

# **Comentarios al Informe Ambiental Resumen del “Complejo Residencial Punta Ballena”, presentado en Octubre de 2023**

Centro Universitario Regional del Este (CURE), UDELAR

## **Resumen**

El proyecto trata de un desarrollo urbanístico residencial de tipo cerrado en los padrones N°12.934, 12.935, 12.936, 12.937, 12.938, 12.939 y parte del padrón 15.503 de Punta Ballena. Los mismos se ubican en las laderas Este y Oeste de la península. Como espacio público se mantiene la Ruta Panorámica, el extremo Sur, dos sectores intermedios que permiten el acceso a la costa entre los padrones a construir y todo el borde costero. En los padrones privados se propone construir 29 edificios bajos y exentos, conteniendo un total de 320 apartamentos. A esto se suman 8 piscinas y 4 áreas de usos múltiples. En el resto del área privada se plantean caminerías y áreas verdes (plantas y suelo desnudo).

Se analiza el documento Informe Ambiental Resumen (IAR), contestando la información presentada y evidenciando las carencias temáticas y metodológicas. Estos comentarios al IAR se ordenan desde diferentes abordajes, algunos integradores como el de territorio y el de paisaje, algunas dimensiones más específicas de gran relevancia de la zona como las referentes a la biodiversidad, al valor cultural histórico, a las actividades turísticas y al reconocimiento e identificación social del espacio de Punta Ballena. A esto se agregan análisis específicos sobre el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y el de aprobación del proyecto urbano.

A continuación se destacan los principales puntos considerados en el texto:

1. El sitio conforma un paisaje costero único en el país, caracterizado por su acantilado rocoso, extremo sur de la Cizalla Sierra Ballena, originada hace 530 millones de años. Componentes determinantes de este territorio son también su buen estado de conservación, su alta diversidad de especies de flora y fauna terrestre y marina, así como factores culturales vinculados a usos prehistóricos, históricos y actuales que la sociedad considera de vital importancia.
2. La afectación del paisaje será irreversible pues se modifican los atributos que lo definen: su geomorfología y vínculo con el mar, su vegetación y el uso público actual, que lo convierten en un icono paisajístico nacional e internacional. Las medidas de mitigación presentadas no pueden compensar, equilibrar ni balancear los impactos paisajísticos del proyecto. Mientras el ámbito de evaluación de sus impactos se limita a la localidad, las afectaciones trascienden por completo esa escala.
3. En términos de biodiversidad, las medidas de mitigación de impacto planteadas, en base a trasplantes de plantas tampoco garantizan la persistencia de la biodiversidad del sistema a mediano y largo plazo. La construcción generará la pérdida de comunidades vegetales únicas como es el herbazal rupícola costero del lugar y la pérdida de numerosas especies, muchas de ellas amenazadas, prioritarias para la conservación y/o endemismos. En este escenario se perderán dos especies a nivel global, pues existen sólo en Punta Ballena. Asimismo producirá cambios drásticos sobre la fauna terrestre y marina, que no son abordados en el informe.

4. El IAR tampoco contempla referencias respecto al medio histórico-cultural y patrimonial en el área que se pretende intervenir, ni coloca este aspecto como uno de los principales efectos ambientales que tendrá el proyecto, que conducirá a la desaparición total y permanente del patrimonio histórico-arqueológico del lugar. A esto se le debe sumar la pérdida de conocimiento, información y materialidad para poder acceder y preservar las diversas memorias que confluyen en la percepción y uso de ese paisaje. El proyecto no planteó, ni plantea, una evaluación del impacto arqueológico que permita realizar un diagnóstico y conocer los bienes patrimoniales que se ubican en las áreas del emprendimiento como forma de prevenir los daños irreversibles sobre ellos.

5. Punta Ballena se enmarca en un territorio donde hay procesos históricos y culturales vinculados al desarrollo turístico que tienen más de cien años, y actualmente forma parte de uno de los destinos turísticos más visitados en temporada como es Punta del Este. Sin duda alguna con el emprendimiento que se propone, la calidad de la experiencia turística de las y los visitantes se verá afectada negativamente. Cabe señalar además, que el modelo de desarrollo que subyace a este proyecto y que a su vez tiene por correlato una determinada modalidad turística, ha sido ampliamente criticado.

6. Con respecto a las etapas que ha tenido el proyecto bajo evaluación, importa señalar que cuando se aprobó la transacción sometida a Evaluación de Impacto Ambiental ya estaba vigente la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible/LOTDS (2008) y el Art 503 de la Ley N° 19.355 (2015) que obligan a la cesión de la faja costera de 150 metros contados desde el límite superior de la ribera (art 37 del Código de Aguas). Las normas de ordenamiento territorial son de orden público, por lo que no admiten su contradicción por transacciones. Como condición para que pueda aprobarse el instrumento de Ordenamiento Territorial en estudio, se requiere previamente cumplir con las obligaciones o deberes (cargas) que impone la legislación vigente, esto significa, la cesión de 150 m al dominio público. No contemplar esta cesión invalida la propuesta.

7. Respecto a la ley de expropiaciones (ley 3.958 del 28/03/1912,) en su Art. 35 entiende "...adquiridas por el Estado o Municipios de pleno derecho y sin indemnización alguna, desde su incorporación al uso público, las áreas de terreno con ese destino de uso, que los particulares hubieran abierto por sí y por su conveniencia sin ninguna intervención por parte del Estado" desde tiempos inmemorables. En ese marco, el fenómeno geológico identificado como "Gruta de Punta Ballena" debió ser considerado un bien del Estado en sentido amplio.

8. La aprobación de este proyecto profundizará la fragmentación y eliminación de áreas naturales, y seguirá aumentando la dependencia del país de la actividad inmobiliaria destinada al turismo, nociva para sí misma pues hace desaparecer el recurso natural en el que se basa. A cambio propone un mayor desarrollo de la urbanización costera inaccesible a la población trabajadora, agravado en este caso por su implantación en un sitio único, icónico e irremplazable.

## 1. Dimensión territorial

Hablamos de territorio tal como se entiende en la normativa nacional<sup>1</sup>, como un sistema complejo socio-ecosistémico que tiene, por tanto, múltiples dimensiones en juego, como la social, la económico-productiva, la paisajística, la ecosistémica, la histórica y la político-jurídico-administrativa. Estas dimensiones se mantienen interconectadas, activas y cambiantes en forma constante. En este marco, la costa Este del Uruguay se encuentra en una situación de gran tensión, entre dos puntas que son persistir en el desarrollo planificado a mitad del siglo pasado de urbanización balnearia continua, y la conservación de los espacios que aún no han sufrido esta transformación y se mantienen como muestras de paisajes anteriores, relictos de ecosistemas en peligro y/o sitios usados para el disfrute público.

La normativa territorial y ambiental, nacional y departamental, es insistente en la búsqueda de soluciones sustentables. En este sentido, las Directrices departamentales de Maldonado convocan a la definición de zonas de prioridad patrimonial y/o ambiental con régimen especial de gestión, definidas con el objeto de proteger paisajes, espacios, edificios, medio geográfico, especies o comunidades naturales y sostener ámbitos territoriales en beneficio humano y de la naturaleza (Decreto 3866 – Art. 41). En particular para la Microrregión de Punta Ballena se establece la identificación del turismo como actividad económica fundamental, que debe considerar el equilibrio con el potencial paisajístico, cultural y ecosistémico del lugar. Entre las Líneas de acción, estas directrices proponen la valorización como paseo público de trascendencia departamental y nacional del área Punta Ballena, conformada por su geografía y sus valores protagónicos (Decreto 3867 – Art. 12c)

Sin embargo, como en muchas regiones costeras del mundo, en las últimas décadas el modelo de desarrollo se vincula a más urbanización con estrategias de mercado que apuntan a la privatización y mercantilización de la naturaleza para protegerla, asumiendo que el cuidado a cargo del poder público estatal es ineficiente. Son muchos los análisis a nivel global que demuestran en definitiva, que esta estrategia sirve al mercado para producir nuevos espacios, oportunidades de inversión y acumulación de capital<sup>2</sup>. En el mismo sentido, el turismo es observado como una práctica central del capitalismo, a través de la cual el sistema se auto preserva, incorporando las ideas de sustentabilidad y economía verde, las que se presentan como alternativas posibles a la crisis ambiental actual<sup>3</sup>. Sin embargo, las críticas denuncian a la economía verde como un medio por el cual las formas neoliberales del capitalismo eluden y ocultan las contradicciones inherentes a las tensiones entre crecimiento económico continuo y límites ecológicos<sup>4</sup>.

En la región Este de nuestro país es evidente que la rigidización costera va en aumento. En principio vinculada a la consolidación de la histórica trama urbana balnearia, a la que recientemente se agregan nuevos espacios destinados a emprendimientos como los descritos en el párrafo anterior, en clara relación con sitios ecosistémicos claves por su importancia ambiental. Para 2020 el área destinada a estos emprendimientos ya alcanzaba el 32% del área ocupada por los padrones urbanos de Maldonado y Rocha<sup>5</sup>. A esto se suma la segregación socio espacial que este modelo de desarrollo implica, en donde claramente la costa y áreas naturales vinculadas son ocupadas básicamente en verano, de forma exclusiva (incluso con cerramientos perimetrales y vigilancia) por sectores económicamente privilegiados y mayoritariamente extranjeros. Mientras tanto, la población local trabajadora se ve cada vez más separada del litoral y viviendo en condiciones urbano ambientales muy inferiores con respecto a los lugares turísticos, a donde básicamente acceden por cuestiones laborales, no por descanso y disfrute<sup>6</sup>.

En este contexto es que se agrega el proyecto Complejo Residencial Punta Ballena. La fórmula sigue la receta básica del neoliberalismo en el territorio: ofrecer la privatización de espacios naturales como única solución para su preservación. Para ello hace énfasis en la

conservación de biodiversidad y protección de paisajes, tanto en su fase de obra como en la etapa de funcionamiento. Plantea formas orgánicas en los edificios, terrazas ajardinadas, muros pintados de colores armónicos con el paisaje, entre otros. Uno de los aspectos más remarcados en la propuesta es el compromiso de rescate de especies vegetal, donde se propone el retiro, conservación y posterior reubicación de las plantas existentes en los sitios en donde se construirán los edificios y demás componentes arquitectónicos (terrazas, piscinas, salones de usos múltiples, tanques de reserva de agua, sistemas enterrados de abastecimiento de agua, saneamiento y energía eléctrica). Como se explica en el apartado de Biodiversidad esta propuesta no se ajusta a la biología y adaptaciones que presentan la mayor parte de las especies vegetales del lugar, muchas de estas con importantes estructuras subterráneas, que crecen entre grietas de rocas o en superficies con escaso sustrato, siendo inviable la extracción de las mismas sin dañarlas. Tampoco se ve viable que las plantas puedan sobrevivir en macetas en condiciones diferentes a las que se desarrollan in situ.

Otro componente destacado por los inversores, y de gran sensibilidad para la población local, es la generación de trabajo. De hecho, en la Tabla 7.6 del IAR "Impactos sociales identificados para la fase de operación", el factor Economía-empleo-expectativas, Aspecto "Generación de dinamismo comercial y económico por el crecimiento demográfico esperado", es el único que recoge opiniones positivas de los actores consultados. El impacto en los otros factores (Salud, Calidad de vida, Biodiversidad y ecosistema) es percibido como negativo. Sobre este aspecto es importante resaltar la necesidad de reflexionar a nivel nacional, sobre las ganancias y pérdidas (locales, regionales, a corto y largo plazo) que se obtienen de proyectos de desarrollo inmobiliario turístico. Los mismos ofrecen una importante cantidad de empleo durante la fase de construcción y luego merma a algunas labores permanentes (gerencia, reparaciones, jardinería, limpieza, entre otras). El ciclo de la construcción es una actividad económica que para generar empleo en cantidades importantes, demanda permanentemente nuevos espacios para edificar, lo que en la costa significa la transformación de sitios que hasta la actualidad se mantienen fuera del desarrollo inmobiliario, sobre el borde costero y, en la medida que éste se agota, sobre las áreas naturales cercanas. Por otro lado, es importante destacar que desde la propia directiva del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA) actualmente se cuestiona la decisión del gobierno nacional de frenar todas las inversiones relacionadas a la vivienda de interés social y recortar un 30% la inversión en viviendas de MEVIR, cuando este tipo de construcción, además de genera puestos de trabajo también atiende una demanda social de primer orden<sup>7</sup>. En el apartado Turismo se amplía el tema.

Otro dato que se agrega a esta reflexión, es el que el propio IAR destaca: *según el Censo 2011, en Punta Ballena hay 2.370 viviendas particulares. El 12% de las viviendas de la localidad están en situación de ocupación. El 19% está desocupada o en alquiler, venta o construcción y el 68,1% son viviendas particulares que están desocupadas por ser de uso en la temporada. El 0,8% son viviendas desocupadas.* La pregunta entonces es: ¿por qué construir más viviendas si las existentes son subutilizadas tanto para vivienda permanente como para turismo?

En definitiva, la aprobación de este proyecto profundizará la fragmentación y eliminación de áreas naturales, y seguirá aumentando la dependencia del país de una actividad que es nociva para sí misma, pues hace desaparecer el recurso natural en el que se basa. A cambio propone un mayor desarrollo de la urbanización costera inaccesible a la población trabajadora, agravado en este caso por su implantación en un sitio único, icónico e irremplazable.

El propio IAR da cuenta del valor natural y cultural de la zona a través de diferentes párrafos, de los que extraemos algunos:

*Quienes poblaron inicialmente la localidad fueron en gran parte personas vinculadas a las artes, como la arquitectura, pintura y literatura. Representantes de los círculos intelectuales del país y la región vivieron en Punta Ballena. Antoni Tápies, Pablo Neruda, (...), José Bergamín, Maruja Mallo, Margarita Xirgu fueron algunos de los intelectuales que admiraban las condiciones naturales del lugar y siguieron el plan urbanístico de Bonet. De esta forma Punta Ballena desarrolló con un perfil demográfico constituido por personas vinculadas a la intelectualidad, de nivel socioeconómico medio y alto, que observaban que las características naturales del balneario eran dignas de cuidar, a través de un desarrollo urbano sostenible (p.53).*

*Los valores culturales e históricos de Punta Ballena están estrechamente relacionados con su origen y el desarrollo urbano y social en diálogo con el ambiente, el bosque Lussich, la Solana del Mar, Laguna del Sauce y del Diario, las playas y el área costera, como Las Grutas. Todos estos elementos son valores naturales que también son comprendidos por la comunidad como valores propiamente culturales e históricos (p.62).*

## **2. Dimensión Paisaje**

El paisaje es una unidad integrada de componentes naturales y culturales; un área tal y como la percibe la población; la fisonomía geográfica de un territorio con todos sus elementos naturales y antrópicos, así como también los sentimientos y emociones que despiertan en el momento de contemplarlos. Es un producto social, la proyección cultural de una sociedad en un espacio y momento dado desde una dimensión material, espiritual y simbólica<sup>8</sup>. Desde esta perspectiva el medio antrópico y simbólico son parte del paisaje, así como las características fisiográficas del territorio.

