

# NAP Ciudades

Plan Nacional de Adaptación en ciudades e infraestructuras



*Consultoría IC URU18002-996 “Herramientas de planificación y gestión para el reordenamiento del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática (CVC)”*

---

## INFORME PRODUCTO 3

**Propuestas de intervención para dos estudios de caso.-**

PERÍODO CONSULTORÍA: 01-06/2021

**Mayo - junio , 2021.-**



## PROPUESTA DE INTERVENCIÓN EN 2 ESTUDIOS DE CASO

**AÑO 2021**

Proyecto URU 18/002 - Integración del enfoque de adaptación al cambio climático en Ciudades e Infraestructuras (NAP Ciudades)

Consultoría - IC URU18002-996 Consultor/a local para el desarrollo de “Herramientas de planificación y gestión para el reordenamiento del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática (CVC)”

Supervisor/a: Analista de Programa- Área Medio Ambiente del PNUD, en coordinación con la Consultora Principal del Proyecto y el Comité Técnico del proyecto, en particular DINOT, DINAMA y DINAGUA.

Tipo de Contrato: Contrato Contratista Individual (IC)

Duración de consultoría: 5 meses

Lugar de la Consultoría: Montevideo-Localidades Costeras - Uruguay

### **Consultora responsable**

Consultora responsable:  
**Dra. Claudia Moroy**



Este documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto URU/18/002, Integración del enfoque de adaptación en ciudades, infraestructuras y ordenamiento territorial, cuyo objetivo principal es la elaboración de un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en ciudades e infraestructuras (NAP Ciudades). El Proyecto es liderado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Mvot) y el Ministerio de Ambiente (MA), implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financiado por el Fondo Verde para el Clima y cuenta con el apoyo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

Específicamente responde al Producto 3 de los Términos de referencia del llamado a Consultor/a local para el desarrollo de Herramientas de planificación y gestión para el reordenamiento del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática (CVC)” (IC URU18002-996) y al Plan de Trabajo acordado con Comité Técnico del Proyecto NAP Ciudades, integrado por MVOT DINOT, MA DINAMA, DINAGUA, NAP COSTAS, Gestión Costera.

### **Comité Técnico NAP Ciudades**

Myrna Campoleoni, Consultora principal NAP Ciudades

Gustavo Olveyra, Consultor NAP Ciudades

Magdalena Preve, PNUD

Mariana Kasprzyk y Mónica Gómez, Dinacc

Rossana Tierno y Elba Fernández, DINOT

Adriana Piperno, DINAGUA

Carolina Passeggi, DINA VI

Paloma Nieto, Dinacea y Dinabise

Ana Guerra, PMB

Guillermo Rey, Ignacio Ferrari y Stella Zuccolini, ANV

Alejandra Cuadrado, Dinagua (Hasta marzo de 2020)

Cecilia Curbelo, Dinavi (Hasta diciembre 2020)

Cristina Sienra, Mevir (2018, 2019)



Gabriela Pignataro (Hasta agosto de 2020)

### **Equipo Técnico del proyecto**

Myrna Campoleoni (Consultora principal)

Alicia Iglesias

Ana Laura Surroca

Andrés Bentancor

Florencia Etulain

Gonzalo Pastorino

Gustavo Robaina

Gustavo Olveyra

Helena Garate

Silvina Papagno

Sinay Medouze

Virginia Arribas

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros.

El uso del lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestro equipo. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear

## Contenido

1.1 ANTECEDENTES, RELACIÓN CON LOS PRODUCTOS ANTERIORES Y LOS CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE	11
1.2 DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO DEL PRODUCTO 3 : PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN PARA 2 ESTUDIOS DE CASO	15
1.3 PROPUESTA FINAL DE LAS 2 SITUACIONES DE ESTUDIO	19
1.4 PLAN DE TRABAJO PARA EL PRODUCTO 3 Y ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	21
2.1 PROPUESTA METODOLÓGICA PARTICIPATIVA	24
2.1.1 DOCUMENTACIÓN CONSULTADA	25
2.1.2 MAPA DE ACTORES RELEVANTES	25
2.1.3 ENTREVISTAS, REUNIONES EQUIPOS DEPARTAMENTALES	26
2.1.4 ACTIVIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA- TALLER ARAZATÍ	27
2.2 HERRAMIENTAS APLICADAS EN LOS CASOS PILOTO	27
3.1 EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS DE HERRAMIENTAS APLICABLES	28
3.2 TABLA DE CONFLICTOS Y HERRAMIENTAS APLICADAS A LOS CASOS PILOTO	29
3.3 LISTADO DE HERRAMIENTAS MÁS IMPORTANTES APLICABLES A LOS CASOS PILOTO	41
4.1 EL CASO ARAZATÍ	48
4.2 DIAGNÓSTICO	49
4.2.1. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA Y DEL CONFLICTO	49
4.2.2. ZONAS IDENTIFICADAS Y SUS CARACTERÍSTICAS	56
4.2.3 MOVIMIENTOS SOCIALES Y CONFORMACIÓN DE GRUPO DE TRABAJO	64
4.2.4 DE LA ACTIVIDAD: PESCA ARTESANAL	65
4.2.5 NORMATIVA APLICABLE A LA ACTIVIDAD	66
4.2.6 NORMATIVA NACIONAL Y DEPARTAMENTAL APLICABLE EN MATERIA COSTERA Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	79
4.2.7 CONFLICTO COSTERO IDENTIFICADO : RESIDENCIA EN ZONA DE RIESGO ALTO POR EROSIÓN COSTERA	90
4.3 DISEÑO DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA EL CASO ARAZATÍ	98
4.3.1 OBJETO DE LA PROPUESTA	99
4.3.1 RESUMEN DE LA PROPUESTA	105
4.3.2 DESARROLLO DE LA PROPUESTA	106

4.3.2.1) PLANIFICACIÓN MODELO TERRITORIAL.....	107
4.3.2.2) DEFINICIÓN DE ÁREAS APTAS: ESTUDIO DE TIERRA VACANTE Y POSIBILIDADES DE ACCESO AL SUELO PARA FUTURAS RELOCALIZACIONES CONSIDERANDO LOS ESCENARIOS DE CVC .....	119
5. FRACCIONAMIENTOS CONSOLIDADOS Y NO CONSOLIDADOS EN ZONAS DE RIESGO ALTO ACTUAL Y POTENCIAL.....	128
5. 1 PARTE 1 : FRACCIONAMIENTOS EN ZONAS DE RIESGO ALTO ACTUAL Y POTENCIAL .....	129
5. 1.2. SITUACIONES IDENTIFICADAS PARA EL ESTUDIO .....	129
5. 1.3. RELACIÓN CON LA CATEGORÍA DE SUELO.....	153
5. 1.4. ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS APLICABLES AL CONFLICTO COSTERO IDENTIFICADO ...	157
5. 2 PARTE 2 : FRACCIONAMIENTOS EN ZONAS CONSOLIDADAS DE RIESGO ALTO ACTUAL Y POTENCIAL, EN PARTICULAR CASO COSTA AZUL.....	160
6. REFLEXIONES FINALES .....	181

## ANEXOS:

ANEXO I: BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

ANEXO II: MEMORIA DE PARTICIPACIÓN

ANEXO III: JURISPRUDENCIA

ANEXI IV: FICHAS DESCRIPTIVAS CONFLICTOS COSTEROS

## ACRÓNIMOS Y SIGLAS UTILIZADAS

CC Cambio climático

CVC Cambio Climático y variabilidad climática

IOTDS Instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

LOTDS Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

NAP Plan Nacional de Adaptación (por sus siglas en inglés)

MVOT Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial

MA Ministerio de Ambiente

DINOT Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

DINAGUA Dirección Nacional de Aguas (MVTOMA)

ONU Organización de las Naciones Unidas

OPP Oficina de Planificación y Presupuesto

AAP Autorización Ambiental Previa

EAE Evaluación Ambiental Estratégica

DDHH derechos humanos

IUE Identificación única de expedientes

S/I Sin identificar

CC Código Civil

LJU La Justicia Uruguaya

TCA Tribunal de lo Contencioso Administrativo

SCJ Suprema Corte de Justicia



## GLOSARIO

Las siguientes definiciones fueron tomadas del Glosario sobre respuesta al cambio climático (<https://www.mvotma.gub.uy/cambio-climatico>) y del libro “Inundaciones urbanas: instrumentos para la gestión de riesgo en las políticas públicas” (DINAGUA, MVOTMA 2011).

