad y trabajo que se realice en el lugar ya que el flujo de visitantes depende también de lo que sucede en los espacios emisores, por ello debemos analizar qué perspectivas existen en los distintos mercados emisores de turismo. El mercado argentino -el más importante-, presenta hoy una perspectiva más bien negativa ya que las distintas políticas aplicadas por el gobierno argentino que afectan al turismo generan gran incertidumbre, por ejemplo en lo concerniente a las facilidades que tendrán los turistas para salir del país con divisas. El turismo proveniente de Brasil parece firme pero es un público a fidelizar. Finalmente el turismo de fuera de la región es pequeño todavía.

En cuanto al turismo interno, Rocha siempre ha sido uno de los destinos preferidos en el verano pero en términos generales apenas alcanza una participación menor: 9,14 % de los viajes

realizados para el año 2000 (Minturd, 2002), y más recientemente 7,9 % en 2010 y 8,5 % en 2011 (personas que realizaron al menos un tipo de viaje al departamento de Rocha, según Minturd s/d).

No obstante lo anterior, el turismo internacional según estadísticas oficiales ha mostrado una evolución muy positiva, con 135.883 turistas internacionales en 2010 y 192.483 en 2011, que dejaron en la costa de Rocha 80.580.979 de dólares (en 2010), lo que permite prever una situación próspera en los próximos años de mantenerse el mismo nivel alcanzado, ya que todavía no se ha dado satisfacción a las necesidades de los visitantes, por lo que quedan muchas oportunidades para seguir creciendo.

Evolución de los visitantes internacionales

Año	Visitantes Uruguay	Variación	V. Costa de Rocha	Variación
2001	2.136.446		65.138	
2002	1.353.872	-36,60%	36.077	-44,61%
2003	1.508.055	11,40%	36.909	2,31%
2004	1.870.858	24,10%	58.869	59,50%
2005	1.917.049	2,50%	54.357	-7,66%
2006	1.824.340	-4,80%	58.337	7,32%
2007	1.815.281	-0,50%	55.622	-4,65%
2008	1.997.884	10,10%	106.071	90,70%
2009	2.098.780	15,60%	115.516	8,90%
2010	2.407.676	20,50%	135.883	17,63%
2011	2.960.155	22,95%	192.483	41,65%

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos del Ministerio de Turismo y Deportes.

Como se observa en la serie temporal, la crisis de 2001-2002 en Argentina hizo que cayera a la mitad la cifra de los turistas internacionales que visitaron la Costa de Rocha. Eventos de esa índole generan incertidumbre. Se carece de elementos para explicar el vertiginoso crecimiento que ha venido ocurriendo desde 2008, pero se puede señalar que tanto en Argentina como en Brasil mejoraron los ingresos y, aunque eso no alcanza hay que destacar que hoy la costa de Rocha recibe más turistas fuera de la época estival y los balnearios del este se han puesto de moda, todo dentro de un marco de planificación de la tarea turística en todos sus aspectos.

Ahora bien, si se ve La Paloma y no la Costa de Rocha como en el relevamiento del Minturd, según Melazzi el ingreso por turismo (internacional e interno) a La Paloma y alrededor-

res (incluyendo La Pedrera), es del orden de los 33:300.000 de dólares para 2008, por otra parte en términos de "impacto económico" (el autor suma el efecto del multiplicador del gasto de 1,32) y para el corto plazo, se llega a los 44:000.000 para el año referido. En virtud de que la llegada de turistas siguió creciendo a posteriori, se puede suponer que hoy es superior a la cifra citada.

El efecto multiplicador del empleo (1,19) le permite estimar al investigador (siempre para el 2008), que el turismo crea durante la zafra estival 275 trabajos, a los que habría que sumar la creación de 167 puestos de trabajos durante todo el año por efecto de la industria de la construcción, la cual genera un impacto económico en el largo plazo de 4:300.000 dólares según Melazzi en la zona de La Paloma-La Pedrera.

Evolución de la Población de La Paloma 1963-2011

CENSO	POBLACIÓN				
	Total	Hombres	Mujeres	Viviendas	Hogares
1963	809	432	377	716	---
1975	1.389	741	648	1.297	421
1985	2.235	1.162	1.073	1.686	694
1996	3.084	1.559	1.525	2.814	1.062
2004	3.202	1.623	1.579	3.383	1.130
2011	3.495	1.722	1.773	4.633	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Efectivamente se puede apreciar en el cuadro cómo han crecido las viviendas pero debemos considerar que la mayoría se han levantado en áreas lejanas al puerto y que esa zona de expansión seguramente se mantenga en ese proceso. En este sentido hay que agregar a lo planteado por Melazzi que estas viviendas demandarán mano de obra para mantenimiento. Por otro lado y analizando la tabla anterior surge un cambio importante como se muestra en la tabla siguiente:

Indicadores de Población y Vivienda 1963-2011

CENSO	Índice de Masculinidad	Ratio Viv. / Hog.	Ratio Viv./Pob.
1963	114,59		0,89
1975	114,35	3,08	0,93
1985	108,29	2,43	0,75
1996	102,23	2,65	0,91
2004	102,79	2,99	1,06
2011	97.12		1,33

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

El índice de masculinidad está por debajo de 100 por primera vez, esto refleja un hecho típico en la evolución de los destinos de playa que en su fase expansiva por la construcción tienen más hombres que mujeres y, cuando el fenómeno se frena, la población femenina supera a la masculina. Sin embargo también se puede ver este fenómeno cuando desde la centralidad urbana principal se desplaza a estos trabajadores hacia áreas periféricas de la constelación (en La Aguada - Costa Azul el índice de masculinidad es 101, igualmente no muy alto).

Esto también tiene relación con la tendencia de dispersión urbana y de funcionamiento en red típica de los balnearios costeros (asimilable a la idea de rizoma), con una fuerte tendencia a la conformación de un par La Paloma-La Pedrera (justamente el análisis de Melazzi las incluye). a la vez se reafirma la tendencia al crecimiento de la construcción hacia el oeste de la localidad, por los fenómenos de extensión pero fundamentalmente de densificación. Este aspecto ya destacado por Casciani, es visible usando las imágenes disponibles en la web.

La relación vivienda hogar superior a 2 es característica de los balnearios ya que es tradicional el turismo de segunda residencia en contraposición al turismo de hotel, que recién en los últimos años comenzó a expandirse (Peña, 2001), y se puede observar que entre 1985 y 2004 esta relación creció lentamente. Para el último tramo de tiempo, debido a la falta del dato de hogares para 2011, se usa la relación vivienda población para observar la cantidad de viviendas dedicadas al alquiler o a viviendas secundarias y así se observa que dicha cantidad parece haberse acrecentado de forma importante en estos siete años.

Esta tendencia puede tener dos explicaciones, una referida a la expectativa de crecimiento turístico y la inversión que significa la construcción en destinos que se ven en fase expansiva, a la vez que puede responder a la expansión económica que se ha vivido en los últimos años en la economía en general, lo que da lugar a la construcción de viviendas secundarias (que a su vez incluye la posibilidad de obtención de rentas citada más arriba). La desaceleración actual de la

economía con perspectivas de crecimiento del PBI menores, similar a lo que está ocurriendo en la región, y la referida incertidumbre del arribo de turistas argentinos, pueden llevar a una desaceleración proporcional en la inversión inmobiliaria de tipo minorista. Las grandes inversiones son menos predecibles pues pueden expandirse por fenómenos especulativos y de necesidad de colocación de fondos en reacción a procesos globales.

Otro aspecto que ha entusiasmando a los actores del sistema turístico rochense es el creciente flujo de vehículos por el peaje de Garzón, que por su ubicación funciona como indicador de ingreso al departamento.

Ingreso de vehículos por peaje Garzón Datos para Enero	
2008	69499
2009	76190
2010	85861
2011	93900

Fuente: Intendencia Departamental de Rocha, 2011

Se desconoce si estos vehículos fueron discriminados. Si las cifras del cuadro representan el total de vehículos, es decir camiones, camionetas, ómnibus, no necesariamente representan la llegada de turistas a la zona, y en momentos de crecimiento económico es razonable esperar un mayor flujo de productos. Asimismo si bien los datos son alentadores, la pregunta es cuántos vehículos ingresaron rumbo a La Paloma y cuántos siguieron más al este donde existe un gran fenómeno de crecimiento como es el caso de Punta del Diablo y el renacer de La Coronilla; incluso cabría preguntarse cuántos pertenecen a brasileños que vuelven desde Punta del Este para su país. También estimula perspectivas optimistas la llegada de turistas por primera vez.

Veces que visitaron Rocha en porcentaje del total	
Primera	43.9
Entre 2 y 4	34.7
Entre 5 y 9	12.4
10 o más	8.7

Fuente: Intendencia Departamental de Rocha, 2011

En este último cuadro, un 43.9 % de los visitantes llegaron por primera vez a Rocha, esto es alentador en el caso de que se sepa cómo fidelizarlos, además y distinguiendo nacionalidades, encontramos que el 59 % de los argentinos llegados a Rocha esta temporada (2011) lo hicieron por primera vez en tanto, para los uruguayos en similar situación, el porcentaje es de 25,6 %.

Comparando con algunos datos históricos vemos que existe un interesante cambio en el origen de los visitantes que recibe La Paloma ya que en la zafra 92 - 93 el turismo interno representaba el 23,1 % (Minturd, s/d) y para la zafra 2000 fue el 21,9 (ICT, s/d); analizando todo el departamento de Rocha, para la zafra 2011 (desde el 4 de enero al 13 de marzo), fue el 63 % según relevamiento de la propia Intendencia (IMR, 2008), mientras que según estudio de Equipos Mori para Pacpymes 2009 "entre el 75 y el 77 % del total son uruguayos" (Equipos, 2009, p. 7), y según sondeo realizado por la IMR, para los años 2010 y 2011 los porcentajes son 63 % y 50,4 % respectivamente (IMR, 2011). Si se considera que los datos son confiables y comparables estaríamos en la situación de que el turismo internacional crece en términos relativos en el total del departamento y en el destino La Paloma.

Es cierto que en términos relativos la participación de Rocha en el total del turismo receptivo (es decir el que recibimos desde el extranjero, sin considerar el turismo interno que hacen residentes en Uruguay dentro del país) todavía es poca como lo muestra el cuadro siguiente:

Uruguay. Visitantes e Ingresos según destino principal del viaje. Año 2010		
	Visitantes ingresados	Ingresos Brutos
Destino Principal	Porcentaje	Porcentaje
Punta del Este	23.78	48.1
Colonia	9,79	4.8
Montevideo	33.91	29.2
Costa de Oro	4.68	2.5
Piriápolis	3.65	3.4
Costa de Rocha	5.64	5.5
Litoral Termal	12.08	4.6
Tránsito	2.24	0.1
Otros/Sin Dato	4.24	1.8
Total	100	100

Fuente: Anuario 2010 Minturd

Es de destacar que dentro del turismo internacional y de acuerdo a las estadísticas oficiales -en los últimos años-, La Paloma en sentido amplio (desde Anaconda hasta La Aguada), atrae el 30 % del turismo que llega a la Costa de Rocha, siendo en algún año el primer destino alternándose en esta posición con Punta del Diablo en los últimos años.

Si comparamos el porcentaje de visitantes a Uruguay que recibe la Costa de Rocha (5,64 %) con el porcentaje que recibe de los ingresos brutos generados por turismo (5,5 %) encontramos una rara coincidencia, a tal efecto comparé con Punta del Este (23,8 % y 48,1 % respectivamente) o con Colonia (9,8 % y 4,8 % respectivamente), en un caso con un ingreso que supera largamente la participación de los visitantes, lo que podemos leer como visitantes de alto poder adquisitivo, y en el otro con un porcentaje de ingresos que es la mitad del de visitantes, lo que sugiere visitantes que gastan poco. Según Equipos, 2009:

"El crecimiento del gasto medio por turista puede crecer, a poco que se mejore la captación de turistas de mayor capacidad de gasto -familias, extrarregionales, argentinos, brasileros, especialmente en Punta del Diablo, La Pedrera o La Paloma-, y a poco que se ofrezcan servicios de mayor valor agregado en términos de alojamiento, restauración o esparcimiento".

A esto hay que agregarle el turismo interno, el que según estudio de 2011 puede estimarse en el 50 % del total que recibe el departamento. Entre otras cosas hay que considerar la proximidad (237 km.) de La Paloma respecto al principal centro emisor de turistas que es Montevideo, de donde proviene el 37 % de los turistas de Rocha. Pero en La Paloma ese porcentaje baja al 20 % aproximadamente según, datos del 1993 y 2000.

La oferta de alojamiento dentro de cada departamento, tiende a concentrarse en los principales destinos, por ejemplo: el 75 % de los hoteles de Maldonado se localiza entre Punta del Este (51 %) y Piriápolis (24 %). En el departamento de Colonia, su ciudad capital concentra el 60 % de la oferta hotelera; Atlántida ofrece el 53 % de la oferta hotelera total de Canelones (Robayna, 2009). Al respecto, y considerando lo estudiado por Robayna en 2008, un aspecto llamativo es que mientras los 8 hoteles del balneario La Paloma representaban el 54 % de los hoteles del departamento en ese año, según datos de la Intendencia Departamental en la actualidad ese porcentaje bajó al 35 % ya que existen 26 hoteles en el departamento y sólo 9 en La Paloma. En el mismo sentido, pero considerando ahora todas las fomas de alojamiento y no solo la hotelería, la proporción baja aún más, al 22 %. Esto puede estar mostrando que la localidad está perdiendo relevancia en el departamento como destino turístico.