Los componentes naturales y físicos del paisaje presentes en un territorio constituyen lo que se denomina su matriz biofísica. Una matriz formada en primer lugar por el relieve, otorga el carácter estructural, el cual es modelado constantemente por los agentes atmosféricos controlados por el clima. La diversidad en el relieve es producto de procesos evolutivos de la litosfera, y también de la riqueza de las formaciones geológicas, la llamada roca madre. A partir de la roca madre y el clima, se originan los diversos suelos en sinergia con la biota, la vegetación y fauna de cada sitio, un sinfín de recursos y refugio que posibilitan la vida. En esta matriz o sistema biofísico se desarrollan las actividades humanas, que han transformado el entorno natural de manera significativa en el proceso evolutivo de la humanidad, develando el sistema socioeconómico ideológico y cultural de los diversos grupos humanos en el tiempo<sup>9</sup>. Los componentes socio culturales del paisaje nos permiten visualizar su configuración basada en sus orígenes y devenir histórico humano, así como también los saberes, prácticas, técnicas, sensibilidades y capacidades organizativas sociales actuales que conforman el patrimonio cultural vivo. El utilizar una escala temporal extensa, permite conocer las transformaciones, continuidades y discontinuidades de las formas de habitar el espacio territorial, que han dado lugar a los paisajes culturales<sup>10</sup>.

El carácter del paisaje es aquello que hace de cada paisaje una situación única e identitaria, por tanto, no solo lo hace diferente de otro<sup>11</sup> sino que lo posiciona de modo diferente en relación a las posibilidades de actuación sobre él. La consideración entonces del mismo como tema de proyecto supone el análisis de su complejidad en sus diferentes escalas, así como el análisis de los distintos elementos que lo componen, cómo se integran y condicionan entre sí. Metodológicamente debería apuntarse a un análisis integrador de las diferentes dimensiones y componentes que posibilite una valoración más real de la afectación de estas relaciones e interrelaciones que hacen a la esencia de ese paisaje.

En cuanto a los impactos del complejo residencial proyectado para Punta Ballena, el IAR presentado establece que el “área de influencia del proyecto” (punto 6.3.1), se da en tres niveles: escala departamental, municipal y de microregión, “balneario Punta Ballena y las Grutas”. Coincidimos en que los niveles de influencia del proyecto son 3, pero no los que plantea el IAR, sino uno a escala internacional, nacional, y finalmente departamental-local. El área de influencia del proyecto es internacional y nacional, debido a que es un paisaje reconocido como un bien turístico nacional, un ícono del paisaje natural que de sufrir efectos importantes por causa del emprendimiento disminuiría su valor como atractor paisajístico. Esto es asumido en la página 58 punto 6.3.4 sobre los Usos del suelo y vida cotidiana, donde se menciona que la principal actividad económica es el turismo y servicios en el sitio, sobre todo en la temporada de verano, impulsado por las condiciones naturales del área, que ofrecen uno de los destinos más importantes del país. Punta Ballena, con su ruta panorámica y península, constituyen el paisaje natural que lo consolida como uno de los destinos turísticos más importantes del país a escala internacional. A esta península llegan visitantes de todo el globo y de todos los rincones del país. Coincidimos con la escala de alcance departamental y local.

En cuanto a la caracterización del paisaje, entendemos que el carácter de Punta Ballena es definido por cuatro atributos: la geomorfología, el vínculo con el mar, la vegetación y el valor de uso social o uso público. La geomorfología única expresada en la potencia de la Cizalla Punta de Ballena de 530 millones de años de antigüedad, su ubicación geográfica costera de cabo rocoso con extensas laderas este y oeste, y la vegetación existente, el herbazal rupícola de Punta Ballena. Todos estos factores determinan la naturalidad del paisaje de Punta Ballena, paisaje fuertemente ligado y en estrecha interrelación con el ser humano desde tiempos pasados. Actualmente esta interacción se da con usos sociales, turísticos, artísticos, recreativos, deportivos, espirituales, ligados a las experiencias perceptivas del sitio. Anteriormente con el uso pesquero y/o ganadero, revelado en huellas materiales como construcciones de pescadores en la península y registros de otras construcciones en piedra, entre otras, así como vínculos más antiguos registrados en estructuras arqueológicas en la zona (ver Dimensión arqueológica). Es así que esta península serrana que se introduce en el mar, de amplias visuales y naturalidad, en vínculo constante con el ser humano, constituye un elemento único a ser considerado un paisaje cultural.

En el IAR se determinan impactos de significancia alta que implican la afectación del paisaje habitual por la incorporación del proyecto. En el documento presentado se reconoce que el carácter del paisaje a preservar se define por su naturalidad, manifestado en: “La expresión del carácter del lugar la encontramos en el “Lomo de la ballena”, una marcada península que se adentra en el mar, rodeada de acantilados rocosos. Sin embargo, en el punto 3.2, “Criterios de diseño arquitectónico”, se desestiman estos elementos y se marcan como relevantes y definitorios del paisaje únicamente “el sinuoso perfil lejano y su potente frente rocoso” (página 15), y se busca respetar y mantener estos dos elementos. Como medida de mitigación a nivel de proyecto se establece que el proyecto acompaña la topografía de Punta Ballena, aunque la alteración en el sitio a partir de la extracción de 77.000 m<sup>3</sup> de material (según estimaciones del IAR, punto 4.2.2), supone cambios en la morfología de la Sierra de la Ballena, lo cual es un hecho irremediable. Según el mapa de excavabilidad de materiales, se alcanzarían valores de Excavabilidad E3, es decir materiales medianamente tenaces a tenaces, difícilmente a no excavables con medios mecánicos, excavables mediante explosivos. En ese sentido el proyecto modifica de manera irreversible la topografía y morfología natural de la Cizalla, Sierra Ballena en el sitio, componente natural principal del paisaje.

El herbazal rupícola existente es uno de los 4 atributos que caracterizan el paisaje de Punta Ballena. La segunda medida de mitigación para la afectación alta del paisaje es la incorporación del Plan de Restauración Ecológica y Paisajismo Sustentable definido en el estudio ecológico, con recomendación de especies a incorporar dentro del área del complejo residencial. El herbazal rupícola costero existente es un parche relictual que representa un

tipo de vegetación escaso en el país (ver Impactos en la vegetación), y el más singular y extenso se localiza en Punta Ballena. Un tipo de ecosistema queda definido en base a cuatro elementos básicos: complejo biótico, ambiente abiótico, espacio geográfico e interacción (biota-ambiente)<sup>11</sup>. A nivel predial, por modificación de las condiciones físicas del hábitat se conduce a la extinción de los microhábitats donde ocurre el herbazal rupícola. En este contexto la implantación del proyecto conduce a la extinción de las poblaciones mínimas viables de especies vulnerables, endémicas y amenazadas de la formación vegetal y por tanto se considera el plan de restauración inviable. El concepto de paisajismo sustentable integra las estrategias de conservación *in situ* de la biodiversidad establecidas en el Convenio de Diversidad Biológica<sup>12</sup>. Se entiende por conservación *in situ* la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales. Las estrategias de conservación *in situ* en espacios ajardinados se originan como una medida para incrementar el número de individuos de las poblaciones mínimas viables de las especies que componen los parches relictuales fuentes de biodiversidad, y disminuir las tasas de extinción que provocan los procesos de urbanización. La incorporación de especies endémicas, amenazadas o vulnerables en las áreas verdes urbanas, no es una medida de mitigación bajo ningún concepto para la destrucción de los hábitats donde ocurren las formaciones vegetales relictuales como es el caso del herbazal rupícola, ni representan una solución a la extinción de las formaciones vegetales. El paisajismo sustentable en este caso no, es una medida de mitigación aceptable.

Finalmente abordaremos el impacto del proyecto sobre el atributo uso público y sobre las modificaciones en las condiciones de percepción del paisaje. Este atributo de valor social que caracteriza el paisaje de Punta Ballena, no fue abordado en el IAR como tal. Como se menciona anteriormente el paisaje no solo se define por sus valores naturales sino también por las percepciones que tienen las personas del mismo.

Punta Ballena ha sido y es un lugar de encuentro y disfrute de la sociedad uruguaya y de habitantes de todo el mundo por su atractivo escénico, resaltando las amplias visuales, la puesta de sol y esta percepción de lo sublime que despierta el paisaje en su conjunto. Para relevar las percepciones sociales sobre el impacto del proyecto sobre el paisaje se debe realizar un diseño metodológico que resulte en datos representativos de las percepciones de los diversos agentes (usuarios, grupos sociales, organizaciones sociales formalizadas, instituciones públicas y privadas, empresas entre otros). En la metodología presentada (IAR pág. 80) para el estudio de percepción social sobre los impactos del proyecto, se explica el diseño metodológico pero no se presentan datos sobre el número de entrevistados, ni sobre los grupos sociales y la representatividad de los consultados, ni si se cumplieron los requerimientos éticos que hacen a la transparencia y a brindar información previa e informada a los consultados acerca de los proyectos en cuestión. En este mismo sentido en la página 58 se presenta una lámina que detalla las zonas donde se desarrollan las diferentes actividades en Punta Ballena actualmente. Esta lámina carece de información relevante como lo es la totalidad de los miradores y los múltiples trillos utilizados para realizar senderismo, evidenciando la falta de relevamiento exhaustivo de los aspectos antrópicos de mayor relevancia en el sitio. El sistema de miradores y senderos existentes fue relevado por los estudiantes del Taller de Diseño de Paisaje (CURE), se realizaron anteproyectos de paisaje para la interpretación del Paisaje de Punta Ballena y fueron presentados a la Unión Vecinal de Punta Ballena y Lagunas del Sauce y Diario y a la comunidad local, de esta actividad, así como de otras surgieron testimonios de valoraciones genuinas respecto al paisaje<sup>14</sup>.

Sobre las cuencas visuales priorizadas, el proyecto restringe las áreas de uso público como mirador a dos lotes (9 y 10), más el extremo sur (11), argumentando que de esa forma “permite mantener visuales hacia el entorno desde la panorámica en la zona” y agregando que “preserva miradores en lado Este, Oeste y extremo Sur para mantener incambiadas las condiciones actuales para disfrute del paisaje”. Sin embargo, desde la panorámica las visuales cambian sustancialmente perdiendo su amplitud sobre todo en los tramos donde las

construcciones superan los niveles de la ruta. Sería necesario un estudio de visuales a lo largo de la ruta panorámica ya que esa carretera es el ámbito público de circulación de usuarios ajenos al emprendimiento. Entendemos que es imprescindible mantener la condición de panorámica de la ruta lo que implica preservar vistas destacadas. Para considerar miradores los lotes 9 y 10 debería también realizarse estudio de visuales desde los mismos ya que si bien al quedar libres se evita construir barreras visuales no es claro si las construcciones a levantarse en lotes vecinos no producen un efecto de reducción de la amplitud y calidad de vistas. Importa señalar que el pie del Figura 6-18 donde expresa “Cuencas visuales seleccionadas en el análisis del paisaje”, debiera expresar: Puntos de observación seleccionados ya que la figura no representa cuencas visuales sino la selección de puntos y ángulos que podrían interpretarse como amplitud de vistas (esto no se explicita). La cuenca visual corresponde a la porción de terreno visible desde un determinado punto de observación<sup>15</sup>.

En el caso de Punta Ballena, al ser un ícono representativo del paisaje costero uruguayo no solo es importante estudiar las vistas desde el sitio hacia el paisaje externo sino estudiar cómo se altera la percepción de la misma desde aquellos espacios públicos donde es cotidiano observar. No se debería dejar de considerar que dichas actuaciones sobre el paisaje pueden generar nuevos paisajes o alterar negativamente los valores de los paisajes existentes provocando un deterioro de los mismos aunque su incidencia cuantitativa aparezca como poco significativa. Sería necesario incluir otros puntos de observación que permitiera analizar cómo se visualizan por ejemplo desde ruta 10 las actuaciones proyectadas y su impacto en la percepción del paisaje.

En conclusión por lo aquí expuesto consideramos que la afectación del paisaje es muy significativa y que las medidas de mitigación presentadas no pueden compensar, ni equilibrar y balancear los impactos del proyecto en la geomorfología y en la vegetación de este sitio, al mismo tiempo que transforma completamente el uso público actual. A esto hay que agregarle que el ámbito de actuación de la propuesta se limita al predio mientras que las afectaciones trascienden esa escala involucrando desde la escala local a la nacional en tanto esa actuación está inmersa en un sistema donde la alteración de una parte afecta al todo. El ámbito de estudio no debe limitarse al predio sino que debe incluir un análisis detallado del paisaje en distintas escalas atendiendo en forma articulada la valorización de recursos naturales, escénicos, culturales y patrimoniales.

### **3. Dimensión Geológica**

Desde el punto de vista geológico, Punta Ballena ha sido objeto de estudio <sup>16,17</sup> por ser una de las principales exponentes en Uruguay, de una serie de discontinuidades de la corteza denominadas zonas de cizallas. Estas zonas, son el producto de la intensa deformación provocada por la convergencia de dos placas tectónicas que da origen a un cinturón orogénico (estructura montañosa). La Zona de Cizalla de Sierra Ballena (ZCSB) como se la denomina, es el registro de este tipo de evento tectónico, que tuvo lugar en la historia geológica del Uruguay hace aproximadamente 530 millones de años (Ma)<sup>18</sup>, vinculado a la amalgamación del supercontinente Gondwana. Esta estructura se extiende unos 300 km a lo largo del territorio uruguayo desde la Punta Ballena en el Departamento de Maldonado, hasta la zona de Arbolito en el Departamento de Cerro Largo con una extensión de aproximadamente 300 km y 4 km de ancho<sup>19</sup>. Debido a este fenómeno de escala continental, las rocas en contacto entre estos dos bloques fueron deformadas, elongadas y recristalizadas a alta presión y temperatura a varios kilómetros de profundidad dentro de la corteza continental, generando un tipo de roca de gran particularidad, conocidas como Milonitas, explican geólogos investigadores en el artículo de prensa<sup>20</sup>, marcando evidencias de un fenómeno similar a lo que es hoy la falla de San Andrés en la zona oeste de EEUU.