**Acuerdo de París:** Primer acuerdo global sobre el cambio climático adoptado en la COP21 de París por los 195 países miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en diciembre del 2015.

**Adaptación:** Capacidad de los sistemas naturales o humanos para responder a los cambios climáticos actuales o esperados, que permite moderar los danos o aprovechar oportunidades. Se distinguen 3 tipos:

**Adaptación anticipada o proactiva:** tiene lugar antes de que se observen los impactos del cambio climático.

**Adaptación autónoma o espontánea:** No constituye una respuesta consciente a las condiciones climáticas, pero es provocada por cambios ecológicos en sistemas naturales y por modificaciones en el bienestar del sistema humano.

**Adaptación planificada o ex-post:** Adaptación que resulta de las decisiones políticas, basadas en la conciencia de que las condiciones han cambiado o están a punto de cambiar y que es necesario actuar para volver a recurrir, mantener o alcanzar un estado deseado.

**Amenaza:** fenómenos o proceso que implica la posibilidad de ocurrencia de un evento que puede causar daño. La amenaza puede ser de origen natural, antrópico, o surgir como resultado de la interrelación de la naturaleza con las prácticas sociales (como es el caso de las inundaciones).

La identificación de un evento como amenaza no es intrínseca al evento. La amenaza se visualiza a través del impacto en la sociedad; una amenaza es posible solamente si un componente de la sociedad está sujeto a posibles daños o pérdidas.

**Cambio climático:** El cambio climático se define como un cambio atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmosfera mundial y que se suma a la variabilidad climática observada durante periodos de tiempo comparables. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) hace una distinción entre el cambio climático atribuido a las actividades humanas que alteran la composición de la atmosfera y la variabilidad climática atribuible a causas naturales.

**Capacidad de adaptación:** Es la capacidad de un sistema para ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad del clima y sus extremos) para minimizar los daños posibles, aprovechar las oportunidades o para hacer frente a las consecuencias.

**Curva de inundación:** se define como la intersección de la superficie del terreno y la superficie de agua en un momento dado o para una magnitud de inundación dada.

**Curva de inundación por período de retorno:** son curvas de inundación asociadas a un período de retorno. Se calculan a partir de datos estadísticos.

**Gestión del riesgo:** capacidad que desarrolla una comunidad para manejar debidamente su relación con las amenazas de manera que los riesgos no necesariamente se conviertan en desastres. La gestión del riesgo es un proceso social mediante el cual una sociedad influye en la reducción, previsión y/o control de los niveles de riesgo que atraviesa. Esta gestión -con características, estrategias e instrumentos particulares- debe ser considerada en su esencia como un componente intrínseco y esencial de la gestión del desarrollo. Admite, en principio, distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial, hasta lo local, lo comunitario y lo familiar.

**Impactos del cambio climático:** Son los efectos del cambio climático sobre los sistemas naturales o humanos. Se puede distinguir entre impactos potenciales y residuales. Los potenciales son todos aquellos que pueden ocurrir dando un cambio proyectado en el clima, sin considerar la adaptación. Los residuales son los que pueden ocurrir después de la adaptación.

**Inundación:** se define como aquella crecida que afecta la actividad antrópica, ya sea vivienda, producción o equipamientos e infraestructuras en general.

**Mapa de riesgo por inundación:** es una herramienta fundamental en la toma de decisión que permite gestionar los riesgos más allá del momento del evento y la emergencia, por tanto es un proceso continuo en el tiempo. A los efectos de la gestión, cuando se habla de mapa de riesgo de la ciudad se refiere a una clasificación del suelo incorporada al plan local. El mapa de riesgo permite localizar, controlar, dar seguimiento y representar en forma gráfica, los agentes generadores de riesgos, la susceptibilidad del territorio a verse afectado y la vulnerabilidad de la sociedad sobre la cual impactan.

**Medidas de adaptación al cambio climático:** son aquellas que sirven para reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados del cambio climático.

**Mitigación:** planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación es el resultado de la aceptación de que ni es posible controlar el riesgo totalmente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y consecuencias y solo es posible atenuarlas (Ley N° 18.621, Sistema Nacional de Emergencias)

**Período de retorno:** es un concepto estadístico que estima el tiempo promedio entre dos eventos que iguallen o superen determinada magnitud.

**Resiliencia:** Se refiere a la capacidad de un sistema social o ecológico de absorber una alteración sin perder su estructura básica, sus modos de funcionamiento o su capacidad de organización, de adaptación al estrés y al cambio. Esta habilidad se desarrolla con el tiempo y se ve reforzada por los factores de protección del ambiente. La resiliencia contribuye a mantener una buena salud eco sistémica y la mejora del mismo.

**Riesgo:** es la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales, o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con las vulnerabilidades de los elementos expuestos. (Ley N° 18.621).

**Variabilidad Climática:** El término "variabilidad climática" debe ser usado para destacar variabilidad dentro del clima, o sea fluctuaciones en las propiedades estadísticas sobre periodos de semanas, meses o años. De esa manera se determinan límites dentro de los cuales los valores medios, varianzas o frecuencias de valores entre los límites establecidos puede ser aceptada como normal. Los eventos fuera de estos límites pueden ser vistos como anómalos a un cierto nivel de significación. Si las propiedades estadísticas de una secuencia de años, décadas, etc. difieren considerablemente respecto de otra secuencia de años, décadas, etc. de referencia, podemos hablar de "Cambio Climático" sobre una escala de tiempo adecuada. (<http://meteorologia.fcien.edu.uy/Curuguay.html>)

**Vulnerabilidad:** corresponde a la manifestación de una predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se presente un fenómeno o peligro de origen natural o causado por el hombre.

# CAPITULO I: ANTECEDENTES Y ALCANCE DEL PRODUCTO 3

## 1.1 ANTECEDENTES, RELACIÓN CON LOS PRODUCTOS ANTERIORES Y LOS CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE.

### 1.1.1 Antecedentes. Objeto de la consultoría

Como punto de partida, es necesario partir del objeto general de la Consultoría, la cual se propone impulsar el análisis e implementación de **herramientas de gestión territorial para la adaptación al cambio climático y a la variabilidad climática (CVC)** de forma de reducir la vulnerabilidad urbana y aumentar la resiliencia de las ciudades costeras, abarcando territorialmente las costas sobre el Océano Atlántico y Río de la Plata.-

A estos efectos, se desarrollaron los Productos 1 y 2, y en ese proceso de ha ido incorporando, sobre todo en el Producto 2, la mirada departamental y local, llegándose ahora en el Producto 2 a una aplicación más concreta a situaciones de carácter específico.