Las perspectivas de La Paloma con la nueva actividad portuaria

Lo que se ha de producir en La Paloma es lo que Domínguez (2006) denomina "proceso de reestructuración portuaria" que define como el "conjunto de acciones, actividades y procesos que tienen como resultado un cambio significativo en la estructura física, funcional y/o social de un puerto".

Estos procesos son consecuencia más o menos directa de una transformación tecnológica, económica o institucional "y pueden incluir cambios en la configuración territorial del puerto, en el uso de los espacios e infraestructuras portuarias y en las formas de propiedad, tenencia, explotación, gestión y administración de esos espacios e infraestructuras" (Domínguez, 2006, p. 6). El proceso en La Paloma entra en lo que Domínguez clasifica como "reconversión puerto-puerto", "aquellos procesos de reestructuración en que las funciones portuarias se mantienen e intensifican, al tiempo que cambian las modalidades de uso, gestión y apropiación del espacio portuario".

La transformación que tendrá el puerto es conflictiva por la dinámica asociada al transporte de madera, pero este no es el único cambio que se prevé, ya que la idea es mejorar las instalaciones para otras cargas (potenciales), prestar servicio a la operativa petrolera y en el futuro a las plataformas petroleras que puedan llegar a instalarse, atender pesqueros de mayor porte, incluyendo los cambios ya realizados como el renovado Muelle Deportivo que con las mejoras se especula que pueda operar cruceros pequeños o embarcaciones auxiliares más pequeñas (los *tenders*) de cruceros mayores.

Durante los tres años de obras previstos habrá generación de muchos puestos de trabajo -que no se especifican seguramente por su carácter variable a medida que evolucionan las obras-, luego de ello y refiriéndonos a la operativa maderera se prevén 11 puestos de trabajo en el puerto, los otros tienen que ver con los modos de transporte que se articulan en él.

Las mejoras previstas, como la construcción de un local con fines de servicio gastronómico en la planta alta del edificio administrativo del puerto, o las mejoras de muelles, rampa y explanadas, locales comerciales para la venta de productos del mar y una recalificación general de la zona, permiten visualizar un área más amigable para los visitantes.

Todos estos elementos auguran oportunidades de negocios que generarán algunos puestos de trabajo más y las dinámicas productivas asociadas que aumentarán los ingresos a la región. Si en algún sentido los mismos hechos generaran el cierre de establecimientos (cosa improbable), seguramente darán lugar a relocalizaciones.

Es muy probable que se den cambios en el valor de viviendas que queden dentro del área de afectación de ruidos y que las nuevas construcciones se hagan alejadas del área, pero como decía Melazzi en 2008 "hoy, la extensión y diversificación de áreas de residencia y de actividades genera otra dinámica", es decir, ya hoy existe una tendencia al crecimiento urbano hacia el oeste de La Paloma y la ubicación de nuevas actividades en La Pedrera.

El aspecto más relevante del efecto que tendrá la nueva dinámica portuaria será la permanencia en el tiempo, ya que justificará una actividad de servicios trabajando todo el año y no concentrada en dos o tres meses. Este cambio mejora la calidad del empleo al no ser zafral y la calificación de la mano de obra por el hecho de la continuidad laboral, aunque esto requerirá una evaluación al finalizarse las obras y ponerse en marcha las nuevas actividades (ex-post).

Un aspecto de difícil pronóstico, pero que se presenta como una oportunidad, es la venta de turismo receptivo, es decir agencias de viaje que vendan a los visitantes que lleguen a La Paloma paseos por la región. En el entendido que las vías terrestres van a mejorar, incluso la propia producción forestal puede ser un producto a mostrar, desde como se hacen los plantines hasta el embarque, incluso se podría justificar la ubicación de un centro de interpretación en la zona para ilustrar la actividad y tener un atractivo más en el lugar.

Conclusiones

La Paloma nació con la contradicción de ser un excelente punto para la instalación de un puerto y al mismo tiempo con belleza y diversidad suficiente para ser un punto de fuerte atracción turística, pero la evolución del balneario y el puerto funcionando con diversos roles a lo largo de la historia de la localidad, prueban que esta contradicción no es antagónica. El desafío es gestionar adecuadamente el sitio para un desarrollo local armónico. Plantear lo negativo que la dinámica de un puerto puede provocar es lo mismo que sobre el propio turismo sistemáticamente se señala, cuando en realidad, siguiendo a Lozato-Giotart, "el turismo no nos parece ni más responsable ni más peligroso para el patrimonio natural que otras formas de ocupación del espacio" (citado por Callizo, 1991, p. 131). Pero además ¿el problema es con el ambiente o es entre dos actividades económicas?

Finalmente:

"el grado en el que un puerto y una ciudad se afectan el uno al otro en términos de uso del suelo, transporte, empleo o incidencia en el entorno puede ser un elemento crítico que surge en buena medida del debate político y de la controversia a nivel local y regional. Pero el progreso demanda una aproximación por la vía de la cooperación y, en la medida de lo posible, una política unificada derivada de las implicaciones legítimas de todos los actores implicados" (Estrada, 2004, p. 10).

Bibliografía

- Barragán Muñoz, Juan (1989) "El papel del puerto de Algeciras en los impactos recientes del campo de Gibraltar: prototipo de un modelo de ocupación desarrollista del espacio litoral" en: *Revista de Estudios Andaluces* N° 13, pp. 183-196.
- (2005). *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- (2010) "La gestión de los espacios y recursos costeros en España: Política e instituciones de una legislatura (2004-2008)" en *Revista de Estudios Geográficos*, Vol. LXXI, 268, enero-junio, pp. 39-65.
- Bentancur, Arturo (s/d) "Historia del Turismo Uruguayo." en: <http://pensandoturismo.com/template.php?i=34> [último acceso 2007].
- Callizo, Javier (1991). *Aproximación a la Geografía del Turismo*. Síntesis, Madrid.
- Casciani, Mercedes (2002) *Evolución de las urbanizaciones en la Costa Atlántica de la Reserva de Biosfera Bañados del Este (1966-1998)*. Probides, Serie: Documentos de Trabajo - N° 45, Rocha.
- Domínguez, Luis (2006) "Contenedores y turistas: Reflexiones sobre la relación entre ciudad y puerto a inicios del siglo XXI" en: *Revista Geografía, Espacio y Sociedad*. Vol. 1, n° 1.
- Equipos-Mori (2009) *Rocha como Destino Turístico. Estudio de Mercado*. Equipos-Mori, en formato PPT.
- Estrada, J. L (2004) "El desarrollo portuario y la ciudad" en: http://www.ciccp.es/revistaIT/textos/pdf/02.%20J.Estrada_67.pdf (último acceso 2012). Fagetti, Carlos (2001) *Turismo de naturaleza*. Probides, Serie: Documentos de Trabajo - N° 33, Rocha.
- Fernández Güell, José Miguel (1997) *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- ICT, (s/d) *La Paloma. Temporada 2000*. Impreso de ICT Escuela de Turismo, Hotelería y Gastronomía, Montevideo.
- Intendencia de Rocha (2008). *Conociendo al visitante de Rocha. Análisis de datos enero-febrero 2008*. Proyecto: Fortalecimiento de las políticas de turismo en la Intendencia de Rocha.
- Intendencia de Rocha (2011) *Los números del turismo en Rocha, Enero-Marzo 2011*. Material de difusión en formato PPT.
- Melazzi Gustavo (2009) "Impacto económico del turismo en La Paloma - *La Pedrera*" Red de Economistas de Izquierda del Uruguay, 2009 en: <http://www.rediu.org/ecoturismolapaloma.html>. [Acceso 2012].

— Minturd (s/d) *La Paloma. Temporada 92/93*. Impreso del Ministerio de Turismo, División Investigación, Montevideo.

— Minturd (2002). *Turismo Interno. Encuesta de turismo interno*. Montevideo.

— Minturd (s/d) "Informe anual de turismo interno 2011" en: <http://www.turismo.gub.uy/estadisticas/item/316-turismo-interno> [Acceso 2012]. Minturd (varios años) *Estadísticas de la Costa Oceánica*.

— MVOTMA (2012) "Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Región Este (EROT-RE). Programas y Actas. DINOT" en: <http://www.mvotma.gub.uy/index.php/component/k2/item/10003650-estrategias-regionales-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-sostenible-de-la-regi%C3%B3n-este> [acceso 2012].

— Musso, Carlos (2004) *Las ciudades del Uruguay. Su origen, evolución histórica y urbanística en el contexto nacional y macro regional y sus perspectivas de futuro*. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

— OEA - Boullón, Roberto (1987) Proyecto plurinacional de desarrollo turístico. *Desarrollo turístico del Uruguay*. OEA, Washington.

— Olivera, José Luis (s/d) "Breve relato del desarrollo urbano de La Paloma (1875-2002)" en: <http://www.rochainfo.com/balneario/urpal.htm>. [acceso 2012].

— Olivera, Mabel y Peña, Carlos (2002) *La dimensión pública del espacio. Ley forestal*. Inédito.

Pearce, Douglas (1988) *Desarrollo Turístico. Su planificación y ubicación geográficas*. México: Trillas.

— Peña, Carlos (2001) *Uso recreativo-turístico del suelo en la costa platense*. Informe final de investigación. Montevideo: ECOplata.

— (2006) "Mapa Turístico del Uruguay" en: *Revista GeoEspacio*, año XXI, n° 32. ANPG. Montevideo.

— Probides (1999) *Plan Director. Reserva de Biosfera Bañados del Este / Uruguay*. Probides, Rocha.

— Robayna, Alejandro (2009) *Presión antrópica en la costa uruguaya. Análisis de indicadores sobre turismo y transporte*. Montevideo: Programa EcoPlata.

— Taller Schelotto (1999) *Propuesta de ordenamiento territorial. Microregión de La Paloma La Pedrera*. Probides - FARq.

— Teubner, Fernando "Definición de zonificaciones ambientales costeras mediante aplicación de tecnología de Sistemas de Información Geográfica (SIG)" (1998) en: *Sistemas ambientales complejos*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 377-383.

— Thompson, Diego (2006) *Historias de ayer y de hoy. Comunidad de pescadores de la Laguna de Rocha*. Ministerio de Educación y Cultura.

Proyectos portuarios y ambiente: una mirada local

Autor: Ing. H/A Nicolás Rezzano Tizze

Coautora: Dra. Ing. Alice Elizabeth González

1. Pensamiento ambiental y desarrollo sostenible

Aunque la preocupación del hombre por la Naturaleza se ha reflejado a lo largo de los diferentes momentos de la historia, sólo en las últimas décadas se ha hecho explícita la preocupación de la Humanidad por la calidad y el deterioro del ambiente.

Originalmente el hombre debía competir con otras especies para obtener alimento y sobrevivir. Esta competencia se daba sin una alteración sustancial de los ecosistemas. En tanto era nómada, abandonaba las regiones que perdían su capacidad de proveer alimentos y volvía a ellas para utilizarlas cuando se regeneraban.

Las primeras dificultades surgen en la Antigüedad con el inicio de las prácticas agrícolas, que traen consigo las primeras sociedades sedentarias. Esas sociedades aprenderían a un alto costo las restricciones de la Naturaleza ante la voluntad de los hombres. En la medida que se desarrolla la agricultura y se instaura la vida sedentaria, se modifica la calidad y cantidad de recursos naturales (agua y suelo) y comienzan a surgir los primeros conflictos ambientales.

El primer cambio profundo en la gestión del ambiente ocurre aproximadamente 8000 años a C., como consecuencia de la instalación de núcleos de población geográficamente fijos, es decir, con el advenimiento de la vida sedentaria. Salvo excepciones, como la cultura incaica, la mayoría de las grandes civilizaciones antiguas no lograron realizar un uso verdaderamente sustentable del suelo y generaron erosión y empobrecimiento de suelos.

Muchas veces los intereses de expansión territorial y de colonización de otros pueblos tuvieron que ver con la conquista de sus recursos naturales. Tal fue el caso de Atenas, en el siglo V a C., en que parte de su interés expansionista radicaba en el agotamiento de los bosques y la necesidad de obtener madera, que se usaba también como combustible y para obtener otros productos.

El segundo gran cambio en la gestión del ambiente se da hacia 1789, con la Revolución Industrial. El crecimiento desordenado y descontrolado de las ciudades por la migración masiva del campo a la ciudad en busca de nuevos horizontes y mejores fuentes de trabajo incrementó los problemas típicos del hacinamiento y la falta de planificación: carencia de agua segura para bebida y de sistemas de eliminación de excretas mínimamente razonables, disposición *sui generis* de residuos sólidos y cadáveres. Así, la Revolución Industrial desató no sólo el auge económico, científico y tecnológico, sino que con ella se instaló el uso intensivo, extensivo e irracional de los recursos naturales en busca de modelos de acelerado crecimiento económico y un cúmulo de problemas sanitarios y ambientales, algunos declarados y otros en ciernes. Sin embargo, durante

muchísimo tiempo la imagen de las chimeneas arrojando humo negro continuó siendo, en el imaginario colectivo, un símbolo del progreso y del poderío económico. Recién a mediados del siglo XX comienzan a establecerse relaciones entre calidad de aire y salud.

Una de las primeras advertencias acerca de la necesidad de realizar un uso sostenible de los recursos naturales se atribuye al economista Malthus (1766-1834), quien advirtió que la población estaba creciendo más rápido que la capacidad agraria y, en consecuencia, proponía "limitar la natalidad y fomentar la agricultura". Según su razonamiento, la superpoblación del planeta no era un escenario posible, pero no consideraba la posibilidad de mejoras tecnológicas.