Debido a su localización geográfica, los afloramientos rocosos de Punta Ballena se encuentran expuestos a una intensa acción de los agentes modeladores del relieve como el agua y el viento que dejan al descubierto la textura característica de las rocas miloníticas. A su vez, la composición mineralógica de estas rocas determina las coloraciones que van de pardo a rojizas y la abundante presencia de cuarzo resistente a la erosión favorece el desarrollo de crestas, una de las formas del relieve tan característico junto con las grutas determinando una relación intrínseca entre el paisaje y la geología del territorio<sup>21</sup>. Según Lacreu (2007)<sup>22</sup> *cada paisaje posee una historia geológica que puede explicar los orígenes y la secuencia de las diferentes geoformas que lo configuran. Dicha historia se construye a partir de los rasgos geológicos (morfológicos, estructurales y/o composicionales) presentes en el relieve, y su conocimiento permite reconocer los cambios acaecidos hasta el presente y así predecir su evolución natural*. En este sentido, Punta Ballena posee atributos geológicos y geomorfológicos relevantes de carácter científico y educativo tanto nacional e internacional que la tornan uno de los cinco sitios más representativos de la diversidad geológica del Uruguay asignándole un valor patrimonial<sup>23,24</sup>. Algunos de estos hitos de relevancia lo constituyen la presencia de media docena de cavernas o cuevas (Cueva del Tigre, Cueva de los Murciélagos, etc.) formadas por la erosión del oleaje, las cuales constituyen una singularidad en relación a la costa uruguaya.

La dimensión geológica expuesta en el IAR minimiza la relevancia de Punta Ballena para el entendimiento de la evolución geológica del Uruguay y de la Tierra durante la Era Neoproterozoica. El impacto ante el avance inmobiliario significaría una pérdida invaluable del patrimonio geológico del Uruguay.

#### **4. Dimensión Biodiversidad**

La conservación de la biodiversidad y la evaluación del impacto de las actividades humanas dependen críticamente de identificar los mecanismos que generan y sustentan dicha biodiversidad, más allá de los patrones observados en un momento dado. La biodiversidad es mucho más que el número de especies de un sistema. Las interacciones entre especies (redes ecológicas) u otros aspectos funcionales tienen un profundo impacto sobre la estabilidad de los ecosistemas. Un sistema puede mantener el mismo número de especies, pero estar perdiendo gran número de interacciones y funciones, y por tanto mecanismos que mantienen y generan diversidad. Una estrategia de conservación y manejo de la biodiversidad debería asegurar dichos mecanismos a largo plazo.

El crecimiento urbano en zonas costeras a nivel mundial ha implicado una fuerte degradación para los ecosistemas terrestres y acuáticos asociados, los cuales persisten fragmentados y con baja conectividad. Los parches remanentes, muchas veces aislados y de baja calidad, pierden diversidad quedando conformados por asociaciones de pocas especies y con baja abundancia o cobertura. Uruguay no es una excepción a estas tendencias y la región costera de Maldonado ha experimentado una importante urbanización, deforestación de plantas nativas e introducción de exóticas, afectando significativamente su biodiversidad. Punta Ballena es de los lugares de la costa más emblemáticos del país, entre otras cosas por su enorme biodiversidad de flora y vegetación<sup>25,26,27,28</sup>. Es por ello, que en términos ambientales la construcción del Complejo Residencial Punta Ballena plantea un desafío de planificación y manejo de la biodiversidad y de los ecosistemas asociados a la zona de influencia.

En el IAR se presenta y valora positivamente la enorme biodiversidad de vegetación del sistema. Varias de las medidas de gestión ecológica a considerar en dicha propuesta (como restauración, conservación, mitigación de impactos, rescate y reintroducción de plantas), son aproximaciones basadas en el manejo de las especies vegetales. Si bien son de gran relevancia para avanzar en problemas ambientales, resulta fundamental considerar

mecanismos que aseguren la viabilidad de la biodiversidad y así la resiliencia del sistema a largo plazo. La generación de estrategias de manejo ambiental bien sustentadas en la teoría ecológica son fundamentales para la gestión de zonas ambientalmente únicas como Punta Ballena. La pérdida de área ocupada por el ecosistema costero, el cambio en el régimen hídrico, en la topología del terreno, y consecuentemente en el reclutamiento de plantas afectarían significativamente la diversidad del sistema. No es evidente que las medidas propuestas logren atenuar estos impactos.

En base a lo antes propuesto se identifican algunos puntos que, a nuestro mejor entender, podrían comprometer la viabilidad de la biodiversidad del sistema a largo plazo.

En primer lugar, la preservación de la resiliencia—por ejemplo capacidad de recuperación del sistema luego de un disturbio (natural o antrópico)—resulta fundamental para la viabilidad del ecosistema en el tiempo. De hecho, se trata de un sistema en donde los impactos recurrentes dado por el alto estrés físico del lugar sometido a tormentas, marea, vientos intensos, salinidad, insolación permanente entre otros, podrían ser un determinante de su alta diversidad. Las medidas de mitigación de impacto en base a trasplantes de plantas en el tiempo no garantizan la persistencia de la biodiversidad del sistema en el largo plazo. Asimismo, una estimación cuantitativa de los esfuerzos requeridos para afectar las dinámicas debería ser considerada en la propuesta.

En segundo lugar, otros componentes de la biodiversidad como las interacciones entre especies de plantas no son consideradas en la propuesta. Conocer las asociaciones e interacciones entre plantas resulta imprescindible para la planificación y el manejo adecuado del lugar. Dada el alto estrés físico del ambiente en Punta Ballena, muchas especies pueden desarrollarse gracias a las condiciones de protección y retención de materia orgánica que otras plantas desarrollan, reconocidas como plantas nodrizas. A su vez, la viabilidad de muchas de las plantas depende de los procesos de polinización y dispersión de frutos y semillas. El cambio en la estructura del paisaje, inclusión de luminarias, riegos y barreras físicas, puede afectar seriamente los procesos de polinización.

En tercer lugar, destacar que existe una ausencia total de información sobre el potencial impacto de la urbanización en la fauna terrestre (no vegetación) y acuática de la zona. Por ejemplo, no se mencionan las comunidades de aves marino-costeras que se encuentran en la zona, ni la presencia de vertebrados e invertebrados terrestres, así como tampoco la comunidad del litoral costero e intermareal estuarino-marino. En este sentido, Punta Ballena destaca por ser ruta migratoria de cetáceos como la ballena franca (como se menciona en el IAR, página 64), por lo que la zona tiene el potencial de ser catalogada como “Santuario de Ballenas”. Asimismo, estudios genéticos y morfológicos, indican el primer registro de una especie de invertebrado no descrito para Uruguay, como lo es *Neanthes ceciliae* cf, gusano marino que vive en el manto de mejillones . Esto demuestra el desconocimiento actual de la fauna local.

Finalmente, a nivel mundial, de forma creciente, la contaminación lumínica en los nuevos emprendimientos a gran escala costeros son una amenaza para la biodiversidad. Uno de los mayores impactos debido a la luz artificial es en las especies cuyos ritmos biológicos están fuertemente asociados a las fases lunares, debido a la ausencia de oscuridad en fase de luna nueva. Muchos grupos biológicos se ven negativamente afectados por la contaminación lumínica. En este sentido, destaca resultados recientes en Punta Ballena que muestran el rol de la luz en el gusano marino *Alitta succinea*. Actualmente, Punta Ballena no presenta niveles de contaminación lumínica, y por ello es utilizado como sitio control, desde el año 2013, del impacto urbano en las costas fernandinas<sup>29</sup>. En Punta Ballena dicho gusano *Alitta succinea* se reproduce en las noches calmas con luna nueva, mientras que la luz artificial en Punta del Este impacta fuertemente en su biología, distorsionando los ciclos de vida y sincronizaciones

en su único evento reproductivo. Estos mismos impactos han sido reportados en otras especies de invertebrados y algas costeras en otras regiones.

## 5. Impactos en la biodiversidad vegetal

Punta Ballena se destaca en la costa de Uruguay por la particularidad de su paisaje siendo el único acantilado rocoso sobre el mar, y por la alta diversidad vegetal que alberga, registrando 427 especies vegetales de las cuales 372 son nativas, en una superficie reducida de 20 has<sup>28</sup>. Cabe destacar que el sitio sustenta un alto número de especies con interés para conservación: 33 prioritarias para la conservación a nivel nacional, 5 bajo la categoría Vulnerable y 1 Amenazada, siguiendo los criterios internacionales de la UICN. A su vez son numerosas las especies con distribución restringida que crecen en ese sitio (48 endemismos regionales, 14 nacionales y 2 locales)<sup>28</sup>. El desarrollo de este proyecto residencial llevará directamente a la pérdida del ambiente de estas especies con la consiguiente pérdida total de la vegetación en las dos laderas de Punta Ballena, siendo incompatible con la persistencia de sus poblaciones en el tiempo. Entre estas, cabe destacar la posible extinción global de una especie (*Parodia tabularis*) y una variedad (*Senecio ostenii* var. *balaenicus*) que solamente crecen en Punta Ballena.

El complejo residencial generará impactos directos e indirectos en la flora y vegetación del lugar, detallados en Informe de flora y vegetación de Punta Ballena (en elaboración)<sup>30</sup>. La flora se define como el listado completo de las especies de un lugar, mientras que la vegetación es el aspecto que adquieren las comunidades -o conjuntos de especies- como adaptación a las características de un determinado ambiente. Cabe destacar que el propio IAR de la propuesta hace una descripción completa del medio biótico en el que se aborda la diversidad vegetal del lugar y se reconocen las especies de interés para la conservación, incluyendo mapas de la abundancia de una selección de especies (“Abundancia de especies paraguas”, IAR Fig. 6-5, Pg. 41). Sin embargo, esta información relevante no se toma en cuenta en la ubicación del complejo residencial, dado que los edificios y piscinas se ubican en las zonas de mayor diversidad vegetal. Por el contrario dejarían como zonas públicas, sin construir, dos áreas en las laderas y el extremo Sur de la punta rocosa. En la ladera oeste la mayor superficie representa un estacionamiento y su entorno está muy alterado tal como se exhibe en el “mapa de Perturbaciones del tapiz vegetal” (IAR Figura 6-8, pg. 44). En la ladera este, la zona es sumamente angosta, no representando un espacio lo suficientemente amplio para que se sostenga la vegetación nativa presente. Por último, en el extremo Sur de la punta la riqueza de especies de interés para la conservación es significativamente menor si se compara con el resto de la punta rocosa, implicando un menor valor para la conservación. Por tanto, ninguna de estas áreas de uso público puede garantizar el mantenimiento de la diversidad vegetal del lugar.

Es importante resaltar que no toda la punta rocosa es homogénea en cuanto a la composición de especies, es así que existe un gradiente y un recambio de especies al alejarnos de la línea de costa, en cada ladera y a lo largo de la propia punta. Esto reafirma el hecho de que las áreas que quedarían de uso público no permitirán conservar la mayor parte de las especies del lugar, ya que no contemplan el reemplazo de especies, y tampoco consideran la distribución y sitios de mayor riqueza de especies de interés para la conservación. Asimismo, la alta diversidad vegetal de Punta Ballena, es en parte explicada por la heterogeneidad ambiental. Los microrelieves generados entre las rocas, las zonas con escorrentía o infiltración de agua dulce, el agua salada o salobre retenida como pequeñas piscinas entre el sustrato, la proyección de sombra parcial que pueden generar las rocas expuestas la presencia de cuevas con paredones húmedos, entre otras características peculiares que se dan a lo largo de toda la punta rocosa; explican en parte la alta diversidad vegetal contenida. De desarrollarse el proyecto, todas estas características intrínsecas del lugar se perderán en

el área intervenida y aunque el IAR expone que la alteración será de un 34,6 % del área, en el propio desarrollo de la obra con maquinaria, explosivos, etc, la superficie alterada será mucho mayor.

El proyecto propone el rescate de la flora del lugar, lo que refleja la falta de conocimiento sobre la biología, características particulares y adaptaciones que presentan las especies en este lugar. El rescate de especies propuesto es inviable de ser realizado, por un lado por la dificultad de extracción de la mayor parte de las plantas y por otro lado por la baja probabilidad de sobrevivencia de las plantas extraídas, esto se debe a que muchas crecen en grietas o sobre las rocas, o con escasez de sustrato, y son numerosas las que desarrollan estructuras subterráneas o engrosadas como adaptación al medio. Si se consideran las categorías de formas de vida propuestas en Mai et al. 2022<sup>28</sup>: 67 especies son “hierbas estacionales” de las cuales 20 presentan estructuras leñosas subterráneas, a su vez en el sistema se registraron 64 nativas leñosas o subleñosas, que crecen de forma rastrera y postrada con gruesos tallos al ras del suelo, que difícilmente puedan ser extraídas con éxito. Las mismas dependen de las condiciones del medio y de las interacciones con otras plantas, por lo que a priori entendemos que sería muy baja la posibilidad de sobrevivir en macetas. Finalmente, de las pocas especies que puedan llegar a sobrevivir toda la obra, tampoco es posible asegurar que puedan ser trasplantadas con éxito a un sustrato completamente modificado y alisado como lo son las zonas que se proponen enjardinar (que van a tener un sustrato alterado y sometido a la pérdida del microrelieve propio del lugar) y los techos verdes. Los techos verdes, si bien son una propuesta interesante en términos constructivos y paisajísticos, no constituyen una medida de conservación de la biodiversidad, ya que no pueden suplantar las superficies perdidas por la ocupación del suelo por las construcciones. Al tratarse de superficies lisas y homogéneas sólo permiten el desarrollo de un número limitado de especies y especialmente aquellas que puedan estar adaptadas a suelos poco profundos y sin pendiente.

Respecto a la especies exóticas invasoras (EEI) si se observa la distribución total de EEI expuesta en el IAR (Fig. 6-7 pg.43) la alta invasión en realidad está explicada por lo ubicua que es *Cynodon dactylon*, la gramilla. La misma está muy asociada a suelos perturbados, por ese motivo su distribución se da a lo largo de toda la punta rocosa (próximo a estacionamientos y la ruta), sin embargo su crecimiento en Punta Ballena se mantiene limitado y permite la coexistencia de especies de interés. Esta presencia de invasoras, a su vez es usado en el IAR para justificar las construcciones, ya que se plantea que de no urbanizarse, el avance de las EEI sería inminente con la consecuente pérdida de biodiversidad y de hábitat. Esto resulta preocupante, ya que las medidas de manejo de especies invasoras son viables y posibles de llevarse a cabo sin inconvenientes en esta área, justamente porque todas las EEI están lo suficientemente localizadas en algunos sectores, (a excepción de lo anteriormente mencionado para *Cynodon dactylon*). Aunque el proyecto plantea que apunta “a revertir pérdida de hábitat en Punta Ballena que se tiene debido a la proliferación de especies invasoras y la erosión del tapiz vegetal” (IAR 2023), ninguna de estas dos alteraciones son comparables con la pérdida total de hábitat implícita de la urbanización del área natural. Menos aún considerar que de no llevarse a cabo este proyecto la vegetación nativa será completamente sustituida por EEI, tal como se plantea que “en contraste con la no ejecución del proyecto, que supone que la proliferación de las especies exóticas invasoras continúe sin control hasta sustituir la mayor parte de vegetación natural de Punta Ballena en las próximas dos décadas y, como consecuencia, una severa pérdida de hábitat o extinción local de especies.”