En el marco de la unidad conceptual y metodológica que se intenta la Consultoría el Producto 1 desarrolló un “ ESTUDIO DE CASOS INTERNACIONALES Y NACIONALES DE ADAPTACIÓN AL CVC EN CIUDADES COSTERAS”, siendo base fundamental para el desarrollo del Producto 2, por tratarse de una propuesta de herramientas jurídicas, económicas y de ordenamiento territorial, aplicables a las situaciones de conflicto costero ya identificadas.

Por otra parte, teniéndose presente el objeto de la consultoría, el cual refiere justamente al diseño de herramientas, y que fuera el contenido general del producto 2, el mismo se generó con el objetivo de proporcionar una base de conocimiento para el desarrollo de herramientas de gestión territorial para la readecuación y reordenamiento de fraccionamientos costeros (formales e informales, consolidados y no consolidados) y sus infraestructuras asociadas, ubicados en zonas con riesgo actual y amenaza potencial - por el aumento del nivel del mar y la erosión costera, en un contexto de adaptación al CVC.

En esta oportunidad, el Producto 3 “ pondrá la lupa “ en situaciones más específicas de conflicto costero, las cuales se han relevado en el proceso de todo el desarrollo de la consultoría.

Considerando este proceso, en el marco del Producto 1 se definió el alcance del ámbito territorial de la Consultoría y las situaciones de riesgo alto actual o potencial que implicaban, a lo cual nos remitimos, tomándose como base fundamental el Estudio efectuado por DINAGUA - MA y basado en los Informes de la Universidad de Cantabria para Uruguay, los que definen zonas de riesgo alto en las localidades costeras de Océano Atlántico y Río de la Plata.

Importa señalar, que el mismo responde al riesgo actual y potencial por inundación costera pero es claro que también existen otros fenómenos en la propia faja de defensas de costa como la erosión y que se consideran parte del objeto de estudio en tanto se encuentran en la zona de mayor vulnerabilidad ecosistémica y por ende debiera ser la de mayor protección.

Apuntamos en dicha oportunidad también, que estas zonas de riesgo alto actual o potencial pueden estar integradas a la planificación, si el Gobierno Departamental cuenta con su MDR aprobado en sus Planes Locales, pero no siempre ello es así, existiendo diferentes desarrollos a nivel departamental.

Por otra parte, si bien está claro que la faja de defensa de costas es parte de las zonas de riesgo alto, hoy por hoy, en vigencia de las Directrices Costeras es posible que los IOTDS amplíen dicha zona, por lo que puede ser más extensa que las mismas. Asimismo, estas zonas de riesgo alto, en especial las de riesgo potencial en el estudio referido de Universidad de Cantabria e IMFIA se expanden continentalmente en muchos casos más allá de los 250 metros, elemento importante para la consideración de la regulación de estas zonas.

De esta forma, las zonas de riesgo alto pueden coincidir en su totalidad con la faja de defensa de las costas establecida por el Código de Aguas o, cuando existen ecosistemas a proteger, las mismas pueden ser mayores y no coincidir exactamente con la faja de protección costera del Océano Atlántico y Río de la Plata, cuando así lo establezcan los IOTDS.

El objeto de la consultoría antes detallado nos permitió delimitar los casos de estudio del Producto 1 y será fundamental para la definición de los Casos Piloto a desarrollarse en el Producto 3, tratándose de **situaciones de conflicto costero específicas y con un ámbito territorial de aplicación concreto**. A dichas situaciones las denominamos conflictos costeros, siendo aquellos que se relacionan entonces con fraccionamientos costeros, en costa atlántica y Río de la Plata, sobre las zonas de riesgo alto (riesgo actual o amenaza potencial o futura). Dichos conflictos pueden identificarse en zonas de ocupación formal o informal (tierras de dominio público o fiscal o tierras propiedad privada) en zonas urbanas, suburbanas o rurales, es decir con un grado real de consolidación, con una consolidación potencial o no consolidadas y en estado natural pero con riesgo potencial de alteración.

En el marco del producto 1 se detalló que no todo conflicto costero es analizado desde la presente consultoría, en el entendido de existen otros, como los conflictos netamente ambientales, pero que no son los que se enmarcan en el objeto de estudio, de ahí la importancia de su definición como punto de partida.

De esta forma, el conflicto analizado es esa tensión entre la urbanización o potencialidad de la misma por una parte y el aumento del nivel del mar y erosión costera por el otro, y como esa tensión se produce en las zonas de riesgo alto, es decir aquellas que deberían contar con la mayor protección desde el punto de vista jurídico, para su conservación y preservación ecosistémica.

El objeto de la consultoría es claro y ello implica, el estudio de casos ya desarrollado en el producto 1, el diseño de las herramientas de aplicación a esos casos y el estudio de los 2 casos pilotos en las zonas de riesgo alto, en las cuales existen los conflictos costeros antes detallados y que guardan relación con la ocupación ya sea para residencia, turismo u otros usos de dichas zonas, su potencial ocupación y la protección del ecosistema costero.

Considerando este objeto general de la Consultoría, de acuerdo a sus TRD, se espera de la misma que el producto contribuya a:

- generar criterios y herramientas para el desarrollo de nuevos fraccionamientos en zonas costeras, basados en la disminución del riesgo y la adaptación al CVC,
- proteger los componentes vulnerables del espacio costero.
- aportar criterios a ser considerados en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial de ámbitos vinculados a los espacios costeros.

### 1.1.2 Relación con el Producto 1 y 2

En el marco de dicho objeto se desarrolló el estudio de casos nacionales e internacionales considerando no cualquier tipo de conflicto costero sino , como se dijo, aquel que implicaba esa tensión de intereses entre situaciones **en muchos casos perpetuadas en el tiempo de ocupación formal o informal en estas zonas costeras de riesgo alto** y, por otra parte, la erosión y el aumento del nivel del mar y demás variables que inciden por efecto del CVC.



Figura 1. – Imagen metodología producto 1. Elaboración propia.

La figura 1 resume la metodología empleada, generando un Plan de trabajo, del cual se deriva un Mapa de actores relevantes para todo el proceso y un ámbito territorial de aplicación definido. Por otra parte, la participación como centro, las fuentes de información y relevamiento utilizadas, para concluir en lograr un diagnóstico de los CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE.

Desde el punto de vista del objeto de estudio y ámbito de aplicación territorial se identificaron y validaron luego del estudio de casos las siguientes problemáticas costeras más recurrentes, consideradas desde el punto de vista de la urbanización de la costa por un lado y los fenómenos climáticos que inciden en el territorio costero de Uruguay, en particular el aumento de nivel del mar y la erosión, elaborándose una **TABLA DE CASOS REPRESENTATIVOS**.

Dicha tabla es un muestreo internacional que se considera representativo de los conflictos que aparecen de manera recurrente en las zonas costeras asimilables a la costa uruguaya y, dicha elaboración nos permitió posteriormente poder **caracterizar o generar tipologías de conflictos**, lo cual en definitiva podríamos denominar como una etapa de **DIAGNOSTICO DE CONFLICTOS COSTEROS**. Llegamos de esta forma a los **CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE**.