La tercera revolución con gran incidencia en el ambiente se dio en las primeras décadas del siglo XX, cuando el hombre logra sintetizar algunas moléculas orgánicas que no existían antes en la Naturaleza, para aplicaciones concretas. Así surgen los PCB para su uso como aceites dieléctricos en transformadores; los CFC como refrigerantes sustitutos del amoníaco y el dióxido de azufre que se usaban con ese fin; el DDT, que si bien se había sintetizado en 1874, recién se conoció como un insecticida de amplio espectro y efecto residual en 1939.

Todos los procesos en el siglo XX se caracterizaron por incrementar vertiginosamente su velocidad. Los avances cada vez más rápidos en medicina, informática, robótica o desarrollo de tecnología, fueron acompañados por una aceleración de los procesos de degradación ambiental, el empeoramiento de la calidad del aire en zonas urbanas, las deficiencias en la satisfacción de necesidades humanas básicas como abastecimiento de agua y eliminación de excretas, la proliferación de enfermedades infectocontagiosas, algunas hasta entonces desconocidas, la sobreexplotación y agotamiento de recursos naturales renovables y no renovables.

En la segunda mitad del siglo se comienza a avizorar que el modelo de desarrollo estaba fallando. La preocupación para generar nuevos modelos de desarrollo que pudieran detener el deterioro ambiental y, si fuera posible, recuperar en algo la calidad del ambiente, pasaron a ser asuntos centrales.

La controvertida década de los 60, auge de la aparición de nuevos paradigmas a través de movimientos por lo general multitudinarios como el Pacifismo, el Feminismo, etc. alumbró también al Ecologismo, con su punto culminante en 1971, con la consolidación de Greenpeace, un año más tarde de la creación de la Agencia Ambiental de los Estados Unidos de América (US-EPA).

Aunque la primera cumbre ambiental internacional en el marco de las Naciones Unidas se realiza en 1972 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano), se asume simbólicamente que el inicio de los movimientos ambientales ocurre en 1962, con la primera edición de *La primavera silenciosa*, de Rachel Carson. Más allá del crecimiento de los movimientos sociales y de la contaminación, la única respuesta internacional a estas inquietudes entre 1962 y 1972 había sido la Conferencia sobre la Biósfera (1968) convocada por UNESCO y la creación del Programa MaB (Man and Biosphere), con la ambiciosa misión de hacer compatibles la conservación ambiental y el desarrollo en los distintos países.

A partir de los 70 comienzan a generarse documentos e informes en torno a las preocupaciones ambientales globales. Así, el Club de Roma emite informes como "Límites al crecimiento" (1972) o "La humanidad en la encrucijada" (1974). En este último año, y en plena crisis por el agotamiento del petróleo, se realiza la Conferencia sobre la Problemática Alimenticia Mundial y la Cumbre Mundial sobre la Población.

La primera Estrategia Política Internacional de Desarrollo Ecológico (WCS, *World Conservation Strategy*) surgió en 1980, por parte de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Si bien sólo consideraba el punto de vista biológico / ecológico, su importancia radica en que logra comprometer a varios países.

Pero el verdadero punto de inflexión surge en 1987, con la publicación de "Nuestro futuro común", más conocido como "Informe Brundtland"¹. El documento se centra en poner en evidencia las interrelaciones e interdependencia de factores como el crecimiento poblacional, la garantía alimentaria, la pérdida de biodiversidad, el consumo energético, la industria y los asentamientos humanos. A partir de ese concienzudo y crítico análisis, el Informe Brundtland asienta las bases del nuevo paradigma: el *desarrollo sostenible*.

Quizás la idea de ese documento que más se ha difundido se refiere a que el uso de los recursos hoy no debe comprometer las oportunidades de las generaciones venideras o, dicho de otro modo: "No heredamos el ambiente de nuestros padres: es un préstamo de nuestros hijos". En efecto, el concepto de desarrollo sostenible se apoya en tres pilares: el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social.

Acerca de *desarrollo económico*, en el correr del tiempo las distintas sociedades han ensayado unos cuantos modelos. Hermann Daly explica la diferencia entre "crecimiento" y "desarrollo" en los siguientes términos:

"Las expresiones "desarrollo sostenible" y "crecimiento sostenible" son hoy de uso bastante común. Sin embargo, su significado sigue siendo vago. El recurso a la distinción entre crecimiento y desarrollo que ofrecen los diccionarios puede aportar alguna claridad. Crecer significa "aumentar naturalmente de tamaño por adición de material a través de la asimilación o el acrecentamiento". Desarrollarse significa "expandir o realizar las potencialidades con que se cuenta; acceder gradualmente a un estado más pleno, mayor o mejor". En una palabra, el crecimiento es incremento cuantitativo de la escala física; desarrollo, la mejora cualitativa o el despliegue de potencialidades. Una economía puede crecer sin desarrollarse, o desarrollarse sin crecer, o hacer ambas cosas, o ninguna. Puesto que la economía humana es un

¹ Gro Harlem Brundtland (Bærum, 20 de abril de 1939) era Primera Ministra Noruega y fue quien lideró la realización de ese revolucionario Informe.

subsistema de un ecosistema global finito que no crece, aunque se desarrolle, está claro que el crecimiento de la economía no puede ser sostenible en un período largo de tiempo. (...) El desarrollo cualitativo de sistemas que no crecen ha sido observado durante largos períodos de tiempo."

En cuanto a la *sostenibilidad ambiental*, Daly indica:

"El desarrollo -que no crecimiento- sostenible supone una gestión de recursos renovables sometida a dos principios: las tasas de recolección deben ser iguales a las tasas de regeneración (producción sostenible) y las tasas de emisión de residuos deben ser iguales a las capacidades naturales de asimilación de los ecosistemas donde se emiten los residuos. Los recursos no renovables se deben gestionar de manera que su tasa de vaciado se limite a la tasa de creación de sustitutos renovables."

Sin embargo, no es esa la premisa más importante del nuevo paradigma, sino la introducción sin tapujos de la responsabilidad directa de las inequidades sociales en los problemas ambientales. La cruda afirmación que reza: "Un mundo donde la pobreza es endémica, será siempre propenso a sufrir una catástrofe ecológica de uno u otro tipo" es, muy probablemente, el desafío más revolucionario e innovador del nuevo paradigma.

El concepto del desarrollo sostenible fue el *leitmotiv* de la Primera Cumbre de la Tierra, la exitosa Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992. Aunque los avances concretos fueron menores que los esperados, se firmaron dos Convenios y dos Declaraciones; se promulgó la Agenda 21, que puede entenderse como "el Plan de Acción que los Estados deberían llevar adelante para *transformar el modelo de desarrollo* basado en una explotación de los recursos naturales como si fuesen ilimitados y en un acceso desigual a sus beneficios, *en un nuevo modelo de desarrollo* que satisfaga las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras"; se creó el Fondo para el Medio Ambiente (GEF) y se enfatizó en el peso necesario a otorgar a la Educación Ambiental y a la Participación Pública.

En la Segunda Cumbre de la Tierra (Nueva York, 1997) y en Río + 10, la Cumbre de Johannesburgo (Johannesburgo, 2002), se pone de manifiesto la dificultad para alcanzar los objetivos definidos en la Cumbre de Río y los pocos avances concretos logrados hasta entonces. No fue muy diferente el panorama en Río + 20, la reciente cumbre en que se plantea el eje de la economía verde.

Más alentador resultó el panorama resultante de la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000), en la que se promulga la "Declaración del Milenio" suscrita por 191 países. Esta se apoya

en 8 objetivos que se conocen como los "Objetivos del Milenio" (ODM) que agrupan 21 metas cuantificables (las "Metas del Milenio") a supervisar a través de 60 indicadores. El objetivo es acabar con la pobreza extrema en el mundo. El horizonte temporal de la Declaración es hasta el año 2020, pero debería haber resultados tangibles ya en 2015.

Dentro de los ODM, el enunciado del Objetivo 7 es: "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente" y la primera de sus cuatro metas es:

"Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente".

Una de las formas de incorporar el Desarrollo Sostenible en las políticas y programas es a través de su inclusión en el marco normativo. En nuestro país la protección del medio ambiente tiene la más alta jerarquía jurídica: desde 1997 está declarada de interés general en el artículo 47° de la Constitución de la República Oriental del Uruguay. La Ley General de Protección del Ambiente, Ley N°17.283 de 2000, da cuerpo a ese anuncio e indica, en el literal G del artículo 1°, que es de interés general "la formulación, instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental y de desarrollo sostenible".

E indica a continuación:

"A los efectos de la presente ley se entiende por desarrollo sostenible aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades."

El interés general acerca de la protección del ambiente había sido anticipado por la Ley N° 16.466 (Ley de Evaluación de Impacto Ambiental) en 1994. En esa ley se indicaba asimismo la obligatoriedad de someter a estudio de impacto ambiental a ciertas actividades o construcciones. Esta Ley fue inicialmente reglamentada a través del Decreto 435/994, sancionado el 21 de setiembre de 1994. Dicho Decreto fue revisado en forma integral y sustituido por el Decreto 349/005 actualmente vigente, sancionado once años después, también el 21 de setiembre.

2. ¿Cuándo algo se convierte en un impacto ambiental?

Todas las acciones / intervenciones del hombre en el ambiente generan algún tipo de efectos, por pequeños o intrascendentes que sean. Es por eso que todo lo referente a la predicción, estudio, evaluación y gestión de esos efectos constituye ya un análisis ineludible para cualquier proyecto de infraestructura.

De acuerdo a la definición de la Real Academia Española², se define *impacto ambiental* como el "conjunto de posibles efectos negativos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural, como consecuencia de obras u otras actividades".

Sin embargo, cuando se categorizan los posibles efectos sobre el ambiente asociados con una cierta acción, por lo general sólo son objeto de un análisis en profundidad aquellos que resultan más trascendentes; a ellos se los designa como *impactos ambientales*.

Entonces, técnicamente se entiende por impacto ambiental toda modificación o alteración favorable o desfavorable entendida como significativa desde algún punto de vista, que una acción, proyecto, obra, actividad, etc. produce en el entorno.

El término impacto no necesariamente implica "empeoramiento", "resultado desfavorable" o "deterioro". El hecho de que la legislación imponga la necesidad de considerar los impactos *negativos* sin aludir a los *positivos* tiene que ver con el rol del Estado de velar por la salud y el bienestar de la población³, tal como lo consagra la Constitución de nuestro país.

Los impactos ambientales pueden ser positivos o negativos, y las técnicas de estudio y gestión que se les aplican buscan tanto minimizar o mitigar los impactos adversos como potenciar o maximizar los positivos. Si se parte de la hipótesis de que en la sociedad actual existen ciertas bases de coherencia y de ética ambiental, el objetivo de un emprendimiento no puede incluir el empeoramiento o deterioro de la calidad ambiental de su área de influencia; de hecho, para que la ejecución de un emprendimiento sea admisible su "balance ambiental" desde el punto de los potenciales impactos que puede generar debe ser positivo.

El impacto de un proyecto sobre el entorno resulta de la diferencia entre la evolución esperable del medio en el escenario sin proyecto y en el escenario con proyecto.

El concepto de *capacidad soporte* o *capacidad de carga* resulta un elemento clave en la comprensión de la evaluación de impactos. Toda actividad requiere, para ser instalada, un soporte físico *adecuado*; pero al instalarse, la actividad en cuestión puede transformar el medio, lo que podría ocurrir ya simplemente por ocupar un espacio en él. Al hablar de un soporte adecuado, se alude a la aptitud del territorio y a su compatibilidad con las actividades propuestas, tanto en lo que hace a permitir el abastecimiento de los insumos necesarios -en sentido amplio- como a recibir sus emisiones o residuos -también en sentido amplio.

En consecuencia, una posible causa de incompatibilidad para la localización de un proyecto, que amerita un análisis interdisciplinario cuidadoso, está dada por las actividades preexistentes o previstas en el área de influencia del nuevo emprendimiento.

² Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición (2001).

³ Constitución de la República Oriental del Uruguay: Artículo 7º: «Los habitantes de la

3. ¿Evaluación de Impacto Ambiental o Estudio de Impacto Ambiental?

Es usual que las expresiones "evaluación de impacto ambiental" y "estudio de impacto ambiental" se empleen indistintamente. Sin embargo, se refieren a conceptos bastante diferentes, más allá de que en el proceso de evaluación de impacto ambiental se suele solicitar la presentación de un cierto informe resultante de la realización de un estudio de impacto ambiental.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EvIA) es un proceso que involucra a diferentes actores y que apunta a determinar las condiciones bajo las cuales la concreción de un emprendimiento es ambientalmente aceptable para una cierta sociedad, con un cierto contexto socioeconómico y cultural y en un cierto momento histórico. Si están dadas esas condiciones de aceptabilidad, la autoridad competente autorizará que sea llevado adelante; de lo contrario, solicitará modificaciones a las condiciones planteadas por el emprendentario.

Según Barret y Therivel (Canter, 1998), un sistema ideal de EvIA debería tener las siguientes características:

1. Se aplicaría a todos aquellos proyectos que fuera previsible que causen impactos ambientales significativos y trataría todos los impactos que previsiblemente pudieran ser significativos.
2. Compararía alternativas de implantación de distintos proyectos (incluida la alternativa 0), de las técnicas de gestión y medidas de corrección.
3. Generaría un estudio de impacto en el que la importancia de los impactos probables y sus características específicas quedarán tan claras tanto a expertos como a legos en la materia.
4. Incluiría una amplia participación pública y procedimientos administrativos vinculantes de revisión.
5. Se programaría de tal manera que proporcionara información para la toma de decisiones.
6. Tendría capacidad para ser obligatorio.
7. Incluiría procedimientos de seguimiento y control.