El informe define tres conceptos relevantes para interpretar cómo se analiza la diversidad vegetal: 1) *especies paraguas*, el IAR presenta una selección de 10 especies endémicas, prioritarias para la conservación o amenazadas. Esta selección resulta limitada en relación a la alta riqueza de especies de interés que presenta Punta Ballena, las especies seleccionadas como paraguas crecen sobre roca, dejando de lado el interesante pastizal que se desarrolla en las zonas más altas de las laderas (ver. Mai et. al. 2022<sup>28</sup>, Informe de flora y vegetación de

Punta Ballena (en elaboración)<sup>30</sup>) y muchas de estas especies han sufrido una disminución poblacional en los últimos años (como es el caso de las Cactáceas), o tienen una distribución limitada. Por estos motivos, entendemos que si bien son todas especies muy relevantes, no necesariamente actúan como “especies paraguas” englobando la conservación de las demás especies y los ambientes relevantes del lugar; 2) *índice de calidad de la vegetación* (IC- es la relación entre las abundancias de especies paraguas y las abundancias de especies invasoras); y 3) *áreas prioritarias para la conservación*, que se definen según el IC obtenido y se utiliza con tres categorías: *prioridad crítica, alta y media*. De las cuales, solo las áreas de *prioridad crítica* son definidas por sí misma con un valor asociado al IC, luego las áreas de *prioridad alta* son una zona buffer de 20 m en torno a las áreas *críticas* y la categoría *media* es la superficie restante de herbazal rupícola.

Tanto las especies paraguas definidas como el IC (que entendemos, está sumamente influenciada por la presencia de *Cynodon dactylon*, que no debería ser considerada de la misma manera que las restantes EEI), lleva a sugerir una relación de áreas críticas, altas y media, que no refleja el estado de conservación del lugar, la cual es más positiva de lo que se considera en el IAR. A partir de investigaciones realizadas en el área<sup>28</sup>, y más de 12 años de monitoreos consecutivos de la vegetación entendemos que debería reconsiderarse como de prioridad crítica la propuesta preliminar presentada en la Figura 1. En este sentido, si se observa la superficie que impactará directamente el proyecto involucra toda el área que consideramos crítica, ya que coincide con los sitios en que se desarrollan altas abundancias de especies endémicas, amenazadas y prioritarias para la conservación.

Las *áreas de prioridad crítica de conservación* del proyecto se encuentran en la zona de roca expuesta más próxima a la costa (IAR Fig. 6-9 y 7-2 pg.46 y 95). Los sectores intermedios de la ladera, en algunas zonas abarcando todo el ancho de la ladera se destacan por comunidades estables, con baja invasión y alta riqueza de especies prioritarias y amenazadas. A partir de esta propuesta, el IAR propone que “*mantendrá el 91% de la superficie de áreas de prioridad crítica, y porciones representativas de todos los sitios identificados dentro de las áreas de prioridad crítica*”. Esta afirmación es falsa. Al tomar en cuenta las zonas más próximas a la línea de costa como de prioridad crítica para la conservación, la superficie expuesta está erróneamente estimada. De igual modo, los sitios más próximos a la costa no son representativos de toda la diversidad de la vegetación presente en el sitio.

Teniendo en cuenta el desarrollo de este proyecto que conlleva siete años de obra con el uso de explosivos para dinamitar la roca y luego la propia presencia física de la urbanización, este emprendimiento generará impactos severos e irreversibles en la vegetación. Más aún considerando que las áreas de prioridad para la conservación expuestas en el IAR (Fig. 7-2 pg.95) están erróneamente identificadas, resulta imposible comprender cómo se plantea que a través de “*un conjunto de programas de prevención y mitigación de impactos (..) se estima poco probable que la presencia física del proyecto afecte significativamente la viabilidad a largo plazo de alguna de las especies de flora prioritaria para la conservación, amenazada o endémica, presentes de Punta Ballena, considerando el impacto admisible*” (IAR). El impacto será severo, ya que propone que serán intervenidas, modificadas y construidas las áreas donde crecen la mayor parte de las especies prioritarias, esto llevará a una pérdida irrecuperable de las comunidades con la consecuente extinción de especies *in situ*, por tanto no debería ser admisible en términos de conservación.

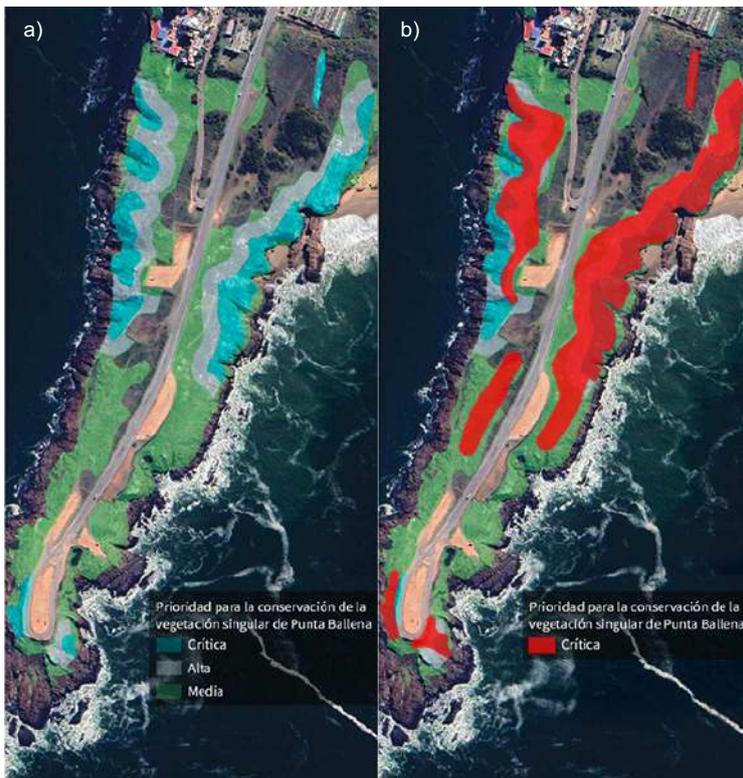


Fig. 1. Comparación de propuesta de zonas de prioridad para la conservación de la vegetación singular. a) Propuesta presentada por el Informe Ambiental Previo (IAR, 2023). b) Propuesta preliminar en base a relevamientos del área generada por investigadores del CURE<sup>28</sup>.

## 6. Sobre la identificación y valoración de impactos ambientales propuesta en el IAR

En el apartado 7.1 del IAR, METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (pag 71, 2do párrafo) se describe de manera muy general la metodología utilizada para la evaluación ambiental, incluyendo las diferentes fases y pasos seguidos. En esta sección se menciona la utilización de una matriz de interacción donde se vinculan los diferentes ‘aspectos ambientales derivados de las actividades requeridas’ (es decir las actividades, afectaciones y modificaciones que causará el del Proyecto sobre el sistema socio-ecológico) con los ‘factores ambientales’ que serían los valores socio-ambientales que se verían afectados. Sin embargo, no queda nada claro y falta detalle sobre quienes definen los valores socio-ambientales amenazados (¿los actores sociales consultados participaron de esta valoración?) y de qué manera se establecen esas vinculaciones y causalidades.

En el mismo apartado 7.1 (pág 71, 3er y 4to párrafo) se describe, aunque de manera poco clara, que la determinación de ‘la significancia de cada impacto’ se basó en 5 variables, para cada una de las cuales se definieron distintas categorías (e.g. total, alta, media o baja). Sin embargo, si bien en la explicación del 3er párrafo estas variables (y sus categorías) son enumeradas, no se especifica cuáles de ellas hacen referencia a la actividad o modificación y cuáles a los valores afectados, todo esto contribuyendo a una complejización innecesaria y artificial de la metodología empleada, y totalmente contraproducente teniendo en cuenta el objetivo de este Informe Ambiental Resumen.

En esta misma línea, pero sin duda con una trascendencia mucho mayor de cara a la determinación de la significancia de los impactos de cada actividad y todo lo que ello implica a nivel del proyecto, no están claros los criterios utilizados para la valoración de estos impactos. Si bien se mencionan las variables y sus categorías, estas últimas en ningún momento son definidas, caracterizadas y explicadas explícitamente. Por ejemplo, ¿qué

implica que una actividad derivada del proyecto (i.e. 'aspecto ambiental') sea permanente, temporal o intermitente? ¿Cómo se define si la importancia de un valor socio-ambiental de Punta Ballena (i.e. 'factor ambiental') es alta, medio alta, medio baja o baja? Es a partir de estas valoraciones, que claramente no están explicadas y descritas en este documento, que se termina definiendo 'la significancia de cada impacto' y por lo tanto las posibles repercusiones del Proyecto y sus consecuencias en este sistema tan singular y único de la costa uruguaya.

En el 4to párrafo se menciona una 'suma de los valores', algo que puede sugerirse como muy simple e intuitivo pero que en el fondo implica la combinación de ponderaciones muy significativas y fundamentales, que en nuestra opinión debería ser absolutamente transparente, y expuesta de manera clara en este documento. ¿Cuáles serían los valores de las significancias 'altas, medias y bajas'? En este párrafo parece sugerirse un 'supuesto espíritu precautorio' para los casos "que se haya establecido una magnitud total o una importancia alta" sin embargo parece no asignarse un valor de significancia a estas actividades derivadas del proyecto (i.e. 'aspecto ambiental') lo que no parece lógico, reforzando una gran falta de claridad en la metodología utilizada.

Cabe destacar además que los impactos parecen haber sido evaluados de manera aislada y en ningún momento se consideraron posibles efectos acumulados o incluso potenciados (emergentes que podrían ser más graves que la suma de los impactos identificados), siendo que muchas de las actividades identificadas coinciden en tiempo y espacio.

En el 5to y último párrafo se mantiene la línea 'explicativa' de esta sección 7.1 (pág 71) basada en una complejización innecesaria y artificial de la metodología empleada, y una falta de precisión y robustez sumado a una parcialidad flagrante en varias de las argumentaciones técnicas a lo largo del documento. En este sentido, la segunda línea se menciona que la significancia y gravedad de los impactos de las actividades debidas al proyecto se determinarán "comparando con algún criterio que permita definir su admisibilidad o la necesidad de establecer medidas de mitigación adicionales a fin de ...". Más allá de que obviamente, y por motivos teóricos y metodológicos, un posible resultado de una evaluación de impactos debería incluir y considerar un posible escenario donde algunas actividades debieran ser evitadas, resulta ofensivo subestimar las capacidades de los posibles lectores y evaluadores del presente informe (y en particular de esta sección metodológica), buscando justificar la falta de detalle y robustez de esta sección "en la utilización modelos físicos, matemáticos, computacionales o conceptuales que permitan una adecuada cuantificación de la afectación potencial del impacto".

## **7. Dimensión socio cultural**

### **7.1. Patrimonio histórico-arqueológico**

La Sierra de la Ballena presenta un conjunto diverso de testimonios materiales de diferentes momentos del pasado de la región. Diversos tipos de sitios arqueológicos de épocas prehispánicas, sitios históricos de época colonial, testimonios y documentación histórica, lugares de memoria actuales, entre otros, dan cuenta de la relevancia y espesor cultural, histórico y geográfico del macizo rocoso de esta serranía. La zona cuenta además con Monumentos Históricos Nacionales, como el Arboretum Lussich y la estancia de la familia, así como el Proyecto Arquitectónico Original del Parador "La Solana del Mar", el trazado de la Urbanización Punta Ballena, que también componen los valores patrimoniales culturales del área.

Las puntas rocosas del litoral Atlántico-platense constituyen espacios donde se documentan las mayores frecuencias y recurrencias de ocupaciones humanas documentadas, al menos desde 4500 años A.P hasta el presente<sup>31-35</sup>. Arqueológicamente, han sido reconocidas como uno de los patrones de asentamiento costero característicos en el poblamiento humano del litoral Atlántico<sup>36</sup>. En estos espacios se han documentado una gran diversidad de sitios indígenas entre los que se encuentran, asentamientos, campamentos estacionales, sitios cantera o de aprovisionamiento de materiales primas, lugares de caza y pesca, entre otros. El patrón de poblamiento humano costero integra además de la ocupación de las puntas rocosas, sitios arqueológicos en superficie, en el cordón dunar, principalmente asociados a las cañadas de agua dulce y otro tipo de sitios como los cairnes o vichaderos, de carácter ceremonial-sagrado, asociados generalmente a las cumbres de cerros y serranías<sup>37,38</sup>.

Los antecedentes arqueológicos precoloniales de Punta Ballena y Sierra de la Ballena remontan a los pioneros de la arqueología uruguaya. Las primeras referencias son de Carlos Seijo (1923) y de Serafín Cordero<sup>39,40</sup>. Éste último muestra fotografías de materiales líticos procedentes de Punta Ballena (puntas de proyectil en piedra), y define toda el área comprendida entre la península de Punta del Este y la Punta Ballena como un área arqueológica, donde aparecen dispersos materiales arqueológicos a lo largo de toda esa zona costera y cabos<sup>41</sup>. Este aspecto se confirma tras el hallazgo de materiales arqueológicos líticos durante salidas de campo con estudiantes del CURE en la misma zona donde se pretende implantar el proyecto urbanístico.

En la zona del Arboretum Lussich se reporta un sitio arqueológico que testimonia actividades de talla e instrumentos líticos de los grupos indígenas que habitaron la zona<sup>42</sup>.

Actualmente, estos sitios arqueológicos están siendo investigados en el marco de un proyecto regional con el objetivo de aportar nuevos datos a nivel cronológico y cultural (Caporale et al 2015)<sup>43</sup>. En el marco de dicho proyecto, en la Punta Ballena, Silveira et al.(2020)<sup>33</sup> reconocieron fuentes potenciales de aprovisionamiento de materias primas para la fabricación de instrumentos en piedra que aparecen en sitios arqueológicos de la costa de Maldonado.

A estas evidencias de ocupaciones humanas prehistóricas se suman otras en zonas próximas, como los sitios arqueológicos ubicados en la desembocadura del Arroyo del Potrero, en Puntas del Chileno, en Punta del Este<sup>44</sup> y Punta Negra<sup>45</sup> por mencionar algunas cercanas<sup>44</sup>.

Una consulta preliminar en la Reserva Técnica de Museo Nacional de Antropología (MNA, Ministerio de Educación y Cultura), informa que la Colección Francisco Oliveras posee diversos contenedores (cerca de veinte), que entre los materiales arqueológicos alojados en éstos, cuenta con piezas procedentes de Punta Ballena y sitios cercanos (Sierra de la Ballena, Laguna del Sauce y Abra de Perdomo) lo que reafirma la importancia del lugar durante el poblamiento indígena de la región.