Entre dichos CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE, se identificó en los casos de ocupación informal que la misma en muchos casos se transforma en asentamientos irregulares ( caso de pescadores artesanales) así como las situaciones las viviendas de segunda residencia.

Respecto a situaciones de ocupación formal y avance del nivel del mar, se identificó el conflicto entre estas preexistencias de construcciones o la situación del riesgo potencial en zonas aún no urbanizadas pero fraccionadas y las problemáticas de abordaje de estas situaciones.

Ya fueron citadas en el Producto correspondiente así como en el resumen efectuado en el marco de los antecedentes del Producto 2, lo cual, por no sobrecargar el presente informe no volveremos a citar, todas las situaciones de CONFLICTOS COSTEROS RECURRENTE, pero citamos las 2 anteriormente mencionadas en tanto son las que serán tomadas para el desarrollo del Producto 3.

Por su parte, el producto 2, metodológicamente toma estos conflictos costeros recurrentes e identifica las herramientas jurídicas, económicas y de planificación aplicables a los mismos. Realiza posteriormente una clasificación de las mismas en estas 2 categorías planteadas y, finalmente desarrolla cada una de dichas herramientas con su aplicación a casos concretos a nivel de las 6 Intendencias costeras, en un proceso en clave de participación.

Finalmente, en el desarrollo de cada una de las herramientas en el marco del Producto 2, la consultoría efectúa recomendaciones de diseño de las herramientas y de ajustes posibles en virtud de las experiencias de aplicación concretas recogidas así como de las entrevistas y reuniones mantenidas con las diferentes escalas de gobierno para identificar problemáticas de aplicación y logro de objetivos propuestos.

De esta forma, entendemos que hasta aquí, se elaboró efectuó un análisis pormenorizado y de aplicación práctica que nos permite contar con una “ **Caja de Herramientas** ” para el abordaje de los conflictos costeros que hemos identificado como recurrentes en el país, intentando ser una aporte para los decisores y para quienes gestionan cotidianamente nuestros territorios costeros.

El Producto final de la Consultoría partirá entonces de esta Caja de herramientas a la particularidad de 2 situaciones de estudio para ensayar una propuesta de aplicación a las mismas, en situaciones que se presentan como sin resolver o con dificultades o desafíos para su abordaje y que, además, se presentan de manera generalizada en los distintos departamentos costeros.

## **1.2 DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO DEL PRODUCTO 3 : PROPUESTAS DE INTERVENCIÓN PARA 2 ESTUDIOS DE CASO**

Corresponde en primer término delimitar el contenido del producto 3 en los términos de los TDR de la consultoría así como en función del Plan de trabajo aprobado y los ajustes que se fueron realizando al mismo, para llegar a la delimitación de su contenido

La Consultoría contiene los productos esperados generando una propuesta de aplicación de herramientas de planificación y gestión del suelo urbano costero en zonas de riesgo alto por Cambio y Variabilidad Climática, con énfasis en el enfoque jurídico de la temática.

Los productos esperados incluían los siguientes contenidos:

Producto 1 – Estudio de casos internacionales de adaptación al CVC en ciudades costeras. Estudio de casos a nivel administrativo y judicial a nivel nacional.

Producto 2 – Propuestas de herramientas de gestión territorial para ciudades de Uruguay.

**Producto 3 – Desarrollo de propuestas asociadas a dos estudios de caso del territorio nacional: uno de ocupación informal y otro de ocupación formal que puedan ser replicables en otros contextos similares.**

El Producto 1 ya ha sido elaborado, presentado y aprobado en el marco de la presente Consultoría.

En relación al Producto 2, ha sido elaborado, presentado y aprobado en el marco de la presente Consultoría.

El Producto 3 se desarrolla en el presente informe.

### CONTENIDO PRODUCTO 3 SEGÚN TDR

Desarrollo de propuestas asociadas a dos estudios de caso del territorio nacional: uno de ocupación informal y otro de ocupación formal que puedan ser replicables en otros contextos similares

Para estos casos se espera que el consultor desarrolle propuestas para el reordenamiento del tejido urbano (reagrupamiento, reparcelamiento, relocalización, crecimiento) considerando:

- Definición de zonas de no ocupación establecidas desde la línea de ribera (considerando componentes vulnerables del sistema costero y el factible retroceso de la línea de costa debido tanto por procesos de erosión, aumento del nivel del mar o la variabilidad climática).
- Remoción de infraestructuras ubicadas en la faja de 150m y en las zonas de riesgo alto.
- Preservación de la configuración de la costa y su dinámica, así como la recuperación de los sectores ya afectados o que pudieran afectarse en el proceso de demolición y retiro de infraestructuras.
- Diseño general (incorporando la nueva infraestructura) que atienda la disminución de las presiones sobre los componentes vulnerables mencionados.
- Medidas necesarias para la recuperación de la playa y de otros ecosistemas costeros, claves por sus servicios ambientales.
- Gestión sustentable del proceso de demolición y sus residuos (vertido, uso).

Las propuestas deberán identificar las acciones necesarias para su desarrollo, gestión e implementación, y el paquete de figuras/herramientas jurídicas, económicas y de gestión asociadas.

Se deberá estudiar la temporalidad y etapabilidad de las acciones (abandono, demoliciones, relocalizaciones, etc.) considerando los posibles o necesarios niveles de interdependencia de los distintos procesos (elaboración/aprobación del IOT; demolición y de recuperación de la faja costera; construcción de nueva infraestructura).

Por su parte, al momento de proponer y acordar el Plan de Trabajo de la consultoría se adelantaba una propuesta metodológica inicial y un criterio para la selección de las 2 situaciones de estudio, los cuales, en el devenir del proceso de la consultoría se han ido ajustando para terminar de determinar las 2 situaciones pilotos de estudio.

## PROPUESTA METODOLÓGICA INICIAL DE CONSULTORA

Dentro de la propuesta metodológica inicial se enumeraban las siguientes acciones respecto al producto a desarrollarse:

### CRITERIO DE SELECCIÓN DE LOS CASOS

Se priorizaba la definición de los casos durante el desarrollo del Producto 2, a los efectos de adelantar el contacto a nivel local y la recopilación de información para el diagnóstico de los mismos, en virtud de los plazos acotados de duración de la Consultoría.

Sin perjuicio de que no pudo llegarse a una definición de los casos piloto en el marco del Producto 2, permitió también un análisis más general de las herramientas aplicadas a los casos de conflicto costero recurrentes, el cual además intentó citar en su desarrollo ejemplos de aplicación concreta a nivel departamental así como efectuar valoraciones y recomendaciones sobre la base de dicha experiencia acumulada.

Según lo definido en el TRD , la selección de los 2 casos pilotos a desarrollarse en el Producto 3, implica contar con un estudio de casos de usos residenciales en zonas urbanas consolidadas o no consolidadas, localizadas en ZONA DE RIESGO ALTO, de acuerdo a MDR, uno de los casos correspondientes a situaciones de ocupación informal y el otro de ocupación formal.

En relación a la selección del caso con ocupación informal se propusieron en la propuesta metodológica inicial situaciones con conflictividad social respecto a la ocupación de suelo en tierras de dominio público y avance del nivel del mar sobre las construcciones como por ejemplo: Barra de Valizas, Costa Azul, Aguas Dulces, Cabo Polonio, y que, del estudio de la etapa 1, pudieran surgir situaciones interesantes o “disparadoras” para el análisis dado que existe una actuación previa de parte de los Gobiernos Departamentales respecto a la gestión de los territorios, ya sea en cuanto a demoliciones, relocalizaciones, reparcelamientos, antecedentes de judicialización de los procesos etc.