En nuestro país el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental fue reglamentado por primera vez en 1994, pocos meses después de la sanción de la Ley 16.466 (Ley de Impacto Ambiental). Once años después, se realizó una revisión integral del Reglamento a la luz de las actuaciones en ese período, y se sancionó un nuevo Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 349/005). Este Decreto reglamenta el procedimiento que debe seguirse para obtener la autorización ambiental que concede la Dirección Nacional de Medio Ambiente

del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para llevar adelante un emprendimiento (Autorización Ambiental Previa). A su vez, y como innovaciones relevantes en relación al anterior Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental que había sido sancionado en 1994, introduce las figuras de la Viabilidad Ambiental de Localización; la Autorización Ambiental Especial; y la Autorización Ambiental de Operación. Además, se incorporan sanciones pecuniarias explícitas, detallando una lista de infracciones que se consideran graves y el rango de montos de sanción aplicable a los infractores en esos casos.

Los *actores* involucrados en la evaluación de impacto ambiental en cuanto proceso participativo son:

- El emprendatario (en el Decreto se designa como proponente), que es quien tiene la intención de llevar adelante cierto proyecto y en consecuencia se presenta ante la Administración para obtener la Autorización Ambiental Previa para poder llevarlo a cabo.
- Un equipo técnico que estudia el proyecto desde el punto de vista ambiental y que deseablemente no debería coincidir con el equipo proyectista; este equipo debe ser contratado por el emprendatario a su costo.
- La autoridad ambiental, representada por el MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). Durante la mayor parte del proceso la autoridad ambiental está representada por la Dinama (Dirección Nacional de Medio Ambiente) pero el último acto administrativo es una Resolución Ministerial del Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- La comunidad, con énfasis en la que vive en el área de influencia directa del proyecto. Si bien todos los ciudadanos pueden participar, consultar y manifestarse en un proceso de evaluación de impacto ambiental, las instancias presenciales de participación (como las Audiencias Públicas) se realizan en algún lugar del área de influencia directa del proyecto, con la intención de promover y facilitar la participación de los ciudadanos del lugar.

Autorización Ambiental Previa (AAP)

La autorización ambiental para llevar adelante un emprendimiento se designa como *Autorización Ambiental Previa (AAP)* y es concedida por Resolución Ministerial una vez cumplidas las instancias previstas en el Decreto 349/005. Iniciar la ejecución de las actividades, construcciones u obras para las que se solicita la AAP está condicionado a dicha Resolución Ministerial, y está especialmente penado contravenir esta disposición.

Las etapas en que se prevé se desarrolle dicho proceso son las siguientes:

Comunicación del proyecto

No todos los proyectos requieren AAP. El Art. 2º del Decreto da una lista no taxativa de 34 acápite que se refieren a proyectos y obras con presencia física. Los planes y programas no son evaluados en el marco de este proceso, pues no es la herramienta idónea para ello. Políticas, planes y programas deberían ser objeto de otro tipo de evaluación, como por ejemplo una evaluación ambiental estratégica.

Cuando un proyecto se encuentra incluido en dicho listado, su ejecución está condicionada a la obtención de la AAP. Para ello, el inicio del proceso se da cuando el emprendatario eleva al MVOTMA (concretamente a Dinama) la intención de llevar adelante el proyecto de acuerdo con las formalidades de lo que se designa como *Comunicación de Proyecto*. Entre la información que integra dicha Comunicación, que debe ir acompañada de una nota suscrita por el emprendatario y el profesional responsable del análisis ambiental, se incluye:

- La identificación del titular del proyecto, del propietario del predio donde se ejecutará y del profesional responsable de su elaboración, así como del profesional responsable del análisis ambiental del mismo.
- La localización y descripción del área de ejecución e influencia del proyecto.
- La descripción del proyecto.
- Los posibles impactos ambientales que pudieran producirse y las medidas de mitigación, prevención o corrección previstas.
- Una propuesta de clasificación del proyecto a criterio del proponente, en uno de los literales previstos en el Art. 5º: A, B o C.
- La ficha ambiental del emprendimiento, que se completa en línea en el sitio Web de Dinama.

La Categoría "A" incluye proyectos de actividades, construcciones u obras cuya construcción no presentaría impactos negativos, o si los presentara serían mínimos, dentro de lo tolerado y previsto por las normas vigentes. Estos proyectos no requieren la realización de Estudio de Impacto Ambiental, por lo que una vez clasificado el proyecto pasa automáticamente a Resolución Ministerial para expedición de la AAP.

La Categoría "B" incluye a proyectos de actividades, construcciones u obras que pudieran tener impactos ambientales moderados, o que afectarían parcialmente al entorno, o que podrían reducirse o eliminarse con medidas conocidas y de fácil aplicación. Estos proyectos requerirán un Estudio de Impacto Ambiental sectorial.

La Categoría "C" incluye a los proyectos de actividades, construcciones u obras cuya ejecución pueda producir impactos ambientales negativos de significación cualitativa o cuantita-

tiva, aún si tienen previstas medidas de prevención o mitigación. Estos proyectos requerirán un Estudio de Impacto Ambiental completo.

Los responsables ambientales de los proyectos deben ser profesionales universitarios con formación disciplinaria afín al proyecto en cuestión. En el caso de proyectos presentados por instituciones del Estado, la Comunicación ante Dinama puede ser realizada y presentada por técnicos de la institución emprendataria, aunque si los proyectos son luego categorizados como "B" o "C" los correspondientes Estudios de Impacto Ambiental deberán ser realizados por técnicos externos a ella.

Una de las incorporaciones del nuevo Decreto 349/005 que lo diferencia de su predecesor (el Decreto 435/994), es la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL). Para algunos tipos de proyectos entre los especificados en el Artículo 2º del Decreto, se instituye la necesidad de obtener la Declaración de Viabilidad Ambiental de Localización concedida por Dinama junto con el Certificado de Clasificación del Proyecto. Cuando se requiere obtener esa Declaración, la Comunicación del Proyecto es sustituida por la figura de la Solicitud de Viabilidad Ambiental de Localización. Las instalaciones portuarias no están incluidas entre los emprendimientos que requieren viabilidad ambiental de localización, pues ese tipo de instalaciones no se puede proyectar en cualquier sitio escogido con criterios que dejen de lado -como mínimo- las características geográficas, geológicas y batimétricas del posible emplazamiento. De todos modos, luego de construidas quedan sujetas a la obtención de la Autorización Ambiental de Operación, que debe renovarse cada tres años durante toda la vida útil del emprendimiento.

Clasificación del proyecto

Como resultado de la Solicitud de Viabilidad Ambiental de Localización o de una Comunicación de proyecto, el MVOTMA tiene un plazo reglamentario para expedirse aceptando o revocando la clasificación propuesta, a menos que requiera información complementaria para ello -en ese caso los plazos se interrumpen y el plazo comienza a correr nuevamente cuando el emprendatario presenta la información solicitada. Si se trata de una comunicación simple, el plazo es de 10 días hábiles, luego de los cuales, si no media respuesta explícita, se da por aprobada la clasificación propuesta por el emprendatario. Cuando media una VAL, el plazo es, como se anticipara, de 40 días hábiles.

El MVOTMA expide un Certificado de Clasificación del Proyecto, en el que se indica la clasificación concedida y, para las clases "B" y "C", los puntos que explícitamente interesan a la Administración a la hora de presentar la Solicitud de la Autorización Ambiental Previa.

Cuando un proyecto se categoriza como "A", entonces luego del Certificado de Clasificación del Proyecto se expide directamente la AAP por Resolución Ministerial.

Solicitud de Autorización Ambiental Previa

Cuando un proyecto es clasificado en los literales "B" o "C", entonces el paso siguiente es elevar a Dinama la Solicitud de Autorización Ambiental Previa; el emprendatario no está ceñido a un plazo perentorio para hacerlo ni sujeto a sanción alguna si decidiera no elevarla. La Solicitud de AAP implica la presentación ante Dinama de los documentos del proyecto a nivel ejecutivo y el Estudio de Impacto Ambiental suscrito por el técnico responsable ambiental ante Dinama. El alcance, tanto de los documentos del proyecto como del Estudio de Impacto Ambiental, están detallados en la Guía de Solicitud de Autorización Ambiental Previa elaborada por la División Evaluación de Impacto Ambiental de Dinama y puesta en vigor a partir del 1° de enero de 2010 por Resolución Ministerial 1354 de 2009. La Solicitud de AAP debe realizarse en un todo de acuerdo con esta Guía.

Los contenidos mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental están previstos en el Art. 12 del Decreto, e incluyen:

- Características del ambiente receptor, desde el punto de vista físico (agua, suelo, paisaje); biótico (fauna, flora, biota acuática); y antrópico (población, actividades, usos de suelo, sitios de interés histórico y cultural).
- Identificación y evaluación de impactos, incluyendo la previsión de impactos directos e indirectos, simples y acumulativos; la predicción de la evolución de los impactos ambientales negativos en relación con la evolución esperable sin proyecto; la cuantificación geográfica y temporal de los impactos ambientales identificados; y la comparación de los resultados contra la situación actual y contra la normativa vigente.
- Determinación de las medidas de mitigación, considerando los impactos ambientales residuales. Se deberán desarrollar las medidas de mitigación a aplicar; los planes de prevención de riesgos y contingencias; las medidas de compensación; los planes de manejo ambiental del proyecto; los planes de abandono que sería necesario adoptar.
- Plan de seguimiento, vigilancia y auditoría, incluyendo un plan de monitoreo de los factores ambientales relevantes en el área de influencia del proyecto.

La información presentada es estudiada por la Dirección Nacional de Medio Ambiente, la que formulará al emprendatario todas las consultas, solicitudes de ampliación de información y correcciones que considere pertinentes antes de someterlo a discusión pública. Si bien el trámite ingresa por la División Evaluación de Impacto Ambiental (DEIA), esta puede apoyarse -y de hecho es de estilo que lo haga- en otras Divisiones de la Dirección, o requerir asistencia del Ministerio en su conjunto o de otros organismos públicos.

Puesta de manifiesto

Una vez que Dinama ha finalizado el análisis técnico de la información presentada por el proponente y, de ser el caso, como resultado del intercambio técnico entre ambas partes éste se ha avenido a realizar los ajustes y modificaciones solicitados por la Administración, el proyecto está en condiciones de ser puesto de manifiesto. Para ello, Dinama solicitará al emprendatario la presentación de otro documento, el Informe Ambiental Resumen, en el que debe exponer en un lenguaje claro y accesible -pero sin perder rigurosidad- el contenido de los documentos del proyecto -incorporadas todas las modificaciones que pudieran haberse introducido como resultado de la interacción técnica entre el emprendatario y la Dinama - y del Estudio de Impacto Ambiental.

El período de puesta de manifiesto se inicia con la publicación por parte del emprendatario de los edictos previstos por la Ley, cuyo texto le es proporcionado por la Administración. Por lo general el documento suele publicarse en formato pdf en el sitio Web oficial de Dinama⁴, para que pueda ser leído o bajado desde allí por quien así lo desee y además queda físicamente disponible.

Audiencia pública

La instancia de Audiencia Pública es obligatoria para los proyectos que hubieran sido categorizados como "C" y puede ser discrecionalmente solicitada por la Administración cuando la clasificación ha sido "B". Es de hacer notar que en el primer Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental la Audiencia Pública siempre era discrecional.

La Audiencia Pública es convocada y conducida por los técnicos de la DEIA-Dinama. Se procura que se realice en un lugar espacioso y fácilmente accesible para la población; por cierto, es de libre acceso para todo público. En la audiencia, una vez explicada la dinámica de la reunión por parte de la Autoridad, el emprendatario o su representante técnico realiza una presentación del proyecto para los asistentes y luego Dinama recoge las opiniones, consultas, reclamos, discrepancias, etc. que los asistentes deseen plantear, para su posterior análisis. Primero se recogen opiniones formuladas por escrito y son leídas a viva voz por los técnicos de Dinama. Luego se abre un espacio para realizar comentarios en forma oral, que son grabados para ser también considerados en el análisis que realiza la Administración a posteriori. Es importante recalcar que

⁴ <http://anterior.mvotma.gub.uy/dinama>

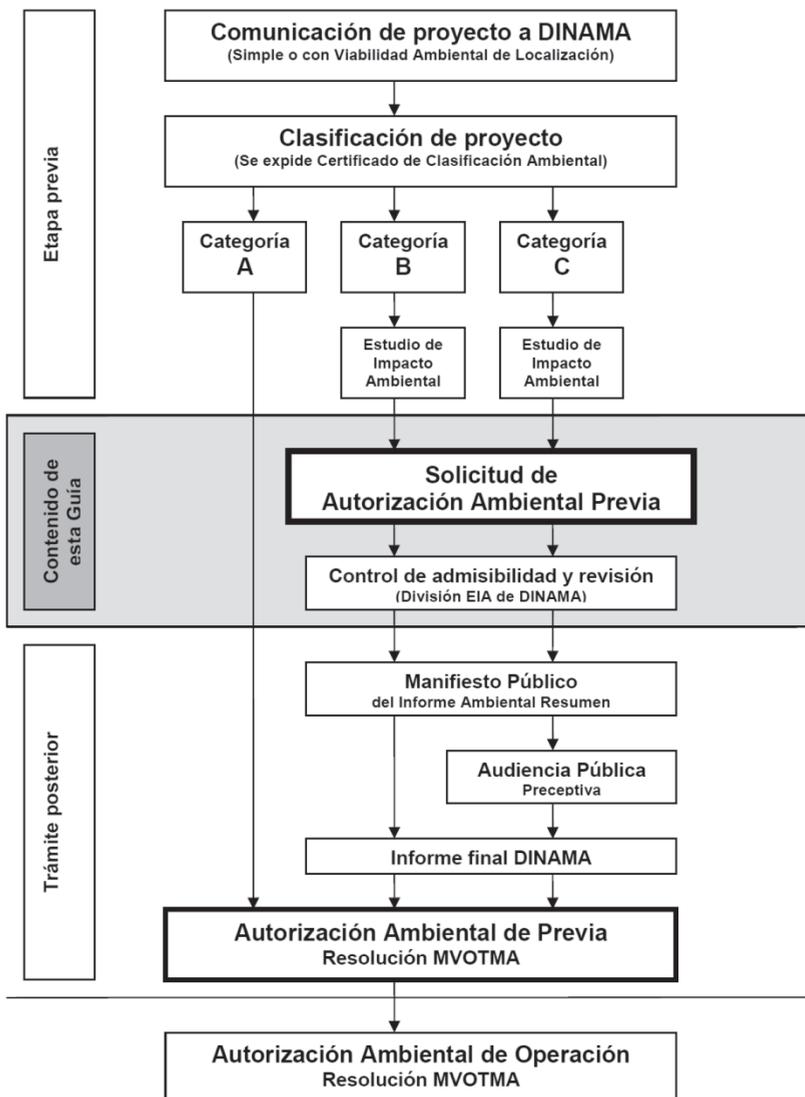
[index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=40&Itemid=372](http://anterior.mvotma.gub.uy/dinama/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=40&Itemid=372)

en la Audiencia Pública ni el emprendatario ni la Administración responden a ninguno de los planteos que allí se efectúen -o por lo menos no están obligados a hacerlo-; la función de este evento es recoger inquietudes, no responder a ellas.