Otro tipo de sitios con una importante presencia en las serranías de la Ballena son los cairnes o vichaderos. Los cairnes son estructuras en piedra construidas por los pueblos originarios en las cumbres de cerros y serranías. Hay diversos tipos y morfologías constructivas: montículos, anillos, estructuras en forma de U, en forma cónica, entre otras<sup>38, 46</sup>. Aparecen documentados ya desde el siglo XIX con reiteradas menciones en cerros de Maldonado<sup>46</sup>. Trabajos recientes con colectivos indígenas de Maldonado han permitido documentar la presencia de estructuras en piedra (cairnes) en varios lugares de la cima de la Sierra de la Ballena, concretamente asociados a las cimas y lugares más prominentes. También Seijo (1931) reporta montículos indígenas en piedra en el Abra de los Ceibos y de Perdomo, y analiza su morfología estableciendo comparaciones con los que han sido ubicados en la Sierra de las Ánimas<sup>39</sup>.

Estas construcciones indígenas vienen siendo objeto de estudios arqueológicos sistemáticos con el objetivo de caracterizar arqueológicamente sus cronologías, diversos usos y funciones<sup>37,38</sup>. La distribución y densidad de estructuras en piedra que documentadas en cerros y serranías de Maldonado (Sierra de las Ánimas, Cerro Tupambaé, Cerro del Toro, Cerro de San Antonio, Cerro Betete, Cerro Pan de Azúcar, Sierra de la Ballena, entre otros) muestran la relevancia de estos espacios de altura como lugares sagrados para las poblaciones indígenas pasadas y presentes. Además, varias cumbres, entre ellas Punta Ballena, se reconocen como montes emblemáticos por sus significados espirituales y la valoración religiosa actual<sup>47</sup>.



Vista de estructura en piedra (cairne) localizada en la Sierra de la Ballena (foto: Mónica Aragonés)



Detalle de forma constructiva de estructura en piedra (cairne) localizado en la Sierra de la Ballena (foto Mónica Aragonés)



Estructura en piedra localizada en Sierra de la Ballena (Foto Mónica Aragonés)

En épocas coloniales la Punta Ballena aparece como punto geográfico destacado y mencionado frecuentemente en diarios y crónicas de navegación, como por ejemplo las de Juan Díaz de Solís de 1515 o las de García de Moguer en 1526-27<sup>48,49</sup>. En concreto, la expedición de García de Moguer hacia el Río de la Plata menciona un arrecife que tiene una legua de extensión hacia el mar, pasando el cabo de Santa María (Punta del Este), que realmente sería el cabo o punta de La Ballena, llamado así por estar en los campos de la viuda de Lavallén, que los vecinos denominaban Lavallena<sup>50</sup>. Por lo tanto queda claro que desde el momento de los primeros conquistadores este monumento natural de la costa de Maldonado también se convirtió en una destacada referencia costera de las rutas marítimas.

El proceso de implantación del sistema colonial en estas regiones también se evidencia a través de distintas materialidades que muestran configuraciones territoriales vinculadas a las primeras estancias en la zona. La existencia de un cerco de piedra de varios kilómetros de extensión en la divisoria de aguas de la sierra hasta la Punta Ballena está documentada en planos catastrales del siglo XIX. En fotografías tomadas en los primeros años del siglo XX, puede verse sobre la cumbre de la sierra aún despoblada que emerge del mar y se eleva rumbo al norte este “cerco de pirca”. Este cerco se encontraba muy bien conservado en varios tramos, semidestruido o saqueado en otras, y se extendía en dirección norte por más de 80 kilómetros, hasta alcanzar las márgenes del Arroyo Marmarajá en las cercanías de la Ciudad de Aiguá<sup>51</sup>. El uso de la piedra en la construcción de épocas coloniales y posteriores, está documentado, además, en investigaciones históricas que abarcan otros tramos de la sierra de la Ballena<sup>52,53</sup>.



Imagen aérea histórica de Punta Ballena donde se ve el cerco de piedra del siglo XIX bien conservado (Foto extraída del Informe Unión Vecinal 2015. Dir. Gral de Planeamiento. IDM)

El estudio “La Vaquería del Mar, corrales y rodeos Jesuítico-tapes en el Territorio de la actual República Oriental del Uruguay”, reconoce la Pirca sobre las cumbres de las Sierras de la Ballena y de los Caracoles como parte de las innumerables pircas o mangueras de piedra que, cerrando rincones de ríos y arroyos, formaron corrales donde reunir el ganado recogido en los arreos como paso previo al traslado a sus estancias. Este sistema de demarcación de campos y de construcción de estructuras en piedra de carácter productivo, fue los que caracterizó a la implantación del sistema colonial esclavista en la región durante la etapa colonial y la primera parte de la etapa republicana. Por sus características y dimensiones, ésta manguera se constituye en uno de los emprendimientos de mayor demanda laboral del período colonial. Por otra parte, en el sector norte de la sierra (Cerro San Antonio) se encuentran restos de una construcción que el historiador Carlos Seijo identifica como una guardia militar de época colonial (Guardia de San Antonio), en el paraje conocido como Guardia Real<sup>39</sup>.

En varios documentos históricos también se reconoce su importancia como vía de conexión con el interior continental (véase Mouchez 1865:38-39 en Lezama et al. 2006<sup>48</sup>). Martínez Rovira 1974), a partir de diversas fuentes históricas también reafirma el carácter estratégico de los sistemas de serranías que actúan como “grandes avenidas” conectando la costa Atlántica con el continente y con regiones distantes ya desde épocas remotas.

Los antecedentes existentes para la zona permiten visualizar la importancia cultural que ha tenido esta serranía y el espesor histórico-arqueológico y profundo del área. Todos estos testimonios materiales de la historia de la Sierra de Ballena se reconfiguran en el presente

como bienes comunes que forman parte del patrimonio cultural de todos los ciudadanos. Estos patrimonios están atravesados por múltiples valoraciones (científicas, comunitarias, espirituales, identitarias, entre otras) que deben ponerse en juego a la hora de definir otros futuros para esos espacios y materialidades.

Por otra parte, cabe recordar que uno de los aspectos que definen al patrimonio arqueológico-histórico es su carácter finito, único e irreproducible. Su alteración y/o destrucción es irreversible, porque toda transformación supone pérdida de materialidades, información y conocimientos. Este aspecto no es menor a la hora de implementar transformaciones territoriales como las que se plantea con el proyecto urbanístico en Punta Ballena, y que conllevarían la desaparición total y/o alteración de esos bienes comunes.

En este sentido, el IAR no solo carece de cualquier referencia al medio histórico-cultural pre-colonial en el área que se pretende intervenir, sino que tampoco se coloca este aspecto como uno de los principales efectos ambientales que tendrá el proyecto y que conducirá a la desaparición total y permanente del patrimonio histórico-arqueológico. A esto se le debe sumar las pérdidas irreversibles de información y materialidades para poder acceder, recuperar y preservar a futuro las diversas memorias que confluyen en la percepción y uso de ese paisaje.

Por último, el proyecto urbanístico no planteó, ni plantea, una evaluación del impacto arqueológico (procedimiento integrado en la EIA) que permita realizar un diagnóstico y conocer los bienes patrimoniales que se ubican en las áreas del emprendimiento como forma de prevenir los daños irreversibles sobre ellos.

## **7.2. Uso turístico y recreativo del lugar**

En las secciones anteriores fue puesto en evidencia el hecho de que el turismo es consecuencia directa del sistema capitalista de producción de mercancías, y en tal sentido, no solamente guarda una estrecha imbricación, sino que además es un ámbito donde el sistema extraer valor<sup>54,55</sup>. Un paso más allá, autores como Lash y Urry<sup>56</sup> lo ubican formando parte del 'núcleo duro' de lo que han dado en llamar 'capitalismo desorganizado'.

Cabe señalar además que el turismo en tanto 'hecho social total'<sup>57</sup> consigue activar e involucrar distintas esferas de la sociedad que van más allá del ocio. En este caso concreto donde está implicado un modelo de desarrollo urbanístico, están completamente imbricadas la actividad turística, la generación de empleos, dinámicas espaciales vinculadas a la apropiación de los espacios y usos del tiempo libre, impactos ambientales, etc. Al respecto el grado de especialización que impone el turismo de sol y playa en los espacios costeros alcanza el epítome de los problemas causados por el uso recreativo de los recursos, llegando incluso a constituir una paradoja ambiental en tanto el valor paisajístico de playas y mar que da origen al fenómeno socioeconómico del turismo al cabo del tiempo se apaga como consecuencia de la sobrecarga, la degradación y el agotamiento del recurso<sup>58</sup>.

Habiéndose explicitado las diferentes dimensiones que se anudan en este caso, y habiendo quedado en evidencia los diferentes tipos de conflictos emergentes, se pasa a caracterizar este lugar desde las prácticas turísticas y recreativas que habilita.

Históricamente Punta Ballena fue un punto clave en el asentamiento de algunos de los pioneros más relevantes para el origen del Balneario del Punta del Este, como lo fue Antonio Lussich. Con el devenir del tiempo también el sitio tuvo su relevancia como atractivo y base para la prestación de diversos servicios dirigidos a los bañistas y visitantes. Actualmente en Punta Ballena se desarrollan numerosas actividades turístico-recreativas como pesca, parapente, rapel, senderismo, observación de plantas, visitas a las cuevas y grutas, buceo y snorkeling, venta de artesanías. También es un lugar muy apreciado para contemplar el paisaje y el atardecer. Adicionalmente, se utiliza para la observación de aves y ballenas,

especialmente durante la temporada en que la ballena franca *Eubalaena australis* visita las costas uruguayas.

El museo y hotel Casapueblo, representa un ícono arquitectónico del sitio. Solamente Casapueblo recibe entre 800-1500 turistas por día durante la temporada y 200-400 personas por día el resto del año (datos del Museo Casapueblo, com. pers 2020).

Esta diversidad de actividades demuestra que Punta Ballena no sólo es un sitio de interés y de gran atractivo turístico tanto para pobladores locales, es además un punto de visita obligado para los turistas y excursionistas que llegan a Punta del Este, actividad que se mantiene durante todo el año ya que su disfrute no depende de condiciones meteorológicas particulares como lo requiere la playa.

Lo anterior se ve reflejado no sólo por la cantidad de visitantes, sino también por la profusión de contenido generado en las redes sociales. Correlato de lo anterior, Casa Pueblo fue considerada en 2023 como el tercer atractivo más importante de Uruguay por usuarios de Tripadvisor. En la misma web especializada, el mirador conformado por diferentes plataformas de observación entre las que se encuentran los estacionamientos ubicados al sur del cruce de las calles Carlos Paez Vilaró y Mar Mediterráneo, el espacio central y lateral de la rotonda que la calle principal conforma en el extremo sur de la Loma de la Ballena y la propia calle Carlos Paez Vilaró, se encuentra en el ranking de imperdibles de Punta Ballena<sup>59</sup>. Sin lugar a dudas, es un atractivo para excursionistas, paseo por el día (para quienes están alojados en otros balnearios), o parada obligatoria como indican algunas evaluaciones, para quienes pasean por la Ruta Interbalnearia.

Estas personas visitan el lugar por una serie de motivos: contemplar el atardecer, conocer las grutas, o simplemente caminar o bañarse en algunas de sus piscinas naturales. Otras motivaciones tienen que ver con las actividades de turismo de aventura como parapente y escalada. La tranquilidad y el paisaje son algunos de los aspectos más valorados.

Vinculado a la actividad turística, el proyecto inmobiliario tendrá un impacto negativo en el atractivo del lugar por varios motivos. Primeramente debido a los trastornos ocasionados por las obras: tránsito de camiones, ruidos altamente molestos (que afectan la tranquilidad valorada), lo que se prolongará por varios años, afectando negativamente la reputación del atractivo y su entorno. Terminadas las obras de construcción, el paisaje se verá indefectiblemente transformado, con severas limitaciones a las vistas y puntos de acceso.

Por lo tanto, existe una incompatibilidad entre la convivencia de las dos prácticas: la concreción del proyecto con la visita turística, ya que la calidad de la experiencia se verá afectada.

Además de su valor turístico, también se puede resaltar su valor en lo que refiere a los usos sociales y recreativos, locus de diferentes prácticas sociales como la pesca deportiva, caminatas, observación de fauna, compartir un mate y dominguear. Prácticas realizadas por vecinos y vecinas de Punta Ballena y alrededores, que se consideran en riesgo, debido a los factores citados anteriormente.

Tal como fue mencionado, varios son los ejemplos a nivel internacional de las consecuencias negativas del intenso desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras (véase el caso de algunos destinos de Brasil como Balneário Camboriú o Fortaleza, Península de Yucatán en México o Islas Baleares en España), donde este modelo ha ocasionado importantes problemáticas ambientales y sociales.

Uno de los argumentos que sostiene este modelo de desarrollo es la generación de puestos vinculados al sector turismo, sin embargo, varios estudios apuntan que en contextos de

marcada estacionalidad, sobretodo en la hotelería y la gastronomía, todavía prevalecen los contratos laborales temporales, de baja remuneración, sobrecarga de trabajo y persecución sindical<sup>60</sup>.

Este modelo de desarrollo basado en la inversión inmobiliaria con fines turísticos es insostenible, es necesario buscar alternativas que pongan al turismo al servicio de la resolución de necesidades humanas desde perspectivas emancipatorias, que este no sea un factor de exclusión, y si de inclusión<sup>61</sup>.

En el país podemos encontrar ejemplos de inversiones que concilian preservación con actividad turística, son escasos pero demuestran que existen otras formas de desarrollo, más acorde a los tiempos que corren.

A todo esto, y desde una perspectiva macro, cabe mencionar también que la puesta en marcha de este proyecto supone el incumplimiento de varios artículos del Código Ético Mundial para el Turismo (en adelante CEMT)<sup>62</sup> publicado por la Asamblea General de la OMT en 1999 y reconocido por Naciones Unidas dos años después. CEMT tiene como propósito orientar a los actores claves del desarrollo del turismo y ejerce como marco de referencia para el turismo responsable y sostenible. Al alterar este espacio consagrado como enclave de ocio y esparcimiento para varias generaciones de la comunidad fernandina se incumple el inciso 2 del 1er Artículo del CEMT que proclama que las actividades turísticas se organizan en armonía con las tradiciones de las regiones y países receptores, y con respeto a sus leyes y costumbres.