El desarrollo de la consultoría relevó asimismo la diferencia entre estas forma de ocupación del suelo como segunda residencia y las situaciones de asentamientos irregulares en zonas de riesgo alto, como es el caso de los pescadores artesanales, situación que se repite a lo largo de la costa y que se identifica en el territorio costero como un conflicto recurrente.

Relativo a la selección del caso con ocupación formal, se proponía inicialmente para situaciones de fricción entre los propietarios de suelo en la zona de la franja costera y las tierras de dominio público o fiscal y el aumento del nivel del mar y retroceso de la línea de costas sobre sus predios, a efectos de analizar las fricciones y conflictos existentes entre al interés general y el concepto de propiedad privada y evolución del mismo en el marco de la ley 18308.

### 1. ETAPA DE DIAGNÓSTICO

Una vez definidos los 2 casos de estudios corresponde iniciar una etapa de diagnóstico en conjunto con las Intendencias y Municipios correspondientes y, reunida la información relevante en las primeras etapas, se define como prioritario el contacto local y los aportes de los técnicos y actores relevantes.

### TALLER PARTICIPATIVO

Para esta etapa, considerando las limitaciones que puedan existir en virtud de la situación de emergencia sanitaria por COVID-19, se sugiere efectuar un taller participativo ( virtual o presencial) , definiendo en conjunto con la Intendencia o Municipio el alcance de dicha instancia, a efectos de recabar de primera mano la situación de conflictividad planteada por los residentes permanentes o no , las acciones ya implementadas y valorar sus posibles resultados en la aplicación y demás cuestiones relevantes a los efectos de generar el diagnóstico de cada territorio costero.

El diagnóstico permitirá validar lo actuado en el territorio, la definición de las zonas de no ocupación y el efectivo conocimiento de las mismas por parte de los residentes, las medidas adoptadas, las posibilidades de remoción de infraestructuras en las zonas de riesgo alto, de demoliciones y demás actuaciones a proponerse.

## **2. ELABORACIÓN DE PROPUESTA DE LA CONSULTORIA PARA CADA CASO**

Como posibles desarrollos de propuestas a implementarse para cada caso, las cuales resultarán del trabajo a realizarse y del diagnóstico específico se apuntaba inicialmente:

### **1. Acciones propuestas PARA FAJA NON EDIFICANDI**

- Remoción de infraestructuras
- Recuperación de sectores específicos (definición de perímetros de actuación)
- Definición de áreas para relocalizaciones
- Demoliciones de edificaciones ruinosas
- Recuperación de los espacios luego de la demolición

### **2. ACCIONES DE POLICÍA TERRITORIAL**

- Implementación de efectiva Policía Territorial
- Definición de capacidades y potencialidades de su desarrollo
- Definición de posibles objetivos específicos en la costa.
- Propuesta de Protocolo de Actuación.

3. RESIGNIFICACIÓN DE ESPACIOS LIBERADOS: Diseño de nueva infraestructura, tipologías.

4. MEDIDAS DE RECUPERACIÓN DE LA PLAYA

5. MEDIDAS DE GESTIÓN SUSTENTABLE DE LA PLAYA: Procesos de demolición y de residuos

Hasta aquí citamos la propuesta elaborada desde la consultoría en el Plan de trabajo, del cual, por el propio transcurso de la consultoría, su proceso participativo y los aportes a nivel de las Intendencias departamentales y demás actores relevantes consultados a nivel nacional, así

como en base a los productos hasta ahora desarrollados; surge una selección de 2 situaciones de estudio acordadas con el Comité Técnico y que se entiende reflejan las condiciones planteadas en los TDR.

Esto implica entonces que las situaciones de estudio planteadas para el Producto 3 reflejan realidades de conflictos costeros recurrentes, que, por otra parte, pueden ser “ replicables” a otras situaciones análogas, que requieren un abordaje desde el punto de vista de la aplicación de la “ Caja de herramientas” desarrollada en el marco del Producto 2, y que, representan una inquietud o desafío para los Gobiernos departamentales y los organismos del Gobierno nacional con injerencia en el territorio costero.

Es así que, la consultora planteó una propuesta para el estudio de casos, la cual, luego de varias reuniones con las instituciones que forman parte del Comité Técnico de Nap Ciudades, se acordó el objeto del Producto 3 a las 2 situaciones que a continuación se detallan.

En este marco, se elaboró un Plan de trabajo y se efectuó una primera propuesta metodológica de cómo desarrollar el Producto 3, el cual se detalla en el punto 1.4 del presente informe.

## **1.3 PROPUESTA FINAL DE LAS 2 SITUACIONES DE ESTUDIO**

### **1.3.1 Estudio de caso Arazatí, Departamento de San José**

En primer término se define como caso de estudio para el presente producto la situación de ocupación informal en zonas de riesgo alto por pescadores artesanales de suelo público y privado sobre la faja de protección de costas.

La situación de los asentamientos irregulares de pescadores artesanales en la costa fue identificada como un conflicto costero recurrente en el marco del desarrollo de los 2 productos anteriores de la consultoría. En general, se trata de ocupaciones en zonas de dominio público o con tolerancia de los propietarios del suelo, que se generan a raíz del desarrollo de su actividad productiva, siendo inicialmente ocupaciones de tipo transitorio que se trasladaban de acuerdo a las demandas de la propia actividad.

Sin embargo, en muchos de los casos identificados como de conflicto, esa ocupación de tipo transitoria relacionada con la actividad se enclava en un territorio y permanece en el tiempo generando una ocupación informal de tipo permanente.

Así lo identificábamos por ejemplo en el caso de San Luis, en el Departamento de Canelones, en donde se efectuó esa transformación hacia asentamientos permanentes con grados de conflictividad importantes a nivel de su convivencia con los ecosistemas costeros y a nivel social en razón de la vulnerabilidad de la población que los conforma.

La actividad en sí misma, como medio de producción y de vida de estas familias, es la que origina su vinculación con el territorio costero, y la propia regulación de la actividad, que intentaremos desarrollar en el presente informe, de alguna manera tiende a generar un sentido de “regularidad” de la misma en los pescadores, en tanto se encuentran autorizados por DINARA.

Identificada como una situación recurrente en la costa, se definió el estudio del caso de los pescadores artesanales en Arazatí, Departamento de San José, en tanto el mismo se trata de un asentamiento de una escala que permite su análisis, con una potencialidad de desarrollo turístico de la zona y en tanto el mismo se localiza contra la zona de riesgo alto por erosión costera, con interferencias respecto al acceso público a la costa.

Se trata de un caso de estudio particular en tanto conjuga ocupación en suelo privado y público sobre la faja de defensa de costas con una recurrente problemática de aumento del nivel del mar que provoca inundación costera y erosión de las barrancas propias de la zona. Por un lado, se trata de una ocupación con un núcleo central permanente de unas 5 familias y un aumento de la ocupación en los períodos de zafra, con población en esa época del año con aumento de la presencia de jefas de hogar con hijos.

### **1.3.2 Objetivos preliminares planteados para el caso Arazatí:**

La presente consultoría pretende alcanzar una propuesta sobre medidas de gestión y control territorial así como herramientas jurídicas y de planificación aplicables a la situación de ocupación informal en zona de riesgo alto.