Luego de la Audiencia Pública pueden abrirse nuevas instancias técnicas en que Dinama solicite información, modificaciones, etc. al emprendatario, y una vez concluida esta etapa la DEIA eleva al Ministro su recomendación acerca de la concesión de la AAP y de las condicionantes técnicas que eventualmente pudieran asociársele.

Esquema de obtención de la Autorización Ambiental Previa de acuerdo al decreto 349/005

(Fuente: DINAMA)



Resolución

La AAP o la denegación de tal autorización es emitida por Resolución Ministerial, y comunicada al emprendatario.

El plazo de que dispone legalmente el MVOTMA para expedirse en relación a la AAP de un emprendimiento es de 120 días a partir del ingreso de la solicitud de AAP. El plazo se interrumpe cada vez que se solicita información complementaria o aclaratoria al emprendatario. Si al cabo de este período no hubiera resolución expresa por parte del Ministerio, el silencio de la Administración deberá computarse como denegatoria ficta.

Autorización Ambiental de Operación (AAO)

La Autorización Ambiental de Operación es exigible a un subconjunto de los proyectos incluidos en el Artículo 2º del Decreto 349/005, entre los cuales se encuentran las instalaciones portuarias. Esta Autorización se crea en el citado Decreto y constituye la primera herramienta de gestión ambiental referida a la fase operativa del emprendimiento que se integra en el sistema uruguayo de Evaluación de Impacto Ambiental.

La AAO será expedida por el MVOTMA y se prevé su renovación cada tres años, salvo que se introduzcan modificaciones, reformas, ampliaciones significativas, etc. que ameriten otro trámite diferente ante la Administración. Para obtener la Autorización Ambiental de Operación por primera vez se deberá acreditar el cumplimiento de todas las condiciones estipuladas en la AAP, el proyecto y el Estudio de Impacto Ambiental del emprendimiento. Para renovarla, se deberá comparecer cada tres años ante la Administración, presentando los Planes de Gestión Ambiental revisados y actualizados, además de incluir y analizar ambientalmente las ampliaciones o modificaciones al proyecto original que no hubieran sido objeto de una AAP específica, así como actualizar las demás autorizaciones de emisiones y tratamiento de residuos del emprendimiento.

4. El Estudio de Impacto Ambiental

A diferencia de la *evaluación de impacto ambiental*, en que se está frente a un *proceso participativo* que involucra a un conjunto de actores, el *estudio de impacto ambiental* es un *documento técnico* elaborado por un equipo competente que sigue una metodología conocida para analizar los efectos esperados que se asocian con la implantación de un cierto emprendimiento en un determinado lugar. Este estudio es exigible para aquellos proyectos que reciben clasificación "B" o "C", y se debe presentar ante Dinama en el momento de la Solicitud de Autorización Ambiental Previa.

Si bien legalmente en nuestro país el Estudio de Impacto Ambiental que se presenta en la solicitud de AAP se realiza sobre el proyecto ejecutivo, técnicamente los análisis ambientales deben acompañar todas las etapas del proyecto (su concepción, la selección de alternativas, la etapa de anteproyecto y factibilidad económica, el desarrollo del proyecto de la alternativa seleccionada y luego el proyecto ejecutivo previo al inicio de las obras). Cuanto más temprano se logre introducir una visión ambientalmente sustentable en el proyecto, mayor será la posibilidad de que éste resulte formulado de una manera ambientalmente aceptable.

En líneas generales, un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) procura analizar las interacciones entre el proyecto y el sitio donde se va a implantar, incluyendo en él los aspectos necesarios para minimizar sus posibles impactos adversos y potenciar sus posibles impactos benéficos, con vistas a maximizar el balance ambiental del emprendimiento.

Este estudio debe realizarse para cada *fase* del proyecto, es decir para cada instancia diferente en el tiempo. Las fases en que se analiza un proyecto son por lo general tres: fase de construcción, fase de operación y fase de abandono. Esta última debe ser siempre explícitamente considerada, por más que se trate de un proyecto que en teoría tendrá una vida útil muy extensa. Otras veces tiene sentido considerar también la fase de proyecto propiamente dicho, cuando se prevé que los estudios o actividades previas necesarias puedan ser en sí mismas impactantes.

La realización de un Estudio de Impacto Ambiental difícilmente pueda ser llevada adelante con la participación de un solo profesional o de varios profesionales de la misma disciplina: cuanto más complejo es el proyecto o lo son sus posibles impactos sobre el ambiente, mayor peso adquiere el principio de que en temas ambientales "*todo está relacionado con todo*". Aunque reglamentariamente no es obligatorio, siempre que sea posible es deseable realizar un abordaje *interdisciplinario* de los casos de estudio; aunque esto encarece la realización del Estudio de Impacto Ambiental y aumenta su plazo de realización, muchas veces no sólo es deseable, sino imprescindible. Los emprendedores que desean llevar adelante proyectos complejos o que pueden generar reticencias en la población en general lo tienen asumido y no plantean mayores objeciones en ese sentido: por lo general los estudios ambientales son un porcentaje despreciable del monto de la inversión planteada y se entiende que dar las necesarias garantías a la Administración y a la población local previniendo conflictos a futuro vale bastante más de lo que cuesta realizar un Estudio de Impacto Ambiental sólido.

Si bien el orden en que se presentan en el documento final puede diferir, los grandes contenidos de un Estudio de Impacto Ambiental son los que se comentan a continuación.

Descripción del entorno

Para poder analizar concienzudamente los posibles impactos que un emprendimiento puede ocasionar sobre el entorno, es necesario no solamente conocer el proyecto sino las características del sitio donde se va a implantar.

El sitio donde se va a implantar el proyecto debe caracterizarse desde distintos puntos de vista:

- Elementos del ambiente *físico* (meteorología, topografía, suelos, hidrología superficial, geología, hidrogeología, calidad de aguas, calidad de aire, niveles sonoros, etc.)
- Elementos del ambiente *biótico* (flora y fauna autóctona y exótica, terrestre y acuática si correspondiera)
- Elementos del medio *antrópico* (demografía, usos del suelo, nivel de ocupación, nivel de ingresos, nivel de educación, salud, comunicaciones, infraestructura existente, organización social, etc.)
- Elementos *culturales / perceptuales / simbólicos* (calidad del paisaje, arqueología, valores históricos, tradiciones, etc.)

La caracterización del entorno o del ambiente receptor también se conoce como descripción de la *línea de base* o *situación preoperacional*.

Una vez realizada una primera recopilación de información preexistente, suele ser necesario completarla o complementarla con trabajos específicos en algunos aspectos. Como por lo general los estudios necesarios para ello suelen ser costosos y a veces extensos, esta etapa no puede ser previa a las demás porque conduciría a megaestudios con tiempos y costos asociados muy elevados. Por eso, se desarrolla en paralelo e iterativamente con el análisis ambiental del proyecto, y sólo se va completando la información que efectivamente lo amerita para poder realizar un buen EsIA.

Descripción del proyecto

Para poder evaluarlo, es necesario conocer el proyecto en forma detallada y profunda. Sin embargo, cuando se lo describe en el documento del Estudio de Impacto Ambiental se debe tender a formularlo en lenguaje accesible sin perder rigurosidad técnica. La descripción del proyecto debe tratar de poner en evidencia los aspectos ambientales⁵ de las acciones involucradas en su ejecución.

⁵ Se entiende por aspecto ambiental aquella característica que puede derivar en un efecto sobre el ambiente y, en consecuencia, en un impacto ambiental.

La Guía para la presentación de la Solicitud de AAP detalla una serie de cuestiones que no deben omitirse a la hora de la descripción del proyecto. Cuanto más rigurosa y cuantitativa sea esa descripción, más sencilla y naturalmente se desarrollarán los capítulos subsiguientes en el EsIA.

Identificación de impactos

Una vez conocidos y caracterizados el proyecto y el sitio en que se va a implantar, la fase siguiente consiste en establecer las interacciones que resultarán entre ellos. Esta etapa se denomina *identificación de impactos*. Para evitar omisiones, es necesario seguir alguna metodología clara y ordenada. Entre las más usuales, se mencionan las listas de verificación o chequeo, los diagramas de redes, la superposición de transparencias y los métodos matriciales.

Para el caso de emprendimientos portuarios, los métodos más adecuados son la aplicación de listas de verificación y el uso de matrices de interacción. Se debe ser extremadamente cuidadoso y crítico para evitar incurrir en omisiones en esta etapa, que es crucial para la calidad final y la confiabilidad que tendrá el EsIA.

a) Listas de verificación o chequeo (check-lists): Se trata de listas prediseñadas que por lo general son de uso recomendado para la presentación de estudios ante algunas entidades como por ejemplo las entidades de financiación o cooperación internacional. Por esta causa, suelen corresponder a proyectos de infraestructura u otros proyectos de gran porte.

Las listas pueden ser *simples* (sólo se indica que se ha detectado un impacto) o *descriptivas* (prevén incorporar algunas características del impacto o interacción identificado, a través de preguntas que van abriéndose en diferentes niveles, a modo de esquema numerado).

b) Métodos matriciales: son seguramente los métodos más difundidos y los que permiten transmitir información de un modo más sencillo a personas que no necesariamente se especializan ni en el tema del proyecto ni en estudios ambientales.

Tanto las matrices de identificación como las de valoración de impactos son cuadros de doble entrada organizados convenientemente. Se puede trabajar con *matrices simples* y con *matrices en etapas*.

Las *matrices simples* de evaluación de impactos cruzan las *acciones* del proyecto con los *factores ambientales* del entorno, y generan una señal en aquellas intersecciones en que se espera que la acción considerada genere una modificación (un impacto) en el factor ambiental que se estudia. Las matrices pueden armarse de diferentes formas, en función de las características tanto del proyecto como del lugar en que se propone emplazarlo.

Las *matrices en etapas* surgen a partir de "abrir" cada interacción detectada en una primera matriz de interacción simple, de modo de detectar los impactos indirectos asociados con el proyecto que surgen a través del análisis de los impactos directos.

Valoración de impactos ambientales

Una vez identificados los impactos ambientales cuya ocurrencia es esperable, éstos deben ser valorados. La Guía de Dinama indica que debe realizarse la predicción cuantitativa correspondiente, aplicando técnicas acordes al estado del arte. Pueden aplicarse diferentes técnicas de modelación, funciones de transformación, consultas a paneles de expertos, etc. A veces esto se hace en forma cualitativa porque no se dispone de herramientas cuantitativas o técnicas de simulación adecuadas al caso de estudio, o porque la información disponible no es suficiente en calidad o cantidad.

Para lograr una caracterización más completa, además de la intensidad o magnitud del impacto, que es el producto que se busca con la mencionada modelación o valoración cuantitativa, los impactos ambientales suelen ser valorados en forma cualitativa según una diversidad de criterios posibles. La Guía de Dinama sugiere / solicita emplear algunos en particular: extensión (o alcance espacial); persistencia (o duración); grado de recuperación natural del ambiente; probabilidad de ocurrencia.

Cuando se desea expresar con un único juicio el resultado de todos los criterios aplicados, se suele recurrir a definir un parámetro como la *significancia* o la *importancia* del impacto. Suele ser o una *combinación lineal*⁶ de los diferentes criterios aplicados o una *productoria*⁷ de los mismos.

Por lo general, la información de la valoración de impactos se plasma en matrices similares a las matrices de identificación donde, en vez de marcar simplemente las interacciones identificadas, se anota en cada celda el resultado de la aplicación de las técnicas de valoración escogidas o, si se prefiere, una valoración global como la expresada por la significancia o la importancia del impacto en cuestión.