Limitando el disfrute y aprovechamiento público del atractivo turístico y degradando el ambiente sobre el cual se pretende intervenir se incumple también con los incisos 1 y 4 del Art. 3 del mencionado código que establecen que los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en pos de un crecimiento económico sostenible, que pueda satisfacer de forma equitativa las necesidades de generaciones presentes y futuras. A la vez que la infraestructura y planificación de actividades turísticas se concebirá de forma que se proteja el patrimonio natural y la diversidad biológica, y preservando especies en peligro de la fauna y de la flora silvestre, admitiendo la imposición de límites a las actividades turísticas cuando éstas se desarrollen en espacios vulnerables como ser zonas litorales o espacios propicios para creación de parques naturales o reservas protegidas.

Respecto del Art. 4 del CEMT que identifica al Turismo como factor de aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad se incumple con el 2do inciso del mismo que establece que política y actividades turísticas se llevarán a cabo con respeto al patrimonio artístico, arqueológico y cultural, elementos que se deben proteger y transmitir transgeneracionalmente así como expresa que se concederá particular atención a la protección y a la rehabilitación de los monumentos, santuarios y museos, lugares de interés histórico o arqueológico, que deben estar ampliamente abiertos a la frecuentación turística.

Concretando un proyecto como el que se pretende realizar en contra de la voluntad de gran parte de la ciudadanía local y nacional se incumple además con el inciso 2 del Art 5 del CEMT que establece que las políticas turísticas se organizan de modo que contribuyan a mejorar el nivel de vida de la población de las regiones visitadas y respondan a sus necesidades. Haciendo especial énfasis en que la concepción urbanística y arquitectónica y el modo de explotación de las estaciones y de los medios de alojamiento turístico tenderán a su óptima integración en el tejido económico y social local.

El estudio de impacto ambiental presentado, por sus características no profundiza en el análisis de los impactos que el desarrollo de dicho proyecto puede tener para el turismo nacional en relación a la alteración y perturbación (durante la construcción y una vez

concretado) de uno de los atractivos turísticos más importantes del país. Tampoco profundiza en las posibles consecuencias a nivel de percepción social del turismo como elemento de desarrollo y no aborda un tema de gran relevancia como es la posible afectación a la imagen turística del país consagrada en la marca país "Uruguay Natural" que sin lugar a dudas podría verse afectada de manera muy negativa. Además se entiende que no se ha favorecido el diálogo sobre el contenido publicado en el informe con las poblaciones interesadas, ya que la sociedad está a la espera de una instancia abierta de intercambio para discutir los resultados del estudio de impacto publicado por el Ministerio de Ambiente. Siendo éstos elementos mencionados anteriormente, razón de incumplimiento del inciso 4 del mismo Art 5 del CEMT que proclama que conforme a la normativa establecida por autoridades públicas, profesionales del turismo e inversores, realizarán estudios de impacto de sus proyectos de desarrollo en el entorno y en los medios naturales facilitando la máxima transparencia objetividad pertinente toda la información relativa a sus programas futuros y a sus consecuencias previsibles, favoreciendo el diálogo sobre su contenido con las poblaciones interesadas.

Por último, vale la pena citar textualmente el inciso 1 del Art 10 del CEMT que expresa "La posibilidad de acceso directo y personal al descubrimiento de las riquezas de nuestro mundo constituirá un derecho abierto por igual a todos los habitantes de nuestro planeta. La participación cada vez más difundida en el turismo nacional e internacional debe entenderse como una de las mejores expresiones posibles del continuo crecimiento del tiempo libre, y no se le opondrá obstáculo ninguno."

En síntesis, el modelo de desarrollo propuesto para el caso de Punta Ballena, y que tiene como correlato un determinado modelo turístico, remite a los modelos tradicionales de 'modernización'<sup>63</sup>, los cuales han sido ampliamente criticados por economicistas, centralistas, inconsultos y por no tomar en cuenta las diversas voces locales.

## **8. Dimensión Político-Jurídico-Administrativa**

### **8.1. Sobre el marco legal de la participación en la Evaluación de impacto ambiental (EIA) de Uruguay.**

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), del punto de vista doctrinal se ha definido como "...un instrumento de gestión medioambiental de tipo preventivo y directo. Es un procedimiento jurídico - administrativo para identificar, prevenir e interpretar los impactos ambientales que produciría un proyecto en el medio ambiente en caso de ser ejecutado, todo ello con el fin de que la administración competente pueda aceptarlo, modificarlo o rechazarlo"<sup>64</sup>.

Sintéticamente podemos decir que el procedimiento cumple las siguientes funciones: a) Conocimiento: facilita una información integrada de los posibles impactos sobre un medio natural y sobre el medio social específicamente determinados. b) Coordinación: Se logra una necesaria integración entre los distintos aspectos que conforman el medio ambiente y los distintos agentes que tienen competencia en esa materia en un espacio físico determinado. Se requiere una visión completa de la afectación del mismo en su conjunto. c) Flexibilidad: El hecho de estudiar casuísticamente los hechos ambientales de una acción o proyecto concreto en una determinada localización, en un entorno dado, permite aplicar medidas correctivas ajustadas, optimizando su coste, y flexibilizando las normas generales mediante el conocimiento específico del caso concreto. d) Participación ciudadana: En la medida de que se contemplan formas de participación para que los ciudadanos puedan acceder a la información del estudio y dar su opinión. e) Preventivo: procura evitar un daño irreparable al Ambiente antes del inicio de acciones materiales<sup>65</sup>.

El Poder Ejecutivo ejerce su competencia nacional sobre las materia de medio ambiente, ordenamiento territorial y aguas a través de un ministerio con competencia específica: Ministerio de Ambiente (en adelante MA) .

De acuerdo al marco legal vigente (Ley N° 16466 de 1994 y Decreto N° 349/2005 y modificativos) es dicho ministerio el que tiene la competencia nacional respecto a la Evaluación del Impacto Ambiental. La forma de realizar dicha evaluación es a través de un proceso autónomo realizado por el órgano con competencia específica en el tema ambiental, que como ya se dijo es: el MA, diferente del que pudiera corresponder el contralor de la actividad o proyecto por razón de materia o territorial.

La finalidad del proceso es un acto administrativo de autorización o negativa que se denomina Autorización Ambiental Previa.

A los efectos de habilitar la participación, se prevé una etapa de manifiesto (Art. 15); por tal se entiende: dejar los autos a disposición para que las partes puedan instruirse de ellos; se da un plazo de 20 días hábiles tanto para conocer el expediente como para realizar observaciones. El emplazamiento se realiza tanto por medio del Diario oficial y otro diario de circulación nacional en un solo aviso. Las observaciones realizadas por particulares en esa etapa tienen la naturaleza de peticiones realizadas a la administración.

También se prevé la realización de audiencias públicas (Art. 14 de la ley y 16 del decreto), solo obligatoria para los proyectos categorizados como C; la finalidad de la misma es dar oportunidad para que ocurran planteamientos o peticiones. En los proyectos categorizados como B es una etapa eventual y facultativa del MA. Por la etapa del proceso en que está prevista su realización posterior a la clasificación del proyecto en A, B o C, ello implica que el MA puede calificar como A un proyecto sin ningún tipo de participación ciudadana. El MA tiene una amplia discrecionalidad en cuanto al trámite a dar a estas audiencias, ya que no existen pautas explícitas regladas de cómo se deben desarrollar las mismas.

La audiencia implica, en principio, la participación de tres partes: el MA, quien tiene la conducción del proceso y como tal es la autoridad administrativa en todas sus instancias; el sujeto titular del proyecto que como tal tiene un derecho subjetivo amparado por la norma objetiva y es titular de un interés personal y directo en la regularidad del trámite; y los interesados, que tanto la ley como el reglamento los identifica como "cualquier interesado". No se exige un interés personal y directo en el asunto para participar, tanto de la etapa de manifiesto cómo, de la audiencia pública. En la medida de que el ambiente se entiende de interés general, cualquier habitante de la República puede tener interés legítimo de que el mismo se conserve de acuerdo a las normas constitucionales y legales que lo amparan. En consecuencia, la actuación del interesado, estará circunscripta al concepto de interés difuso o indeterminado en cuanto a su titularidad. Nada obsta, que alguien que vea afectado sus derechos subjetivos también lo plantee en la audiencia, ya que el derecho subjetivo es más que el mero interés. También se podría presentar otro órgano del Estado que actuará a través de sus representantes legales o representantes de personas jurídicas, organizaciones no gubernamentales, que de acuerdo a la normativa general del proceso administrativo deberán acreditar su personería.

Como enseña Sabsay<sup>67</sup> existen dos tipos de exigencias vinculadas con las audiencias públicas, que pueden aparecer en forma individual o conjunta: la obligatoriedad de celebrar audiencias públicas en forma previa a determinadas decisiones por parte de las autoridades responsables; y la obligatoriedad de fundamentar desestimaciones de opiniones vertidas por los participantes en caso de no tomarlas en cuenta. Con la primera se pretende garantizar que el ciudadano podrá contar con el espacio para ofrecer su punto de vista respecto de una posible decisión pública; la segunda implica que las opiniones expresadas en las audiencias públicas deban ser consideradas seriamente, en tanto que las autoridades resuelvan no

tenerlas en cuenta por razones de oportunidad y conveniencia, deben ofrecer los justificativos del caso y fundamentar su apartamiento. En Uruguay se optó por no obligar al Estado a fundar el motivo por el cual no se toma en cuenta la opinión de los que participan en el proceso como interesados.

La Constitución de Uruguay en su art. 30 consagra la potestad de todos los habitantes de la República de petionar ante cualquier autoridad: Se interpreta que se petiona en base a un interés simple y ello no habilita a obtener una decisión expresa de la Autoridad. Diferente es la situación prevista por el art. 318 que consagra la obligación de pronunciarse, cuando la petición es formulada por el titular de un interés legítimo; ello debe integrarse con los artículos 309 inc. 3º que califica además al interés de personal y directo, lo que excluye al interés difuso. En suma, ante el silencio del legislador, se puede concluir en que la participación de los interesados tiene el alcance del Art. 30 de la Constitución, en cuanto a que existe la potestad de pedir, pero el Estado no tiene la obligación de pronunciarse; el particular tampoco tendría la posibilidad de agotar la vía administrativa y la habilitación de una acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## **8.2. El equilibrio necesario entre las dimensiones en juego**

El caso del Proyecto Punta Ballena sirve para comprender las instancias de participación como una actividad sujeta a procesos de tensiones, disputas y conflictos, en marcos de poder estatales y no estatales. Permite hacer palpable la diversidad de actores que desean apropiarse de cierto espacio-tiempo en un contexto de tensiones y relaciones de poder asimétricas y socio históricamente determinadas entre los diversos sujetos involucrados.

Esta complejidad tiene, por tanto, múltiples dimensiones en juego, como las que hemos desarrollado hasta ahora en este documento, que se mantienen interconectadas, activas y cambiantes, teniendo mayor o menor peso alguna de ellas según la óptica del análisis que se realice. Los factores y actores que conforman estas dimensiones también son cambiantes, y obviamente se encuentran repetidos y a veces en formas inesperadas e incluso opuestas.

Por detrás de estas decisiones se encuentra un territorio que es en definitiva el escenario de la disputa. Para poder analizar lo que está ocurriendo, el marco conceptual de Haesbaert permite un abordaje de la complejidad que encierra<sup>67</sup>. Este abordaje epistemológico permite una perspectiva integradora del problema, donde el poder se ejerce de múltiples maneras y escalas, que pueden implicar desde actores gubernamentales a grupos de poder económico y político, hasta otros sujetos sociales que, fuera de la esfera gubernamental, tienen diferentes capacidades de agencia e intereses<sup>67</sup>.

En referencia al caso de estudio, la dimensión cultural nos permite identificar visiones contrapuestas sobre el mismo territorio que no pueden ser conciliadas.

La dimensión económica o economicista: en el caso se llegó a una transacción judicial para resolver un tema en función de valoraciones económicas. El territorio fue conceptualizado como fuente de recursos y oportunidad de trabajo para los habitantes de Maldonado, según el discurso del Intendente; el aporte de capital privado para completar el modelo y abrir nuevas expectativas a un turismo de alto nivel económico fueron determinantes para alinear a todos los actores políticos involucrados en las diferentes escalas.

Desde la dimensión política institucional se percibe un problema muy recurrente en Latinoamérica: el Estado, en general, no cumple su papel de arbitraje, de búsqueda del equilibrio entre sectores que pretenden conservar el ambiente cuando contradicen intereses económico<sup>68</sup>; la experiencia práctica indica que se protege al interés productivo, en base al concepto de que limitar el crecimiento económico se interpreta implícitamente como una amenaza a la vida humana<sup>69</sup>.

Desde lo jurídico administrativo, respecto de la conceptualización de un impacto ambiental, aceptable o no, depende en última instancia de una decisión política; los factores de mérito o discrecionales para determinar la existencia de afectación al ambiente son determinantes.

Para Swyngedouw<sup>70</sup> esto permite considerar que cualquier intento de dar sentido al concepto de ambiente o naturaleza responde a motivaciones de carácter político y hegemónico que no se reconocen como tales. En efecto, ignorar este vacío conceptual es una forma de despolitizar el concepto ambiente, dándole un carácter apriorístico que en realidad no tiene; de ese modo se pretende extraer de la disputa pública el contenido de este concepto fundamental para el diseño de regulaciones jurídicas y determinación de comportamientos esperados desde el orden establecido. El ambiente o la naturaleza constituyen, precisamente, ese elemento vacío central cuyo sentido sólo se esclarece relacionándolo con otros significantes, que a su vez pueden o no ser reconocibles de forma directa. En tal sentido, cuando la legislación refiere a "...un impacto ambiental significativo" nos remite a otros dos conceptos que, a su vez, admiten una gran variedad de significados: ¿Qué es sano en la naturaleza? ¿Cuándo un ambiente está enfermo? ¿Cuándo se pierde el equilibrio natural? ¿Cuándo un impacto es admisible?

Para Žižek, cualquier tentativa de otorgar sentido a los significantes vacíos es un gesto decididamente político; según este autor, el rechazo a reconocer el carácter político del sentido otorgado a los conceptos abiertos conduce a formas perversas de despolitización, que permiten una lectura del ambiente como algo neutro.

La movilización social generada por el estado público del acuerdo celebrado entre el Gobierno Departamental y el privado es una pauta evidente de lo expresado.

### **8.3. Incumplimiento de la cesión obligatoria de la faja costera**

El informe del EIA no dice nada sobre la faja de defensa de costas del proyecto. Nada se dice sobre el límite de la propiedad privada en relación a la costa; solo trazan una línea de ribera sin fundamento.

Si bien, existen vacíos legales que habilitan la pretensión de incorporación al dominio privado de bienes inmuebles costeros también hay argumentos sólidos para considerarlos como bienes de uso público (Art. 479 del Código Civil, CC) .