En ese sentido, metodológicamente se partirá de la información disponible, de un trabajo conjunto con la Intendencia de San José, de la categorización de suelos y planificación existente para el área de estudio, así como de toda la información relevante a recopilarse, para generar una propuesta de aplicación de las herramientas jurídicas y/o de planificación y gestión a este caso.

Se elaborará un diagnóstico de los principales conflictos de la zona, en particular el conflicto costero objeto de la presente consultoría y, contándose con dicho diagnóstico se analizará el listado de herramientas elaborado en el marco del Producto 2 y su posibilidad de aplicación en el caso.

La propuesta podrá incluir la transformación de usos mediante proceso de relocalización y demás acciones necesarias para su implementación así como la recuperación ecosistémica posterior.

Para el logro de estos objetivos planteados en el marco del desarrollo del Producto 3 se entiende indispensable un acompañamiento desde la Intendencia de San José desde su Equipo Técnico de OT así como desde las Áreas que se definan para la obtención de la información necesaria

para la elaboración de las etapas de diagnóstico y propuesta correspondientes y que a continuación detallamos

## **1.4 PLAN DE TRABAJO PARA EL PRODUCTO 3 Y ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO**

Se establece entonces un Plan de Trabajo para el Producto 3, con una Propuesta metodológica ampliada.

Se transcribe a continuación el PLAN DE TRABAJO Y PROPUESTA METODOLÓGICA INICIAL:

### **CASO 1 ARAZATÍ**

#### **1 ) Etapa de diagnóstico:**

- Relevamiento de información existente a nivel de actuaciones concretas en la zona
- Relevamiento de situación dominial
- Relevamiento in situ
- Información sobre funcionamiento de Comisión conformada
- Reclamos a nivel administrativo en Intendencia y judicial
- Regulación desde el punto de vista del uso del suelo
- otros que puedan surgir en el proceso

#### **2 ) Etapa de diseño de la propuesta:**

Se entiende que el diseño de la propuesta de gestión y control territorial así como de aplicación de herramientas jurídicas y de planificación y gestión al caso debe considerar los objetivos de transformación buscados por la Intendencia de San José así como la protección de los ecosistemas costeros.

Se efectuará una propuesta de aplicación de herramientas jurídicas y de gestión territorial que podrá incluir:

- Definición de zonas de no ocupación establecidas desde la línea de ribera (considerando componentes vulnerables del sistema costero y el factible retroceso de la línea de costa debido a los procesos de erosión)

- Remoción de infraestructuras/ viviendas precarias ubicadas en la faja de 150m y en las zonas de riesgo alto. Posibilidades para proceso de relocalización considerando el medio de producción de las familias.
- Preservación de la configuración de la costa y su dinámica, así como la recuperación de los sectores ya afectados o que pudieran afectarse en el proceso de demolición y retiro de infraestructuras.
- Diseño general (incorporando la nueva infraestructura) que atienda la disminución de las presiones sobre los componentes vulnerables mencionados.
- Medidas necesarias para la recuperación de la playa y de otros ecosistemas costeros, claves por sus servicios ambientales. Medidas necesarias para el acceso público a la playa.
- Gestión sustentable del proceso de demolición y sus residuos (vertido, reuso).

Las propuestas identificarán las acciones necesarias para su desarrollo, gestión e implementación, y el paquete de herramientas jurídicas, económicas y de gestión asociadas.

Se estudiará la temporalidad y etapabilidad de las acciones (abandono, demoliciones, posibles relocalizaciones o regularización de construcciones con medidas de mitigación y adaptación al CC, etc.) considerando los posibles o necesarios niveles de interdependencia de los distintos procesos (elaboración/aprobación de IOT; demolición y de recuperación de la faja costera; construcción de nueva infraestructura).

Se detallan a modo enunciativo algunas de los posibles desarrollos de propuestas a implementarse, las cuales resultarán del trabajo a realizarse y del diagnóstico específico:

### **1. Acciones propuestas PARA ZONA DE RIESGO ALTO**

- Remoción de infraestructuras
- Recuperación de sectores específicos (definición de perímetros de actuación)
- Definición de áreas para relocalizaciones
- Demoliciones de edificaciones ruinosas
- Recuperación de los espacios luego de la demolición

### **2. ACCIONES DE POLICÍA TERRITORIAL**

- Implementación de efectiva Policía Territorial in situ
- Definición de capacidades y potencialidades de su desarrollo
- Definición de posibles objetivos específicos en la costa.



- Propuesta de Protocolo de Actuación.

**3. RESIGNIFICACIÓN DE ESPACIOS LIBERADOS:** Diseño de nueva infraestructura, tipologías.

**4. PROPUESTA DE ADAPTACIÓN PARA LAS VIVIENDAS DE PESCADORES ARTESANALES**

**5. MEDIDAS DE RECUPERACIÓN DE LA PLAYA Y SU ACCESO PÚBLICO**

**6. MEDIDAS DE GESTIÓN SUSTENTABLE DE LA PLAYA:** Procesos de demolición y de residuos

## **CASO 2 - FRACCIONAMIENTOS CONSOLIDADOS Y NO CONSOLIDADOS**

### **EN ZONAS DE RIESGO ACTUAL Y POTENCIAL, EN PARTICULAR CASO COSTA AZUL**

La otra situación planteada como estudio de caso en el marco del Producto 3 de la presente consultoría se trata de fraccionamientos de tipo formal, con construcciones en zonas consolidadas de riesgo alto o aquellas zonas en las cuales si bien existe una presión por el desarrollo aún no se encuentran consolidadas y se localizan en zonas de riesgo potencial.

La base para este estudio es identificar, en base a los Estudios de la Universidad de Cantabria ya referidos en esta consultoría, las situaciones más preocupantes en este sentido, y, frente a ellas diseñar una propuesta para atender el conflicto costero real o potencial identificado.

Por un lado, analizar estos fraccionamientos que en general se encuentran principalmente en los Departamentos de Maldonado y Rocha, en zonas aún no consolidadas pero con riesgo potencial alto y; por otro lado; las situaciones de propietarios formales y el conflicto de la convivencia de esas construcciones con el aumento del nivel del mar, la defensas frente a la retracción costera.

Para la primera parte, de carácter más general se incluirá un estudio de fraccionamientos en zonas de riesgo potencial, ya sea en la faja de 150 metros de dominio público, en la faja de protección de costas de 250 o en las zonas de riesgo alto definidas en los MDR o por el Estudio Cantabria, en particular en casos de Departamentos de Rocha y Maldonado.

Para la segunda parte del análisis de tratará la situación de construcciones preexistentes en zonas de riesgo alto y, en particular algunas situaciones de conflicto como la delimitación del límite de la faja de protección.. Para este estudio de las situaciones consolidadas se profundizará el caso de COSTA AZUL desde el punto de vista de las herramientas jurídicas aplicables en las construcciones ya existentes frente al avance del nivel del mar, la etapabilización de acciones a mediano y largo plazo, compatibilizándolas con las defensas que efectúan los propietarios en sus construcciones. Se elaborará un diagnóstico en base a informa de Área de Gestión Costera y el diseño de la propuesta de aplicación considerando la herramientas posibles de aplicar y su etapabilización.

# CAPITULO II:

## METODOLOGÍA PROPUESTA PARA PRODUCTO 3

### 2.1 PROPUESTA METODÓLOGICA PARTICIPATIVA

Como se adelantara al remitir al Plan de Trabajo de la Consultoría aprobado oportunamente, la Propuesta metodológica se diseñó en el mismo para los 3 productos.