En la valoración de impactos, muchas veces tiene interés determinar cuál es la acción más impactante o cuál el factor ambiental más impactado, lo que puede lograrse sumando por filas o por columnas.

Evaluación de impactos

La instancia de evaluación de impactos permite determinar qué tan admisibles son las modificaciones resultantes en el entorno, a través de la comparación con algún patrón externo

⁶ Una combinación lineal de los n criterios c_i aplicados corresponde a una sumatoria como la que se expresa a continuación, en la que los a_i son coeficientes de ponderación: $\sum_{i=1}^n a_i \times c_i$

⁷ Una productoria, empleando la misma notación de la nota precedente, es una expresión como la que se expresa a continuación: $\prod_{i=1}^n a_i \times c_i$

cuya validez se reconoce. Cuando se cuenta con estándares (valores con fuerza legal), resultan ser el patrón de comparación por excelencia. En general la evaluación se sintetiza en juicios de tipo "cumple / no cumple".

Cuando no existe normativa sancionada, como ocurre en varios temas ambientales en nuestro país, la Guía de Dinama indica que se tomarán como válidas las propuestas de los grupos Gesta⁸ cuando las haya.

De no existir propuestas de estándares generadas por algún Gesta, se toma como patrón de comparación algún criterio de calidad ambiental o normativa internacional que se proponga como válida a los efectos del estudio.

Plan de Gestión Ambiental

Tomando en cuenta que el objetivo del EsIA es maximizar el balance ambiental del proyecto, a partir de los resultados obtenidos hasta este punto deben generarse las pautas de acción que permitan lograrlo. Estas deben incluirse en el Plan de Gestión Ambiental que forma parte del estudio de impacto ambiental, el que debe considerar por lo menos los siguientes contenidos:

- *Medidas de mitigación* identificadas y propuestas, considerando su objetivo, su definición técnica, su forma de implementación y deseablemente sus costos asociados. Las medidas de mitigación se plantean para actuar sobre los impactos esperados, de modo de minimizar los posibles impactos adversos y potenciar los posibles impactos positivos (en este último caso se habla de *medidas de potenciación*) pueden ser modificaciones, variantes o complementos a incluir en el diseño (*medidas "duras" o "estructurales"*), o formas de operación / gestión (*medidas "blandas" o "de gestión"*) del proyecto en cuestión. Es muy deseable que estén integradas como parte del proyecto, para dar la total garantía de su implementación.

- *Medidas de compensación*, que son las que se emplean cuando no es posible evitar o mitigar algunos impactos. Cuando se proponen medidas de compensación, debe fundamentarse -por qué se la adopta, y por qué esa medida y no otra- y dar su definición técnica, su forma de implementación y deseablemente sus costos asociados.

- *Plan de monitoreo de variables ambientales* en el área de influencia, describiendo los parámetros a considerar y su significado, las técnicas de muestreo y análisis, los puntos de extracción de muestras, la periodicidad de los muestreos, cómo se interpretarán los resultados y demás información relevante. Esto permitirá controlar ciertas variables que reporten información

⁸ Los grupos Gesta (Grupos de Estandarización) son grupos interinstitucionales e interdisciplinarios convocados por la Dinama en el marco de la COTAMA (Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente, creada por Decreto 261/993).

acerca de la evolución del sistema una vez iniciadas las acciones del proyecto, para verificar que se mantiene dentro de lo previsto en los capítulos precedentes del EsIA.

- *Plan de actuación ante contingencias* a nivel ejecutivo, considerando todos los aspectos que puedan ser relevantes y susceptibles de generar situaciones de contingencia en el emprendimiento, tanto en su fase de construcción como en su fase operativa.

- *Plan de comunicación con la comunidad*, para garantizar pautas de relacionamiento con la sociedad desde que la decisión de llevar adelante el proyecto está tomada, buscando que la información que se difunda sea clara y veraz. Hoy día los aspectos comunicacionales son claves para reducir posibles conflictos, por lo que deben ser estudiados y atendidos en forma profesional desde las etapas más tempranas en que sea posible. Si bien los planes de comunicación deben pensarse para llegar a los diferentes actores de la sociedad, debe ponerse especial cuidado en que la prensa obtenga la información más completa posible y de primera mano -es decir, proporcionada por el emprendentario-, pues hoy día es un actor formador de opinión con mucho peso.

5. IA de emprendimientos portuarios

Las guías internacionales para estudios ambientales de emprendimientos portuarios plantean un conjunto de aspectos técnicos que deben ser analizados a la hora de considerar la realización de un proyecto de esta naturaleza.

Si bien la localización precisa de un puerto depende fuertemente de las condiciones geográficas que definen las obras a realizar y la operativa concreta de las instalaciones, esto no exonera de la realización de un estudio -también de detalle- de los posibles impactos sobre el medio receptor elegido.

El reporte GEO Uruguay (2008) indica un conjunto de riesgos que designa como "riesgos ecológicos del tráfico marítimo" y que se pueden agrupar, de acuerdo con sus causas principales, en tres categorías:

- **Mantenimiento y operación de accesos:** Mantenimiento y profundización de canales, resuspensión de sedimentos, destrucción de hábitat bentónicos, biodisponibilidad de contaminantes

- **Gestión de residuos sólidos y efluentes de los buques:** Alijo de aguas de lastre, de sentinas y aguas servidas, residuos sólidos

- **Accidentes y contingencias:** derrames de combustibles o de petróleo crudo, pérdida de cargas peligrosas

También presenta una lista de *conflictos con otras actividades económicas*, que se transcribe a continuación:

- Competencia por el uso del espacio costero para el desarrollo de otras actividades, tales como la pesca, el turismo recreativo, el acceso a playas de uso público, la urbanización, y la localización de industrias.
- La infraestructura necesaria para la construcción de un puerto interfiere con la deriva litoral de sedimentos, con los consecuentes efectos de erosión de playa en el sentido del transporte.
- Conflictos por los cambios en la utilización de los ecosistemas y recursos marinos y costeros. Los impactos que provoca el desarrollo de la actividad, cuando se adelanta sin los controles y medidas necesarias para evitar el deterioro de los ecosistemas, provocan cambios en el uso del medio de sustentación natural y que afecta el nivel de ingresos de las comunidades que tradicionalmente han explotado los recursos que dicho medio ofrecía.
- La pérdida de calidad en las aguas por mala disposición de basuras y desechos marítimos o por mal manejo de los materiales dragados, puede originar cambios en las potencialidades del recurso hídrico, limitándose el desarrollo de otras actividades como la pesca artesanal, los deportes náuticos, el turismo.
- Los programas del sector y de modernización de la infraestructura, y el crecimiento industrial consecuente, pueden dar lugar a cambios en la composición de la población, causa de conflictos sociales por pérdida de identidad cultural, competencia por fuentes de empleo, por uso de recursos.

En Uruguay, la intensa dinámica del sector portuario es innegable (GEO Uruguay, 2008):

"Sobre nuestra zona costera se encuentran un importante número de puertos comerciales (siete) y deportivos (nueve), sin contar marinas ni amarraderos. La capacidad portuaria actual destina un alto porcentaje de utilización para el movimiento de carga con destino al puerto de Montevideo o a los puertos fluviales de la Hidrovía Paraná-Paraguay. Se transforma entonces en un área de intenso tránsito aumentando el riesgo de contingencias.

Según los Planes de Expansión Portuaria, para poder atender la demanda del incremento de cargas de la Hidrovía, se requiere del aumento de la capacidad de los terminales actuales adelantándose estudios pertinentes a identificar una localización adecuada de nuevas infraestructuras."

En el sitio Web de la Dirección Nacional de Medio Ambiente es posible encontrar una media docena de Informes Ambientales Resumen de emprendimientos portuarios o vinculados a ellos que han sido puestos de manifiesto en los últimos años, en el marco de sus procesos de obtención de la Autorización Ambiental Previa que otorga el MVOTMA. Otros tantos proyectos han estado en discusión y no están disponibles en ese sitio, o bien porque son aún anteriores a los que están disponibles o porque, por distintas razones, esos proyectos no llegaron a la etapa de manifiesto público.

Si bien el desarrollo actual en el estudio de obras marítimas y la modelación de transporte tanto de sedimentos como de contaminantes hace que el tratamiento de estos temas no genere preocupaciones centrales en los estudios ambientales de obras portuarias, muchas veces los cuestionamientos provienen de discusiones previas no saldadas o de la falta de planificación estratégica -y en consecuencia, de evaluaciones ambientales estratégicas- que confieran un marco explícito a ciertas decisiones de nivel mucho más alto y de alcance mucho mayor a las que suelen responder los proyectos concretos de infraestructura.

Otros aspectos que deben ser tratados en profundidad en los estudios ambientales de infraestructuras portuarias son la incidencia sobre la calidad del agua y del aire (incluyendo niveles sonoros), los impactos visuales y paisajísticos, los impactos sobre la biota con énfasis en comunidades o especies sensibles y sobre especies de explotación comercial o artesanal actual, el tránsito terrestre y marítimo, manejo de sustancias peligrosas, impactos patrimoniales, impactos sobre el empleo, sobre la salud y seguridad laboral, impactos económicos sobre actividades preexistentes y debido a nuevas actividades y oportunidades.

Tabla 1: Principales impactos en fase operativa de emprendimientos portuarios
Cambios en la calidad del agua (química y física) debido al dragado de mantenimiento y a la disposición del material dragado
Efectos sobre la biota acuática y fauna bentónica debido al dragado de mantenimiento y a la disposición del material dragado
Afectación a la pesca comercial y artesanal debido al dragado de mantenimiento y a la disposición del material dragado
Afectación de la dinámica costera debido a la presencia física de obras de abrigo y tareas de mantenimiento.
Riesgo de introducción de especies exóticas invasoras debido a la recepción de transportes desde el extranjero
Aumento en la demanda de bienes, mano de obra y servicios a nivel local
Aumento en la demanda de infraestructura y servicios complementarios para el correcto funcionamiento del emprendimiento.
Incremento de la infraestructura portuaria nacional
Incremento de capacidad comercial nacional debido a la operación del emprendimiento
Incremento en los ingresos debido a servicios a las embarcaciones
Cambios en el paisaje debido a la presencia física del puerto
Percepción social negativa en relación al emprendimiento
Modificación estructural y funcional de la trama social debido a la operación del emprendimiento
Potenciales conflictos de uso del suelo
Potenciales conflictos entre modelos de desarrollo
Cambios en la calidad del aire (gases y partículas) debido a las emisiones asociadas al funcionamiento del emprendimiento (o a una incorrecta gestión de las mismas)
Incremento en los niveles sonoros ambientales debido a las emisiones asociadas al funcionamiento del emprendimiento (o a una incorrecta gestión de las mismas)
Contaminación de aguas o suelos debido a una incorrecta gestión de residuos sólidos o efluentes generados en el recinto portuario

Por otra parte se debe considerar asimismo las medidas de prevención y actuación ante contingencias -eventos adversos con una mínima probabilidad de ocurrencia pero con potencial de generar impactos adversos de gran entidad- tales como accidentes con riesgo de vida, incendios, derrames de gran magnitud, etc.

Las medidas de gestión deben apuntar a la minimización de los impactos negativos. De no aplicar estas medidas o de no tener un plan de gestión ambiental, la generación de impactos ambientales negativos no admisibles es inminente.

Un énfasis especial se pone en los aspectos comunicacionales, al extremo que la lista de verificación correspondiente a obras portuarias incluida en las Guías 2012 del Banco Japonés para la Cooperación Internacional formula preguntas explícitas a propósito del tema:

"¿Se han explicado adecuadamente al público los contenidos del proyecto y los impactos potenciales, aplicando procedimientos adecuados que incluyen distribuir información? ¿Se ha logrado la comprensión de la información por parte de la opinión pública?"

Para cerrar este capítulo, se ha elegido transcribir un conjunto de principios que la Asociación Internacional de Evaluación de Impactos (IAIA) en colaboración con el Instituto de Evaluación Ambiental de Reino Unido ha publicado como "Principios para la mejor práctica de la Evaluación de Impacto Ambiental". Se trata de los que están categorizados como "principios básicos"; seguramente proporcionarán al lector una propuesta de reflexión proactiva acerca de los temas abordados.

Principios básicos para la mejor práctica de la Evaluación de Impacto Ambiental

La evaluación de impacto ambiental debería:

Tener un propósito - el proceso debe informar la decisión tomada y el resultado en niveles apropiados de protección ambiental y de bienestar de la comunidad.

Ser rigurosa - el proceso debe aplicar la "mejor ciencia posible", empleando metodologías y técnicas apropiadas para señalar los problemas que se investigan.

Ser útil - el proceso debe resultar en información y productos que ayuden a la resolución de problemas y son aceptables y factibles de ser llevados a cabo por los proponentes.

Ser relevante - el proceso debe proveer información suficiente, confiable y utilizable en la planificación del desarrollo y en la toma de decisiones.

Ser costo-efectiva - el proceso debe lograr los objetivos de la EIA dentro de los límites de información, tiempo, recursos y metodología disponibles.

Ser eficiente - el proceso debe imponer los mínimos obstáculos de costo en términos de tiempo y financiamiento para los proponentes y participantes y ser congruente en alcanzar los requerimientos y objetivos aceptados para la EIA.

Ser focalizada - el proceso debe concentrarse en los efectos ambientales significativos y en los resultados clave, por ejemplo: los tópicos que deben ser tomados en cuenta al tomar decisiones.

Ser adaptable - el proceso debe ser ajustado a las realidades, resultados y circunstancias de las propuestas revisadas, sin comprometer la integridad del proceso mismo y ser iterativo, incorporando las lecciones aprendidas a través del ciclo de vida de la propuesta.