No admite discusión que nuestro Código Civil aprobado en 1869, en su artículo 478, identifica a "*las costas del territorio oriental*" como bienes del dominio público nacional. En el artículo siguiente se refiere al uso y goce que los particulares pueden hacer sobre dichos bienes; el legislador, en esa oportunidad hace referencia al "mar y sus riberas" (Art. 479 del CC). El tema es, y sigue siendo cual es el ancho de esa faja del dominio público.

La primera Ley orgánica de Juntas" N° 2.820 de 10/06/1903, cuyas normas fueron reiteradas en las leyes orgánicas posteriores y que aún siguen vigentes en cuanto no se opongan a la ley 9515 ( art. 80), define que constituyen bienes de uso público Departamental: "las playas marítimas y fluviales "( art. 12, nal 9). La ley orgánica de 1908, no legisla sobre el tema, por lo que se mantuvo vigente la ley anterior. La ley orgánica de 1919, también considera como bienes de uso público departamental las playas marítimas y fluviales ( art. 54 nal 18 y 24). La ley actualmente vigente, 9515 de 28/09/1935, mantiene la misma consideración (art. 35 nal 21).

La ley de expropiaciones (ley 3.958 de 28/03/1912,) en su Art. 35 entiende adquiridas por el Estado o Municipios de pleno derecho y sin indemnización alguna, desde su incorporación al uso público, las áreas de terreno con ese destino de uso, que los particulares hubieran abierto por sí y por su conveniencia sin ninguna intervención por parte del Estado. Esta norma

es de enorme trascendencia respecto del intento de apropiación privada de espacios como "Las grutas de Punta Ballena".

La ley N° 10 723 y su modificativa la ley N° 10 866 de 1946 respecto de la aprobación de subdivisión de predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados, establecieron en forma específica ( art 13) que no podría fraccionarse en predios urbanos la franja contigua a los cauces públicos; esta franja tiene un ancho de 150 metros y se mide a partir de las máximas alturas ordinarias.

Esta obligación tenía excepciones entre las que se encontraba la existencia de "acantilados o barrancas" y en tal caso la Junta Departamental por mayoría absoluta de componentes podría reducir la Faja (modificación introducida por el art 1 de la ley N° 10866 se 15/09/1946). Ello se aplicó en la zona urbanizada de Punta Ballena, pero no en este predio que no estaba considerado un bien privado hasta que en el año 1998 es reivindicado por la familia Lussich.

En 1978 el Art. 37 del Código de Aguas ( Decreto Ley N° 14.859 de 1978) establece que el límite superior de la ribera del Río de la Plata y el Océano Atlántico será el que resulte del promedio de las máximas alturas registradas cada año durante un período no menor de veinte años. Ese promedio, fue establecido por las oficinas técnicas del Ministerio de Transporte y Obras Públicas determinando, en cada tramo de la costa, una cota georeferenciable. Así, se puede identificar en forma objetiva el límite del cauce público y el comienzo de la posibilidad de propiedad privada; estos límites deberán ser identificados por los Ingenieros Agrimensores de acuerdo con los parámetros que dicta la legislación vigente.

A partir del año 1997, preservar los valores ambientales es una obligación constitucional ineludible (Art. 47 de la Constitución). La Ley No. 17.283 de 2000, en su Art 1º determina lo que se entiende por medio ambiente en el Uruguay, incluyendo en esa definición:

*"...B) la conservación de la diversidad biológica y de la configuración y estructura de la costa ( subrayado es nuestro)."*

En el Art. 3º, de la misma Ley, se aclara las dudas que pudo plantear la redacción del art. 47 de la Carta:

*"(Deber de las personas). - Las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, tienen el deber de abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación grave del medio ambiente.*

*Declárase por vía interpretativa que, a efectos de lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República y en la presente disposición, se consideran actos que causan depredación, destrucción o contaminación grave del medio ambiente, aquellos que contravengan lo establecido en la presente ley y en las demás normas regulatorias de las materias referidas en el artículo 1º. Asimismo, se entiende por daño ambiental toda pérdida, disminución o detrimento significativo que se infiera al medio ambiente."*

De la simple lectura de este artículo se puede inferir que todas aquellas acciones que se realizan en contradicción con normas expresas que regulan temas ambientales (como lo es sin duda la configuración y estructura de la costa) se consideran daño grave al ambiente. Se trata de una clara presunción iuris tantum.

De acuerdo con las normas identificadas, la regulación de la costa queda tutelada por el mandato constitucional de protección del ambiente como un bien jurídico complejo.

La ley 18 308 de 2008 (LOTDS) en su Art 50 expresamente dispone la cesión obligatoria de la faja de 150 metros ya referida, cuando los fraccionamientos costeros estén aprobados pero no consolidados del punto de vista urbanístico al tiempo de su promulgación; se entiende por falta de consolidación, que las urbanizaciones "... no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido,.."; En tal situación únicamente podrá autorizarse la edificación presentando un "Plan Especial "que prevea una rehabilitación o reparcelamiento del fraccionamiento original en el que ocurra la cesión como "espacios libres los primeros 150 (ciento cincuenta) metros de la ribera medidos hacia el interior del territorio,

en las condiciones establecidas por el inciso tercero del artículo 13 de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946 en la redacción dada por la Ley N° 10.866, de 25 de octubre de 1946”.

En el Art 83 de la misma LOTDS se establecen “...Ajustes a las Leyes N° 10.723, de 21 de abril de 1946 y N° 10.866, de 25 de octubre de 1946 (Ley de Centros Poblados)”.

Y en el literal G del artículo se dispone:

*“Deróganse los numerales 1° y 2° del artículo 13 de la Ley N° 10.723, de 21 de abril de 1946 y sustitúyese el numeral 3° del citado artículo en la redacción dada por la Ley N° 10.866, de 25 de octubre de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:*

*“Ningún predio y ninguna vía pública que sirva de único acceso a predios podrá situarse ni total ni parcialmente en terrenos inundables, o que estén a nivel inferior a 50 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas.*

*Tampoco podrá situarse ningún predio en los casos de contigüidad a los cauces del dominio público, dentro de las tierras abarcadas por una faja costera de 150 metros de ancho por lo menos, medida según lo dispone el Código de Aguas, a partir de la línea de ribera.*

*En todo fraccionamiento de predios costeros, la faja de 150 (ciento cincuenta) metros determinada a partir de la línea superior de la ribera pasará de pleno derecho al dominio público.*

*No se podrá admitir excepción alguna a lo previsto en el presente artículo”*

El Art 503 de la Ley 19.355 de 2015 complementa la tutela legal del espacio costero previendo la situación de los inmuebles costeros que mantienen su condición de suelo rural. El texto de la norma es el siguiente:

*“En todo fraccionamiento de predios comprendidos en la costa del Océano Atlántico y Río de la Plata, cualquiera sea la categoría del suelo de que se trate, pasará de pleno derecho al dominio público y quedará afectada al uso público, según dispone el Código de Aguas y sin perjuicio de otras limitaciones establecidas por leyes especiales, una faja de 150 (ciento cincuenta) metros medida a partir de la línea superior de la ribera.*

*Cuando existieren a una distancia menor, rutas nacionales o ramblas costaneras de uso público, abiertas y pavimentadas, conforme a lo dispuesto por el artículo 393 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, la faja a que refiere el inciso anterior se extenderá hasta dichas rutas o ramblas.*

*Se deberá dejar constancia de la referida cesión en el plano de fraccionamiento respectivo. Esta disposición entrará en vigencia a partir de la fecha de promulgación de la presente ley”.*

Por último, con una amplia mayoría, se aprobó la ley N° 19.772 bajo el título “Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata” el 17/07/ 2019. Esta norma prevé los requisitos mínimos que deben contemplar los planes de ordenamiento territorial que tengan por objeto el espacio costero definido en la misma ley.

Analizando la documentación gráfica antes referida a la luz de la normativa identificada podemos sostener:

1º) La transacción judicial homologada está sometida a la condición resolutoria de obtener la Informe Ambiental Previo favorable del actual Ministerio de Ambiente de la propuesta de ordenamiento territorial del padrón original 15 503 ( antes 16 413) y hoy identificado como padrones N°12.934, 12.935, 12.936, 12.937, 12.938, 12.939 y parte del padrón 15.503.

2º) La propuesta de ordenamiento territorial fue aprobado por el Ejecutivo de la Intendencia Departamental de Maldonado y por la Junta Departamental de Maldonado, como parte de un Acuerdo transaccional (artículos 2147, 1363 , siguientes y concordantes del Código Civil) en el cual las partes se realizaron concesiones recíprocas para poner fin a una situación que fue resuelta definitivamente por la Suprema Corte de Justicia por Sentencia N° 265 de fecha 09/11/2001 en autos caratulados: HUGUES DE CARRERA Marta y otros c/ INTENDENCIA DE MALDONADO, ficha 337/98.

El Acuerdo tiene pues como objetivo concreto poner fin a un largo litigio sobre la zona de Punta Ballena, que la Justicia ha reconocido de propiedad privada.

La transacción sometida a estudio ambiental fue otorgado el 24 de julio de 2014 y aprobado por Resolución N°04197/2012, dictada el 15/6/2012, por el Intendente Departamental de Maldonado. Tras ello, ambos se remitieron a la consideración de la Fiscalía Letrada Departamental de Maldonado, que se expidió favorablemente; y sometidos a la aprobación de la Junta Departamental de Maldonado, que los aprobó por unanimidad, concediendo la anuencia en sesión celebrada el 8 de agosto de 2017, mediante Resolución N°246/2017. Posteriormente, se desarrolló y presentó la Comunicación Ambiental del proyecto que fue clasificado en octubre de 2020 en la categoría "C" (exp.: 2015/14000/10639).

3º) De acuerdo a lo que emerge del Informe Ambiental Resumen (a fs 65/66) los términos de la transacción establecen:

*"Primero: VII. Es y ha sido intención y deseo prioritario de los propietarios obtener la aprobación de un proyecto de desarrollo en el referido padrón 15.503 (...). En virtud de ello se ha confeccionado un anteproyecto de viabilidad tentativa de ocupación y edificación de un máximo de metros a construirse dentro de las áreas que quedan de dominio privado (...)*

*VIII. (...) La aprobación de la presente transacción por parte del Ministerio Público y por parte de la Junta Departamental serán ad referendum de su aprobación final por parte de la Dirección Nacional de Medio Ambiente requerida para la validez plena del presente acuerdo.*

*Tercero: La Intendencia Departamental de Maldonado avala el proyecto constructivo a desarrollarse en el padrón 15.503 elaborado por el Arquitecto Julio Plottier (...)*

*Quinto: Las partes acuerdan que los propietarios presentarán el proyecto referido en la cláusula Segunda ante el Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente para su aprobación por parte de las dependencias y organismos de ese Ministerio."*

4º) Cuando se aprueba la transacción ya estaba vigente la LOTDS ( 2008) y el Art 503 de la Ley N° 19.355 de (2015) que obligan a la Administración y a los privados a ceder la faja costera de 150 metros. Por ser normas de orden público no admiten transacción en contrario ( Art 11 del C.C.).

#### **8.4. Síntesis Político-Jurídico-Administrativa**

En la actualidad, con la aprobación de la Ley N° 18 308 de 2008 (LOTDS) para que se pueda incorporar en el patrimonio personal derechos vinculados con el ordenamiento territorial (OT) se deben dar ciertas condiciones específicas. El tema está vinculado estrechamente con el concepto de aprovechamiento que, genéricamente, implica sacar utilidad de alguna cosa; referido al derecho de propiedad y al ordenamiento territorial el aprovechamiento representa un paquete de facultades susceptibles de apropiación privada, en determinadas condiciones y cumpliendo determinados deberes que la legislación urbanística hace posible.

Es el instrumento de ordenamiento territorial quien atribuye al suelo privado el aprovechamiento urbanístico, pero lo hace en forma condicional: para poder apropiarse del mismo se requiere previamente cumplir con las obligaciones o deberes (cargas) que impone el Plan al propietario. Estos principios fueron recogidos a texto expreso por los Arts. 37; 42; 44; 64 y concordantes de la LOTDS.

De acuerdo con la fecha del acuerdo y su aprobación final (2012-2017 ) tratándose las normas de ordenamiento territorial por mandato expreso de la LOTDS de normas de: " de orden público y obligatorios en los términos establecidos en la presente ley. Sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares".<sup>1</sup>

En suma, el acuerdo no puede ignorar las disposiciones que obligan a ceder al dominio público la faja de 150 metros contados desde el límite superior de la ribera; esta obligación

territorial es de interés general y de orden público de acuerdo a la calificación del legislador ( Art. 11 del Código Civil).

En un proceso judicial donde se discute sobre un tema similar al presente el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2º Turno concluye: *“no se pueden invocar derechos adquiridos en contra de la legalidad ...por tanto la demanda no puede prosperar aún para el caso de reconocérseles la propiedad, todo lo que se encuentra en la franja citada pasó (por imperio legal) a dominio público por lo que mal puede pretenderse la declaración que se peticiona”*

No contemplar la cesión de la faja costera, invalida la propuesta urbanística que no cumple con las obligaciones territoriales impuestas por la legislación vigente al tiempo de su consideración.

## **9. Conclusión**

Teniendo en cuenta el marco legal nacional, los aspectos identificados como inconsistentes o faltantes de este IAR, y los potenciales impactos que generaría la urbanización Complejo Residencial Punta Ballena, el CURE considera el proyecto como inadmisibles, al tiempo que resalta la necesidad de que sean desarrolladas medidas para la correspondiente protección de los valores naturales y culturales, que constituyen un patrimonio departamental y nacional. Frente a un escenario de pérdida irreparable de los mismos, existen múltiples alternativas a distintas escalas y niveles, de medidas de protección pública que deben explorarse, como la declaratoria de *Bien de interés departamental*, la implementación de *Zonas de prioridad patrimonial y/o ambiental* contempladas en las Directrices departamentales de Maldonado, o las declaratorias de *Monumento histórico nacional y/o de Área protegida*, entre otras.

En paralelo, se solicita aplazar la fecha final de envío de comentarios y convocar la audiencia pública correspondiente, de forma que se habilite el diálogo de todos los saberes y conocimientos vinculados a este territorio. Es por demás evidente en este momento, que una vez conocida la propuesta, las instituciones y la opinión pública reaccionaron en forma inmediata y masiva, mostrando la enorme trascendencia ambiental, simbólica y cultural del tema a resolver. Solicitamos que todas las voces sean tomadas en cuenta al momento de la decisión sobre el lugar.