Nos remitimos por tanto a la metodología inicial antes citada.

Por su parte, específicamente respecto al Producto 3, así como en el transcurso de toda la consultoría, la metodología adoptada se basó en las siguientes premisas:

- 1) Que durante el proceso de estudio e investigación de toda la consultoría se coordina a nivel del Gobierno nacional, Gobiernos subnacionales, actores de relevancia y con injerencia en la gestión costera, para la efectiva participación proactiva en el desarrollo de los mismos, en el caso del producto 3 con énfasis en las localizaciones del piloto.
- 2) Propiciar los diferentes mecanismos de participación de los actores involucrados, priorizando los virtuales en virtud de la situación de emergencia sanitaria por COVID-19 en la que se encuentra el país.
- 3) Generar instancias de intercambio, recorridas en el lugar y reunión con vecinos.
- 4) De esta manera, si el resultado del trabajo pretende generar conocimiento y aportes, así como sistematizar información y experiencias para diseñar una “caja de herramientas” de real aplicación, deviene indispensable el involucramiento de los actores potenciales para ello a todo nivel y con un énfasis marcado a nivel local ya que, por otra parte, serán ellos mismos quienes nos aporten su visión para detectar los conflictos objeto del presente estudio y las experiencias de aplicación de herramientas hasta la fecha.

- 5) Lograr el involucramiento de los gobiernos locales y de las comunidades locales, quienes en definitiva serán los destinatarios de estas acciones a proponerse en el marco del producto 3.
- 6) Alcanzar al decisor político y gestor territorial un aporte para la tan compleja realidad de los conflictos costeros.
- 7) Proponer ajustes normativos o adecuaciones del diseño de las herramientas.

### **2.1.1 DOCUMENTACIÓN CONSULTADA**

En relación a la documentación consultada en el marco del Producto 3, la misma se detalla en los ANEXOS sobre bibliografía.

Sin perjuicio de ello importa señalar, que la información ha sido validada en el proceso por las Intendencias Departamentales mediante formularios elaborados al efecto y mediante comunicaciones variadas y reuniones mantenidas con los Equipos Técnicos, habiéndose aportado documentación e incluso expedientes administrativos y documentación relevante

### **2.1.2 MAPA DE ACTORES RELEVANTES**

Partiendo las premisas antes descriptas puede decirse que metodológicamente las instancias de participación son cruciales y específicamente respecto al Producto 3 ellas se desarrollaron en su mayoría mediante ENTREVISTAS de ACTORES RELEVANTES, tanto a nivel nacional como departamental, definidos en el MAPA DE ACTORES, relevamientos in situ, actividad de participación con vecinos, reuniones y actividades en grupo.

Se deja constancia de que el agravamiento de la situación sanitaria, que llevó a la paralización de funcionamiento presencial de muchas oficinas públicas, entre ellas las Intendencias, llevó a la cancelación de recorridos presenciales previstas en los meses de marzo y abril, las que se pudieron efectuar en el mes de mayo 2021.

Tal como se refiriera en el marco del Producto 1, se elaboró un Mapa de actores relevantes a los efectos de reunir la información y estudios necesarios para toda la consultoría, el cual se fue nutriendo en el proceso y en las diferentes instancias de participación y aporte.

Se registra en la Memoria de Participación cada una de las entrevistas y reuniones mantenidas con Equipos de las Intendencias Departamentales Costeras y demás actores de relevancia a nivel Nacional.

Específicamente para la elaboración del Producto 3, se identificó la necesidad del trabajo en conjunto, en el caso de Arazatí con la Intendencia de San José y, para el estudio de fraccionamientos consolidados y no consolidados en zona de riesgo algo real o potencial se recurrió a los aportes a nivel del Gobierno nacional y reuniones mantenidas con las Intendencias costeras. Por otra parte, se recibieron aportes y coordinación con el MA para el estudio de estas situaciones y los relevamientos de estas situaciones detectadas por el MA, así como los estudios técnicos con los que se cuenta desde el Área de Gestión Costera.

Para ello, se hace necesario seguir profundizando en la escala departamental y local, para lo cual resulta fundamental el involucramiento de Directores y Equipos técnicos de las Intendencias Departamentales, lo cual no se dio de la misma forma en cada una de las Intendencias departamentales y puede ello tener una repercusión directa en el contenido del presente trabajo.

### **2.1.3 ENTREVISTAS, REUNIONES EQUIPOS DEPARTAMENTALES.**

A los efectos del relevamiento de información efectuado y en definitiva para acceder a información calificada y clave para el desarrollo del presente producto, las entrevistas y reuniones colectivas virtuales vía zoom fueron la forma metodológicamente utilizada para ello, en especial por la situación de emergencia sanitaria del país. Sin perjuicio de ello, se efectuaron reuniones con Equipos técnicos de las Intendencias de San José y Canelones.

Se pudo concretar recorrida por Arazatí y Kiyú en el Departamento de San José a fines del mes de mayo, lo cual surge de la Memoria de Participación adjunta, así como también reunión con los vecinos pobladores de la zona de Arazatí.

Sin perjuicio de las dificultades originadas por la situación de emergencia sanitaria actual, se trató de un proceso rico y dinámico, en tanto se pudo intercambiar de primera mano con los Equipos Técnicos y gestores políticos departamentales, a efectos de proporcionar la mirada local que se entendía necesaria en esta etapa respecto a la aplicación de herramientas a los casos concretos.

Se llevaron adelante reuniones asimismo con áreas claves con incidencia a nivel nacional tales como DINOT, DINAGUA, MA Gestión Costera, Dirección de Cambio Climático, Departamento de Evaluación Ambiental Estratégica, División Promoción del Desarrollo Sostenible.

El aporte de los actores mediante las entrevistas y las reuniones a nivel del Gobierno nacional y de los Gobiernos Departamentales ha sido fundamental, con buena receptividad al trabajo a desarrollarse y con disponibilidad , salvo en casos concretos, para compartir las experiencias y proporcionar la información e involucrarse en la temática.

Las entrevistas realizadas se detallan en **ANEXO I MEMORIA DE PARTICIPACIÓN**, documento que se ha ido nutriendo en todo el proceso del registro de las instancias de participación planteadas en todo el proceso de la Consultoría

### **2.1.4 ACTIVIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA- TALLER ARAZATÍ**

Se prevé una actividad de participación de los vecinos de la zona de Arazatí, en modalidad de taller vía zoom, la cual se desarrollará en el marco de la Comisión que comenzó a funcionar al efecto el día 22 de junio.

No fue posible generar la instancia antes del plazo de entrega del presente Producto en tanto la primera reunión de esta Comisión se desarrolló el día 10 de junio y se convocó a la instancia con la consultoría para el 22 de junio.

## **2.2 HERRAMIENTAS APLICADAS EN LOS CASOS PILOTO**

En el presente producto 3 , metodológicamente utilizará el formato de tabla del Producto 2, para verificar la posibilidad de aplicación de herramientas a los casos identificados.

De esta forma, la tabla de herramientas aplicadas a nivel internacional y nacional servirá de insumo directo para valorar su aplicación a los casos de estudio.

Por otro lado, se profundizará el análisis, en base a los 2 casos de estudio piloto seleccionados de las herramientas jurídicas y de planificación y gestión, sin perjuicio de lo cual se remitirá a lo ya desarrollado en el marco del Producto 2 respecto a cada herramienta.