Ser participativa - el proceso debe proveer oportunidades adecuadas para informar e involucrar al público interesado y afectado y sus aportaciones y preocupaciones deben ser señaladas explícitamente en la documentación y en la toma de decisiones.

Ser interdisciplinaria - el proceso debe asegurar que sean empleadas las técnicas apropiadas y que se incluyan expertos en disciplinas biofísicas y socioeconómicas, incluyendo el uso del relevante conocimiento tradicional.

Ser verosímil - el proceso debe ser llevado a cabo con profesionalismo, rigor, honestidad, objetividad, imparcialidad y equilibrio y ser sujeto a comprobaciones y verificaciones independientes.

Ser integral - el proceso debe señalar las interrelaciones entre los aspectos sociales, económicos y biofísicos.

Ser transparente - el proceso debe ser claro y los requerimientos del contenido de la EIA ser fácilmente comprensibles; asegurar el acceso público a la información; identificar los factores que serán considerados en la toma de decisiones y reconocer las limitaciones y dificultades.

Ser sistemática - el proceso debe considerar en su totalidad toda la información relevante del ambiente afectado, las alternativas propuestas y sus impactos, así como las medidas necesarias para monitorear e investigar los efectos residuales.

6. La Paloma, el puerto de aguas profundas y su evaluación de impacto ambiental

De acuerdo con sus características, un nuevo puerto de aguas profundas, podría estar contenido en más de un punto de la lista no taxativa del artículo 2º del Decreto 349/005 (Reglamento de Impacto Ambiental vigente), como por ejemplo:

- 5) Construcción de nuevos puertos, tanto comerciales como deportivos o remodelaciones de los existentes donde existan modificaciones de las estructuras de mar, ya sean escolleras, diques, muelles u obras que impliquen ganar tierra al mar.
- 29) Dragado de cursos o cuerpos de agua con fines de navegación; con excepción de los dragados de mantenimiento de las vías navegables.
- 31) Construcción de muelles, escolleras o espigones
- 33) Toda construcción u obra que se proyecte en la faja de defensa de costas, definida por el artículo 153 del Código de Aguas (Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley 15.903, de 10 de noviembre de 1987).

En lo que hace a conexiones terrestres

- 1) Construcción de carreteras nacionales o departamentales y toda rectificación o ensanche de las existentes, salvo respecto de las carreteras ya abiertas y pavimentadas, en las que la rectificación o ensanche deberá modificar el trazado de la faja de dominio público, con una afectación superior a 10 (diez) hectáreas.
- 2) Construcción de tramos nuevos de vías férreas y toda rectificación de las existentes en áreas urbanas o suburbanas, o fuera de ellas cuando implique una afectación de la faja de dominio ferroviario superior a 5 (cinco) hectáreas.
- 3) Construcción de nuevos puentes o la modificación de los existentes cuando implique realizar nuevas fundaciones.

En lo relativo al almacenamiento y movimiento de cargas:

- 6) Construcción de terminales de trasvase de petróleo o productos químicos.
 - 18) Construcción de líneas de transmisión de energía eléctrica de 150 (ciento cincuenta) kilovoltios o más o la rectificación del trazado de las existente
 - 19) Construcción de unidades o complejos industriales o agroindustriales, o puesta en funcionamiento de unidades que no hubieren operado continuamente por un período ininterrumpido de más de 2 (dos) años, que presenten alguna de las siguientes características:
 - a. más de una hectárea de desarrollo fabril, incluyendo a esos efectos, el área construida, las áreas de operaciones logísticas y los sistemas de tratamiento de emisiones y residuos;
 - b. fundición de metales con una capacidad de procesamiento mayor o igual a 50 (cincuenta) toneladas anuales;
 - c. fabricación de sustancias o productos químicos peligrosos cualquiera sea su capacidad de producción;
 - d. fraccionamiento y almacenamiento de sustancias o mercaderías peligrosas.
- La Dirección Nacional de Medio Ambiente determinará a estos efectos, el listado de los productos y mercaderías peligrosas, pudiendo establecer cantidades o capacidades específicas.
- 20) Instalación de depósitos de sustancias o mercaderías peligrosas, realicen o no fraccionamiento de las mismas. El listado de tales sustancias y mercaderías será determinado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente, la que podrá establecer cantidades o capacidades específicas.
 - 21) Construcción de terminales públicas de carga y descarga y de terminales de pasajeros.
 - 22) Construcción de ampliación de zonas francas y parques industriales.

Eventualmente, en función de la localización definitiva que se definiera, podría ser de aplicación también el numeral 34 del artículo 2º del mencionado Decreto:

- 34) Las actividades, construcciones u obras que se proyecten dentro de las áreas naturales protegidas que hubieran sido o sean declaradas como tales y que no estuvieren comprendidas en planes de manejo aprobados con sujeción a lo dispuesto en la Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000.

Hay varias razones por las que no se dispone de información oficial ni trámites ambientales acerca de un puerto de aguas profundas en La Paloma. Las de mayor peso derivan de los

estudios de la CIPAP⁹ que se compilan en el informe de cierre de la etapa de definición de la localización de las obras.

El documento "Avances en el análisis de localización. Montevideo 29 de mayo de 2012 (actualizado al 8 de agosto de 2012)" elaborado por la CIPAP y suscrito por Presidencia de la República y los seis Ministerios representados en esa Comisión (MIEM, MTOP, MEF, MDN, MVOTMA y MTD) plantean desde el comienzo del Informe las dos hipótesis que rigieron los estudios realizados:

Las hipótesis de partida fueron las siguientes:

1. Uruguay ha definido que la realización de un puerto de aguas profundas, por tantas décadas anhelada, es estratégica, viable y necesaria, por lo tanto a los efectos de este análisis se considera que es una certeza que habrá un puerto.
2. Será un sólo puerto multipropósito, para lograr las mayores posibilidades de prevención de impactos acumulativos no planificados.

A partir de la hipótesis de que se construirá un puerto de aguas profundas y sólo uno, la Comisión adoptó seis ejes o dimensiones para los estudios, que fueron:

- Aspectos ambientales (legislación; biodiversidad y ecosistemas, áreas protegidas, paisaje, dinámica costera incluyendo sedimentación, erosión, contaminantes; cambio climático considerando aumento del nivel del mar, eventos extremos)
- Ordenamiento territorial (legislación nacional, planificación regional, planificación costera, planificación departamental, planificación local, proyectos de urbanización, disponibilidad de suelo)
- Turismo y otras actividades económicas (planificación, estrategia, registro de actividad)
- Logística (conectividad vial y conectividad ferroviaria)
- Navegación (profundidad, mareas, oleaje, vientos, canales y dragado)
- Aspectos socioeconómicos.

Inicialmente se consideró la totalidad de la costa rochense, excluyendo las áreas integradas o en vías de integración al SNAP; las que tienen valores a preservar incluidos en algún instrumento de ordenamiento territorial; y las áreas de preservación declaradas en convenios internacionales. También se excluyeron las franjas de costa en las que la isobata de 20 m está

⁹ CIPAP = Comisión Interministerial del Puerto de Aguas Profundas

alejada de la costa. Se decidió incluir explícitamente los sitios que actualmente están considerados en algún proyecto. Se definieron así cinco posibles localizaciones a analizar: La Paloma, El Palenque, Puerta del Sol, La Esmeralda y La Angostura. De los estudios realizados se consensuó como localización más favorable la denominada "El Palenque", que se ubica inmediatamente al este del balneario San Antonio, último de los balnearios consolidados en el collar que forman La Pedrera, Punta Rubia, Santa Isabel y San Antonio.

En consecuencia, dado que la ubicación El Palenque fue consensuada en forma técnica y estratégica pero además al tenerse la certeza de que el lineamiento político se refiere a la construcción de un y sólo un PAP, cae por su propio peso -en principio debido a la información disponible a la fecha- la anulación del proyecto de PAP en La Paloma.

Por otra parte, el documento titulado "Resumen de las conclusiones de la Comisión Interministerial del Puerto de Aguas Profundas (CIPAP)" fechado el 29 de mayo de 2012, al analizar las posibilidades administrativas para llevar adelante el emprendimiento considera las posibilidades de un Contrato de Concesión o un Contrato de Participación Público - Privada, Ley 18.786, recomendando la segunda opción. La fundamentación que se da en el documento de referencia es la siguiente:

Si bien la ley de Concesiones no exige la realización de estudios previos por lo cual en principio este camino llevaría menos tiempo que la ley de PPP, la propia ley de PPP establece que los estudios previos se definirán de acuerdo a las características de los proyectos, por lo cual se puede reglamentar que los estudios previos necesarios para comenzar el proceso por la ley de PPP son los estudios ya realizados por la Comisión Interministerial. Superada la dificultad de los tiempos de estudios previos, la ley de PPP ofrece mayores ventajas.

Nos permite establecer en el contrato de PPP o en documentos conexos (por ejemplo, Reglamento de Operaciones Portuarias), la posibilidad de realizar contratos especiales con clientes en base a tráficos asegurados o servicios regulares o especiales, admitidos normalmente, en cualquier contrato de concesión portuaria.

Sobre estas reglas, en un contrato de PPP entre el MTOP y la CND, se puede incluir que la CND pueda establecer acuerdos comerciales con usuarios, que asegurando una determinada carga mínima para la operativa portuaria, puedan negociar condiciones especiales de obras de infraestructura, superestructura y equipamientos necesarios para su operativa y servicios. Dentro de este régimen se podría llevar adelante la negociación de realización de obras por Aratirí.

Con fecha 14 de junio de 2012 fue sancionado el Decreto 383/2012 del Poder Ejecutivo, en el que se invoca el Decreto del Poder Ejecutivo N° 196/2012 de la misma fecha en que se acepta el Informe de estudios realizado por la Comisión Interministerial para el Puerto de Aguas Profundas (CIPAP) en el Departamento de Rocha y en mérito del cual se designan para ser expropiados "por causa de utilidad pública, declarándose urgente su ocupación" una nómina de 458 padrones de la 10ª Sección Judicial del Departamento de Rocha, con destino a la construcción del Puerto de Aguas Profundas en la localización designada en los estudios correspondientes como "El Palenque", entre Punta Rubia y Puerta del Sol. Asimismo, en su artículo 2º se dispone efectuar la imputación preventiva antes de que se apruebe la tasación de los referidos inmuebles, "a efectos de asegurar la disponibilidad de crédito para la expropiación de referencia"

Figura 1a

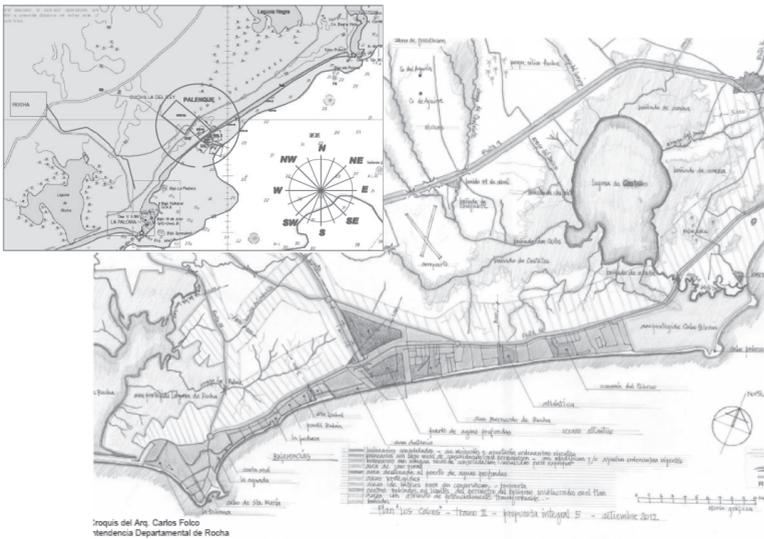


Figura 1b



Figura 1a y b. Localización del Puerto de Aguas Profundas en la costa rochense sobre cartografía del Plan Los Cabos de la IR (arriba) y sobre representación de características ambientales de la zona (abajo) (tomado de CIPAP, 2012)

En la figura 1 se muestra la ubicación del sitio de implantación seleccionado y en la figura 2, los padrones a expropiar, que totalizan un área de aproximadamente 2000 ha.

Figura 2

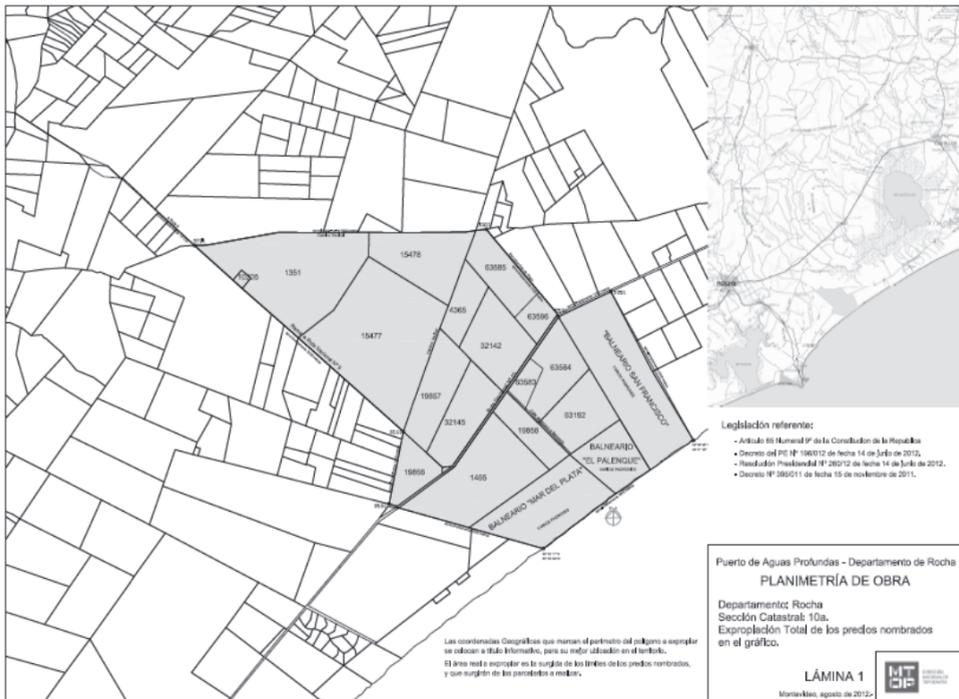


Figura 2. Padrones a expropiar para la construcción del Puerto de Aguas Profundas (tomado de: Puerto de Aguas Profundas en Uruguay, CIPAP 2012)

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, el estudio de la CIPAP compara entre diferentes opciones cuál es la capacidad soporte de los distintos sitios.