## Referencias bibliográficas

1. Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible; 2008; Ley 17283 de Protección del Medio Ambiente; Ley 19772 Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata, entre otras.
2. Castree, N. (2006). From neoliberalism to neoliberalisation: Consolations, confusions, and necessary illusions. *Environment and Planning A*, 38, 1-6. <https://doi.org/10.1068%2Fa38147>
3. Duffy, R. (2015). Nature-Based Tourism and Neoliberalism: Concealing Contradictions. *Tourism Geographies*, 17(4). <http://doi.org/10.1080/14616688.2015.1053972>
4. Warner, Thomas (2014). "The new 'Passive Revolution' of the green economy and growth discourse: Maintaining the 'Sustainable Development' of Neoliberal Capitalism," *New Political Economy*, 20(1), pp. 21-41, DOI: 10.1080/13563467.2013.866081
5. Gadino, I., Sciandro, J., Taveira, G. y Goldberg, N. (2022). Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica. El caso de Región Este, Uruguay. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 48(145).
6. Gadino, I. y Taveira, G. (2020). "Ordenamiento y gestión del territorio en zonas costeras con turismo residencial. El caso de Región Este, Uruguay". *Revista Geografía del Norte Grande, Universidad Católica de Chile*.
7. M24. Sunca pide plan de construcción de vivienda de interés social: "el gobierno hizo descender en forma notoria la inversión pública". 19 de Octubre de 2023. <https://www.m24.com.uy/sunca-pide-plan-de-construccion-de-vivienda-de-interes-social-el-gobierno-hizo-descender-en-forma-notoria-la-inversion-publica/> [acceso 5 de noviembre 2023]
8. Consejo de Europa (2000). Convenio Europeo del Paisaje [en línea].
9. Nogué J., Sala P. (2008). El paisaje en la ordenación del territorio: los catálogos de paisaje de Cataluña. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, ISSN 0210-5462, Vol. 43, No2 . p 69-98.
10. Gianotti C, Villamarzo E., Piazza N., Nin M., Rodríguez Gallego L., Lembo V. (2015). El Paisaje Cultural Laguna de Rocha como objeto focal de conservación: propuesta para su integración dentro del plan de manejo de un área protegida. En: «paisaje > patrimonio > proyecto > desarrollo local» Paisajes culturales en Uruguay.
11. Landscape Character Guidance for England & Scotland - Topic Paper 6, Countryside Agency and SNH (NatureScot), (2002).
12. Bland LM, Keith DA, Miller RM, Murray NJ and Rodríguez JP (eds.) 2017. Guidelines for the application of IUCN Red List of Ecosystems Categories and Criteria, Version 1.1. Gland, Switzerland: IUCN. ix + 99pp.
13. NU 1992. Convenio Sobre la Diversidad Biológica. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
14. Puppo et al, (2020). Remanentes Verdes de la Costa: revalorización y gestión colaborativa de parches de vegetación costera en Maldonado. *Tekopora* 2(1): 133-54. <https://revistatekopora.cure.edu.uy/index.php/reer/article/view/37>
15. Guía para la evaluación de impacto ambiental del valor paisajístico en el SEIA, (2019).
16. Bossi & Gaucher (Ed.) (2014): Geología del Uruguay – Tomo 1: Predevónico - Polo S.A. Montevideo. Pp 1-450.
17. Oyhantçabal, P. (2005). The Sierra Ballena Shear zone: kinematics, timing and its significance for the geotectonic evolution of southeast Uruguay. *Niedersächsische Staats-und Universitätsbibliothek Göttingen* - Unpublished PHD thesis.
18. Gómez Rifas C. (1995) A zona de cizalhamento sinistral de "Sierra Ballena" no Uruguai. Ph.D.Thesis. Instituto de Geociencias. Universidade de Sao Paulo, 244pp
19. Spoturno, J. J., P. Oyhantçabal, and J. Loureiro.(2012) "Mapa geológico del Departamento de Maldonado escala 1: 100.000." Facultad de Ciencias (UdelaR)– Dirección Nacional de Minería y Geología (MIEM)(2012)
20. Cernuschi, F. (2021). La falla de Sierra Ballena, más de 530 millones de años de existencia. <https://puntadelesteinternacional.com/patrimonio-geologico-natural-de-maldonado-la-falla-de-sierra-ba>
21. <https://jose-f-garcia-hidalgo.web.uah.es/investigacion/paisaje.html#lana-la-zona-de-cizalla-de-sierra-ballena/>
22. Lacreu, H.L. (2007). La historia geológica del paisaje como contenido esencial en la enseñanza obligatoria. *Didáctica de las Ciencias Experimentales* n. 51 pp.76-87.
23. Faraone, M. (2022). Valoración del patrimonio geológico en Uruguay: hacia la definición de contextos geológicos como estrategia para un inventario nacional de geositios. *Geotemas* (Madrid), (19), 45-48).

24. Faraone, M. (2023). Inventario del patrimonio geológico del Uruguay a partir de categorías temáticas: definición del método y su implementación. Tesis de Maestría, Escola de Ciências, Universidade do Minho. Braga, Portugal. 124 pp.
25. Rodríguez-Gallego et al. (2008). Diagnóstico de la biodiversidad de la costa de Maldonado. Technical Report. Sección Limnología – Facultad de Ciencias – UdelaR, 51 pp.;
26. Bonifacino (2015) Flora y Vegetación de Punta Ballena – Maldonado. Laboratorio de Botánica - Facultad de Agronomía, Laboratorio de Sistemática de Plantas Vasculares - Facultad de Ciencias. 8pp.
27. Mai et al. (2020). Punta Ballena: un hotspot de diversidad vegetal en la costa de Uruguay. Informe presentado a la DINAMA MVOTMA. Departamento de Ecología y Gestión Ambiental – Centro Universitario Regional Este – Laboratorio de Botánica – Facultad de Agronomía - UdelaR;
28. Mai et al. (2022). Vascular plants of Punta Ballena: dataset for conservation of an endangered hotspot from Uruguay. *Neotropical Biology and Conservation* 17(2): 163–195.
29. García-Alonso J. (2022). Coastal light pollution effects on broadcast spawning *Alitta succinea* (Polychaete): Shift on zeitgeber stimuli and phototaxis at Punta del Este harbour (Uruguay). Congreso ECSA 59, San Sebastián, España. <https://www.estuarinecoastalconference.com/>
30. Informe de flora y vegetación de Punta Ballena (en elaboración). Un patrimonio natural invaluable a punto de perderse. Informe en respuesta al desarrollo del complejo residencial en Punta Ballena.
31. López Mazz, J. M. et al. (2009) Apuntes para una arqueología costera y del Cabo Polonio. En López Mazz, J. M, Gascue, A. (Eds.). *Arqueología prehistórica uruguaya en el siglo XXI*. Montevideo: Biblioteca Nacional y Facultad de Humanidades, p. 39–66.
32. Brum L., (2011). Ocupaciones litorales en las costas platenses del departamento de Maldonado (Uruguay). Primeras aproximaciones. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales.*, Año 4, N°4:21-30.
33. Silveira, F., Caporale, M., Silvera, M., Baeza, J., Arevalo, B., Amaro, C., Lublinc, G., Oxandabarat, I. & Rodríguez, O., (2020). Investigaciones arqueológicas en la zona costera del Departamento de Maldonado, Uruguay. *CUADERNOS - SERIES ESPECIALES* 8 (2): 263-277.
34. Villarmarzo, E. (2018). Gestión integral del patrimonio arqueológico costero. Investigación y extensión en dos casos de estudio: Parque Nacional Cabo Polonio y Paisaje Protegido Laguna de Rocha (Uruguay). Tesis doctoral. Doctorado en Arqueología de la FCS, UNCPBA, Olavarría, Argentina.
35. Villarmarzo, E. (2022). El litoral atlántico uruguayo: Síntesis arqueológica y apuntes para la conservación. *Tessituras* 10(1):148-170.
36. López Mazz, J. M. et al. (2011). Ocupaciones prehistóricas en el litoral atlántico uruguayo. Estudios actuales en la laguna Negra. *REMS*, v. 4, n. 4, p. 43–50
37. Sotelo M., (2014). Cairnes y vichaderos en las tierras altas de Uruguay. *Revista del Museo de Antropología* 7 (2): 309-316
38. Sotelo, M. (2020). “Stone Structures in the Highlands of Uruguay”, *Encyclopedia of Global Archaeology*. Springer Nature Switzerland AG 2020, Switzerland. Pp. 10269-10284.
39. Seijo, C. (1931) “La Guardia de San Antonio”. *Revista Sociedad de Amigos de la Arqueología*. Tomo V: 157-193. Montevideo.
40. Cordero, S. (1960). Los charrúas. Síntesis etnográfica y arqueológica del Uruguay. Editorial Mentor. Montevideo.
41. Caporale, M. y E. Vallvé. (2018). Plan local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Cuenca de Laguna del Sauce. Consultoría Especializada en Patrimonio Cultural.
42. Pinto, M. y S. Varela. (1980). Un precerámico en Sierra de la Ballena (Maldonado, Uruguay). En VII Congreso Nacional de Arqueología, Colonia del Sacramento. Uruguay, Montevideo: Centro de Estudios Arqueológicos,
43. Caporale M., Silvera M., Lemos Zito J., Baeza J. y O. Rodríguez. (2015). Revalorización del patrimonio arqueológico del ecoparque del humedal del arroyo Maldonado (depto. Maldonado-Uruguay). Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano - Series Especiales. No 2 Vol. 3. pp. 163-176. ISSN 2362-1958
44. Seijo, C. (1923). De prehistoria. *Revista histórica*, Tomo XI, No.33: 1491-1508.
45. Brum L., (2011). Ocupaciones litorales en las costas platenses del departamento de Maldonado (Uruguay). Primeras aproximaciones. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales.*, Año 4, N°4:21-30.
46. Sotelo M. (2018) Paisajes olvidados en las serranías de Uruguay. Arquitecturas en piedra en la sierra de Aguirre. Sevilla, Tesis Doctoral de la Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Sevilla.
47. Ceruti M.C. (2020): Montes sagrados y emblemáticos en Uruguay: del cerro Pan de Azúcar a la Ermita del padre Pío en Salto. *Mitológicas*, vol. XXXV, pp. 87-106.

48. Lezama A., Pereira, V., Fernández, E., (2006). Investigación arqueológica del pecio de la nave capitana de Martín Afonso de Sousa (1531). Informe final Proyecto (PDT S/C/IF/29/30).
49. Keldjian, E.; Lezama, A.; Gascue, A. y Brum, L. (2019). Informe final proyecto: Tecnologías aplicadas a la gestión del Patrimonio Cultural Subacuático de la bahía de Maldonado, Uruguay". Investigación Fondo María Viñas de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Centro de Investigaciones del Patrimonio Costero, Centro Universitario Regional del Este, Universidad de la República. Uruguay.
50. Vidart, D. (2013). Cuando Uruguay era sólo un río. Testimonios de cronistas y viajeros (siglo XVI a XVIII). Montevideo: Ediciones B.
51. Unión Vecinal de Punta Ballena y Lagunas del Sauce y del Diario. (2015). Informe Paisaje de Punta Ballena: Patrimonio natural, histórico y sociocultural, presentado a Dir. Gral de Planeamiento. Intendencia de Maldonado. Expe 2015-88-01-11104
52. Martínez Rovira, E. (1974). A pie y a caballo. Apuntes del campo de Maldonado. Impresora Rex. Montevideo.
53. Florines, A., J. Geymonat y A. Toscano. (2011). Informe arqueológico e histórico del cerco de piedra seca del complejo de parques eólicos "Emanuelle Cambilargiú" Sierra de los Caracoles I y II de UTE. Informe final. CSI Ingenieros SA. Noviembre 2011.
54. Dachary, C. A. (2015) Turismo Un Modelo de Desarrollo. Revista Latinoamericana de Turismología. Juiz de Fora, Vol.1, (n.1): 16 –26.
55. Dachary, C. A. A., Arnaiz Burne, S. M. (2012). El turismo : ¿un modelo funcional al capitalismo? Revista de ciencias sociales, 4(21), 7-26.
56. Lash, Scott; Urry, John. (1998). Economía de Signos y Espacio. Sobre el Capitalismo de la Posorganización. Buenos Aires: Amorrortu.
57. Capanegra, César. Sociología del Turismo. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Diciembre de 2010.
58. Hall, C.M., & Frost W. (2009) Tourism and national parks: international perspectives on development, histories and change. Routledge, London.
59. Tripadvisor. Mirador Punta Ballena. [https://www.tripadvisor.es/Attraction\\_Review-g1238496-d7654038-Reviews-Mirador\\_Punta\\_Ballena-Punta\\_Ballena\\_Maldonado\\_Maldonado\\_Department.html](https://www.tripadvisor.es/Attraction_Review-g1238496-d7654038-Reviews-Mirador_Punta_Ballena-Punta_Ballena_Maldonado_Maldonado_Department.html) [acceso 5 noviembre 2023]
60. Zorzi M., Campodónico G., Bianchi F. (29-06-2023). "El mejor sindicato es el que no existe": razones de la baja sindicalización en el sector hotelero y gastronómico de Uruguay. alba sud. <https://www.albasud.org/noticia/es/1595/ldquo-el-mejor-sindicato-es-el-que-no-existe-rdquo-razones-de-la-baja-sindicalizacion-en-el-sector-hotelero-y-gastronomico-de-uruguay>. [acceso 5 noviembre 2023]
61. Cañada, E. (2023). Tensiones entre exclusión e inclusión en el desarrollo turístico, un cambio de perspectiva | Ayana Revista de Investigación en Turismo. 3(2), 037. <https://doi.org/10.24215/27186717e037>
62. OMT (1999, Octubre). Código Ético Mundial para el Turismo [archivo PDF] Recuperado de <https://www.unwto.org/es/codigo-etico-mundial-para-el-turismo>.
63. Barbini, Bernarda; Cruz, Gonzalo; Roldán, Nadia; Cacciutto, Mariangel (2012). Modelos de desarrollo e implicancias en el turismo: un análisis histórico. Registros. Mar del Plata, año 8 (n.9): 117-129.
64. Encinas, M.; Gómez de Balugera, Z. (2011). Evaluación de impacto ambiental: Aspectos teóricos. Vitoria-Gasteiz: escuela universitaria de ingeniería de Vitoria-Gasteiz ISBN: 978-84-615-1146-4.
65. Canter, L. (1998). Manual de evaluación de impacto ambiental: técnicas para la elaboración de estudios de impacto. McGraw Hill. ISBN: 9788448112516. Madrid.
66. Sabsay, D.A.; Di Paola, M.E. (2003) "La participación pública y la nueva Ley General del Ambiente", ADLA 2003-C-3771. Buenos Aires.
67. Haesbaert, R. (2011). El mito de la desterritorialización. Del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad. Siglo XXI. Ciudad de México.
68. Manzanal M. y González F. (2010) Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. Buenos Aires.
69. Foucault, M. (2000). Defender la sociedad. Ed Siglo 21. Buenos Aires.
70. Swyngedouw, E. (2011) ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada / Nature does not exist! Sustainability as Symptom of a Depoliticized Planning. Urban, > Núm. 01 (2011). Disponible :<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/410>.