A la fecha se han designado para ser expropiados los padrones del área considerada, sin contar con un estudio de impacto ambiental que demuestre la capacidad soporte del sitio elegido para un proyecto definitivo de puerto, no habiendo demostrado su viabilidad ambiental mediante una Evaluación de Impacto Ambiental

Esto implica una alteración del orden del proceso, es decir se expropiará y se realizará allí el puerto y en el intermedio se realizará la evaluación de impacto ambiental de este. Este orden no contempla aquel caso en el que el resultado de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto de puerto determinado en ese sitio determinado no sea aconsejable desde la óptica ambiental.

7. ¿El puerto de La Paloma y su ampliación requieren autorizaciones ambientales?

El puerto original de La Paloma se construyó en el siglo XIX, en virtud de las buenas características geográficas que ofrecía el Cabo Santa María. Quizás su último período de auge estuvo dado por el funcionamiento de la empresa pesquera Astra en el ocaso del siglo XX. Su ampliación más reciente en lo que hace a obras de agua es anterior a la sanción de la ley de Ley N° 16.466 (1994) y a la sanción del decreto 349/005 y, por lo tanto, no cuenta con autorización ambiental previa ni requirió autorización ambiental de operación.

El último espigón construido en el puerto cuenta con autorización ambiental previa, la que fue otorgada por resolución 375/2008, de acuerdo con el expediente 2008/10/004/0/214. El objetivo de la obra era: "La construcción de un espigón para reducir la sedimentación en el puerto de La Paloma"¹⁰. Esta obra ingresa en el procedimiento de obtención de la autorización ambiental previa en consideración del ítem 31 del artículo 2: "Construcción de muelles, escolleras o espigones".

En esa AAP sólo se autoriza el espigón; son embargo, el nuevo puerto forestal -que no se menciona allí- es posible en el marco de la configuración actual del puerto con el nuevo espigón construido. De acuerdo a la presentación que realiza de él la Dirección Nacional de Hidrografía del MTOP en su sitio Web oficial, el puerto de La Paloma es compartido "(...) entre embarcaciones deportivas y barcas de pesca artesanal típicas de la zona". En consecuencia, al cambiar fuertemente el perfil operativo del puerto -y a diferencia de la interpretación que se ha realizado-, una lectura válida del numeral 5 del artículo 2 del decreto 349/005¹¹ conduciría a la necesidad de obtener la Autorización Ambiental Previa para la remodelación y uso del puerto e instalaciones conexas con destino forestal.

En el caso de interpretar que la ampliación del puerto no se encuentra considerada en los ítems de las actividades del artículo 2, es posible a su vez citar el final de ese artículo, donde se menciona: "La enumeración precedente, es sin perjuicio de aquellas otras actividades, construcciones u obras que sean incorporadas por el Poder Ejecutivo, actuando en acuerdo del Presidente de la República con el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Ministro del área al que corresponda la actividad, construcción u obra que se incorpora". Es decir que la normativa prevé que el Poder Ejecutivo pueda incorporar al sistema de EvIA otras

¹⁰ Licitación abreviada n° 59/2007

¹¹ Construcción de nuevos puertos, tanto comerciales como deportivos o remodelaciones de los existentes donde existan modificaciones de las estructuras de mar, ya sean escolleras, diques, muelles u obras que impliquen ganar tierra al mar.

actividades u obras de acuerdo con su relevancia ambiental. Dado la sensibilidad de la opinión pública en relación al nuevo puerto de aguas profundas y al destino que tendrá efectivamente el Puerto de La Paloma, se está ante un caso en que el estado del arte impone someter estos proyectos al proceso de EvIA para dar las mayores garantías a todas las partes: inversores, población local y Administración pública, especialmente ante la falta de una evaluación ambiental estratégica que brinde un marco sólido a las decisiones a tomar -o ya tomadas.

Por otra parte, los emprendimientos portuarios en funcionamiento no se encuentran considerados en la figura de Autorización Ambiental Especial o en otras figuras del Decreto vigente. Esto permite que los puertos del Uruguay previos al 2005 no requieran autorización ambiental para su funcionamiento, lo que es en especial preocupante, al considerar las actividades que involucra un puerto tales como dragado, transporte y disposición de material dragado, generación de residuos sólidos, generación de efluentes, emisiones sonoras, emisiones a la atmósfera de contaminantes criterio, transporte de materiales desde y hacia el puerto, etc. Aunque algunos componentes portuarios requieren autorización ambiental previa, como dragados de apertura y construcción de espigones, otros no la requieren. Entonces el dragado de mantenimiento (cantidad de material y sitio de disposición del mismo) de los puertos construidos no se encuentra sometido a ningún control o autorización ambiental o, lo que es lo mismo, no es necesario presentar a aprobación de Dinama ningún Plan ni Informe de Gestión Ambiental en relación a remoción y disposición de material dragado.

Finalmente, como corolario de lo dicho anteriormente parece necesario que los puertos a nivel nacional -y en especial en los casos que despiertan inquietudes y desatan polémicas a nivel local, como ocurre actualmente con el puerto de La Paloma- cuenten con una autorización ambiental propia (similar a la AAE, para luego integrarse a un régimen similar al que rige para la AAO) y no de algunos de sus componentes considerados en forma aislada.

Bibliografía, fuentes consultadas

— Abul-Azm, A. G. Rakha, K. A. *EIA Guidelines for Development of Ports, Harbours and Marinas in Egypt. Littoral 2002. The Changing Coast.* EUROCOAST / EUCC, Portugal: EUROCOAST. 2002.

— André, P., B. Enserink, D. Connor. P. Croal. *Participación Pública. Principios Internacionales de la Mejor Práctica.* Estados Unidos: Fargo. 2006.

— Constitución de la República Oriental del Uruguay. Uruguay: 2004.

— Canter, Larry. *Manual de evaluación de impacto ambiental* (1998) España: Mc Graw Hill.

— Daly, Hermann. "Criterios operativos para el desarrollo sostenible" Consultado en octubre 2012. Disponible en:

<http://www.eumed.net/cursecon/textos/Daly-criterios.htm>

— Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. Decreto 349 de 21 de setiembre de 2005. Uruguay: 2005.

— Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay (1994) Ley 16.466 (Ley de Evaluación de Impacto Ambiental). Uruguay: 1994.

— Dinama. Guía para la solicitud de autorización ambiental previa. Uruguay: 2009

Japan Bank for International Cooperation. *Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations.* Japón: 2012.

— PNUMA, CLAES, Dinama. *GEO Uruguay 2008. Informe del estado del ambiente.* Uruguay: PNUMA-CLAES, 2008.

— Real Academia Española, *Diccionario De la Lengua Española*, Vigésima segunda edición (2001). Disponible en: rae.es.

— Senécal, Pierre et ál. *Principios de la mejor práctica para la Evaluación de Impacto Ambiental* (1999) Estados Unidos: IAIA e IEA.

Sobre los Autores

Diego E. Piñeiro

Ingeniero Agrónomo por la UBA, Master of Sciences en Sociología Rural por la Universidad de Wisconsin y Doctor en Sociología por la UFRGS. Se dedica a la docencia e investigación en Sociología Rural cultivando las temáticas de la agricultura familiar, el trabajo asalariado rural, los movimientos y organizaciones sociales del agro y el vínculo entre las ciencias sociales y el ambiente.

Desde 1998 Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales. Director del Departamento de Sociología (2006) y Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República período 2007-2010. En la actualidad es el Coordinador del Núcleo de Estudios Sociales Agrarios (NESA) de la misma institución.

Autor de numerosos artículos en Revistas académicas y de capítulos en libros vinculados a su especialidad. Ha publicado siete libros en co-autoría (o como compilador) y cuatro como único autor. Tiene 68 años, casado, con cinco hijos y seis nietos. Contacto: diego@fcs.edu.uy o pineirodiegoenrique@gmail.com

Paula Florit

Socióloga y estudiante de posgrado en el área de sociología rural. Se desempeña como docente universitaria desarrollando actividades en UdelaR y en UNER dentro del área de metodología de la investigación. Fuera del ámbito universitario se desempeña como asistente técnica regional del programa "Uruguay Unido" de ONU Mujeres, y como técnica social del programa Uruguay Integra Rural en la Cuchilla de Haedo.

Su trabajo de investigación se ha focalizado en el estudio de las sociedades rurales y las transformaciones agrarias haciendo especial hincapié en los procesos de extranjerización y concentración de la tierra, en las estrategias públicas de descentralización y desarrollo local, y en los vínculos de estas temáticas con la cuestión de género. Este trabajo ha sido desarrollado desde UdelaR a través de Facultad de Ciencias Sociales, Regional Norte y Facultad de Humanidades, así como a través de varias consultorías públicas y privadas relacionadas a diagnóstico y monitoreo de políticas públicas. Contacto: paufloron@gmail.com

Emilio Fernández Rondoni

Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Magister en Desarrollo Rural Sustentable por la Facultad de Agronomía, doctorando en la Facultad de Agronomía. Se dedica a la docencia e investigación en Sociología Rural desarrollando estudios en agricultura familiar, tercerización laboral rural y procesos sociales de construcción de territorios -fundamentalmente en la Zona Este- por los distintos colectivos sociales. Ha sido docente en la Facultad de Ciencias Sociales, en la Facultad de Agronomía y actualmente se desempeña como docente -investigador en el Centro Universitario de la Región Este de la Universidad de la República.

Ha participado en diversos congresos nacionales e internacionales. Es autor de trabajos de investigación publicados en revistas académicas y capítulos en libros vinculados a su especialidad. Ha editado libros como compilador y como único autor. Tiene 48 años.

Contacto: efernandez@curocha.edu.uy

Agustín Juncal Pérez

Es Técnico Asesor en Relaciones Laborales por la Facultad de Derecho (FDER) y Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República. Se ha desempeñado en actividades de docencia de grado e investigación, donde sus principales temáticas son: el trabajo rural, la organización colectiva de asalariados agropecuarios y las relaciones sociedad y ambiente. También ha sido integrante, como ayudante de investigación, de proyectos sobre historia de la seguridad social.

Desde 2011 desempeña funciones en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) e integra el Núcleo de Estudios Sociales Agrarios (NESAs), donde desarrolla sus líneas de investigación y docencia.

Sus principales publicaciones fueron realizadas recientemente -en carácter de co-autor- y están dedicadas a presentar la situación de los asalariados agropecuarios en Uruguay.

Información de contacto: agustin.juncal@gmail.com

Carlos Peña Gambetta

Profesor de Geografía egresado del IPA y Licenciado en Geografía egresado de la Facultad de Ciencias, maestrando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en la Facultad de Arquitectura. Se dedica a los estudios del espacio turístico con énfasis en aspectos económicos y en especial de los clusters turísticos.

Profesor Adjunto de Geografía Turística en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y en la Universidad Católica. Profesor Adjunto de Planificación Turística en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Tiene 52 años, casado, dos hijos. Contacto: otrocarlospe@gmail.com.

Nicolás Rezzano Tizze

Ingeniero Civil Hidráulico y Ambiental. Maestrando en Ingeniería Ambiental (UdelaR). Se dedica a la docencia, extensión e investigación desde la óptica de la Ingeniería Ambiental en el Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental (IMFIA) de la Facultad de Ingeniería de la UdelaR. Sus temas de trabajo se encuentran enmarcados en la gestión ambiental, con énfasis en Evaluación de Impacto Ambiental, gestión de la calidad de aire y gestión de residuos sólidos.

Es docente asistente (Grado 2) del Departamento de Ingeniería Ambiental. Es autor y coautor de varios artículos en congresos internacionales y nacionales, y ha colaborado en calidad de coautor en libros vinculados a su área de trabajo.

Alice Elizabeth González

Ingeniera Civil (Opción Hidráulica y Sanitaria), Post-grado en Formación Ambiental, Magister en Ingeniería y Doctorado en Ingeniería Ambiental. Desarrolla su actividad docente en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República, donde es Profesora Agregada (Grado 4) Efectiva del Dpto. de Ingeniería Ambiental del Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental (IMFIA) en Régimen de Dedicación Total. Ejerce la Jefatura del Dpto. de Ingeniería Ambiental, designada por el Consejo de esa Facultad.

Amplia experiencia académica y profesional, coautora de informes técnicos, libros, capítulos de libros y más de un centenar de publicaciones arbitradas en revistas y congresos nacionales e internacionales. Conferencista invitada en eventos nacionales e internacionales en Uruguay y en el exterior.