De esta forma se diseñará una propuesta, se efectuarán las recomendaciones para el desarrollo de la misma, posibilidades de implementación y etapabilización,

Se entiende que la casuística identificada en el Producto 1 así como la “ Caja de Herramientas” con la que se cuenta, elaborada en el Producto 2, permitirán “ poner la lupa” en su aplicación a estas 2 realidades de conflictos costeros recurrentes.

# CAPITULO III:

## HERRAMIENTAS APLICADAS A LAS 2 SITUACIONES DE ESTUDIO

### 3.1 EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS DE HERRAMIENTAS APLICABLES

Luego de la primera etapa de diagnóstico, como primer paso hacia el diseño de una propuesta con alternativas de aplicación de herramientas a los 2 casos piloto, metodológicamente, y en relación a la unicidad de la presente consultoría y de sus 3 productos, se transcribirán a continuación los ítems de la tabla elaborada en el marco del Producto 2 que se entienden aplicables a los casos piloto de este producto 3.

La tabla detalla el conflicto costero que se identifica en estas 2 situaciones de estudio de manera preliminar y la posible aplicación de herramientas en los casos. Se detalla en la propia tabla si la herramienta se considera aplicable al CASO PILOTO 1 o 2, considerándose CASO PILOTO 1 a ARAZATÍ y CASO PILOTO 2 a los FRACCIONAMIENTOS COSTEROS CONSOLIDADOS Y NO CONSOLIDADOS EN ZONAS DE RIESGO ALTO ACTUAL O POTENCIAL.

Luego de la elaboración de esta TABLA DE CONFLICTOS Y HERRAMIENTAS APLICADA A LOS PILOTOS, se desarrollarán aquellas herramientas que se consideran de aplicación al caso en el marco de la propuesta efectuada para cada uno de los mismos, sin perjuicio de que nos remitimos al desarrollo de las herramientas, la normativa que rige a las mismas y los casos nacionales e internacionales citados y ya desarrollados en el marco del Producto 2.

Finalmente, para cada caso, se desarrollará el contenido general de la propuesta, con sus herramientas aplicables y las recomendaciones que surjan para su aplicación concreta y posible etapabilización sobre la base del diagnóstico efectuado.

### 3.2 TABLA DE CONFLICTOS Y HERRAMIENTAS APLICADAS A LOS CASOS PILOTO



TIPO DE CONFLICTO COSTERO	HERRAMIENTA APLICADA	APLICACIÓN A PILOTO 1 O 2
<p><b>URBANIZACIÓN COSTERA RESIDENCIAL EN ZONAS DE RIESGO ALTO</b> – En caso Arazatí en suelo público y privado, asentamiento de pescadores artesanales. En el caso de Costa Azul y fraccionamientos ya consolidados en suelo formal en suelos propiedad privada.</p>	<p><b>PRESERVACIÓN O TRANSFORMACIÓN DE LAS ZONAS DE RIESGO ALTO</b></p> <p>En situaciones de usos residenciales ya sea formales como informales en las zonas costeras de riesgo algo resulta indispensable contar con <u>normativa de protección para la preservación de estos ecosistemas y, por otra parte, la transformación de dichos usos.</u></p> <p>La herramienta por excelencia es incluir estas regulaciones en los IOTDS y, en lo relativo al riesgo por inundación la elaboración de los MRD y su incorporación en los mismos con áreas definidas como no urbanizables.</p> <p>En el caso de Arazatí, la normativa de protección está dada por la categorización de suelos como rural, en algunos padrones rural PT existiendo por tanto un conflicto de usos.</p> <p>En el caso de Costa Azul, como ejemplo de áreas consolidadas formales, son áreas categorizadas como urbanas y que por el aumento del nivel del mar y retracción costera la FDC les alcanza al padrón privado.</p> <p>Para el logro del objetivo de transformación efectivo de usos, podemos detallar varias herramientas jurídicas que</p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>El Art. 48 de la LOTDS establece la exclusión de los procesos de urbanización en zonas con riesgos naturales, con valores ambientales, paisajísticos, necesarios para la gestión sustentable de los recursos hídricos.. entre otros, siendo la costa sin dudas un ecosistema a proteger y amenazado por los procesos de urbanización.</p> <p>Se destaca la relevancia de los MDR y la necesidad de su inclusión en la planificación así como la delimitación de <u>zonas claras non edificandi.</u></p>

	<p>pueden contribuir al mismo, incluso la combinación de las mismas:</p> <p><b>EXPROPIACIÓN PARA CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES Y POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES TERRITORIALES</b></p> <p>La expropiación es una herramienta jurídica originaria del Derecho Civil que es un mecanismo muy utilizado para la adquisición del suelo por parte del Estado para el cumplimiento de sus objetivos de planificación a cambio de una justa indemnización por el valor del precio del suelo.</p> <p>Al mecanismo clásico de la expropiación nuestra LOTDS agrega los casos de expropiación por incumplimiento de deberes territoriales, herramienta por demás aplicable a las situaciones de ocupación formal o informal en zonas a transformar con prohibición de uso residencial</p> <p><b>DERECHO DE PREFERENCIA</b></p> <p>Es derecho de prioridad en la adquisición de determinados bienes establecidos en los IOTDS por parte del Estado para el desarrollo de sus fines. Para el territorio costero puede ser una herramienta para adquirir el suelo una en zonas prioritarias de conservación, más allá de que el precio en general es el precio del mercado.</p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1</b></p> <p>El Art. 62 de la LOTDS establece la utilidad pública para la expropiación de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes.</p> <p>Art. 63 LOTDS lo establece en la LOTDS</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1</b></p> <p>La LOTDS establece en su art.66 el derecho de preferencia A nivel nacional muchas Intendencias departamentales no hay utilizado la herramienta ni lo han previsto en sus planes locales Se trata de una herramienta con potencialidad de desarrollo</p>
--	---	--

	<p><b>DERECHO DE SUPERFICIE</b></p> <p>El derecho de superficie se encuentra muy desarrollado a nivel de derecho comparado y permite la transferencia de derechos de edificación en altura, disgregándose el derecho de propiedad del suelo del “ derecho de vuelo”.</p> <p><b>TRANSFERENCIA DE DERECHO DE CONSTRUCCIÓN EN ÁREAS DE CONSERVACIÓN</b></p> <p>Es una herramienta muy utilizada en el derecho comparado ( Brasil por ejemplo) no siendo generalizada en Uruguay sin perjuicio de encontrarse regulada en la LOTDS, que establece que los OITDS podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.</p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>En Uruguay surge esta disgregación del derecho de propiedad recién con la LOTDS en su Art 36, entendiéndose una herramienta con potencialidad de desarrollo que no ha tenido demasiada aplicación concreta.</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.</p> <p>También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. Artículo N° 60 de la LOT Y DS). De esta forma, en las zonas de protección costera podría el particular enajenar su derecho de construir si por ejemplo contaba con él al momento de adquirir el</p>
--	--	--

	<p><b>PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA</b></p> <p>La prescripción adquisitiva es un modo de adquirir el dominio clásico del derecho civil que puede ser utilizado por los particulares para acceder al derecho de propiedad por la posesión prolongada en el tiempo.</p> <p>Desde el punto de vista de las ocupaciones costeras se hace indispensable por parte del Estado, efectuar acciones que interrumpen esta prescripción o en su caso, oponerse a dichos procedimientos cuando se trate de predios en la faja de 150 metros por ser ellos propiedad pública de pleno derecho.</p> <p><b>PROTOCOLOS POLICIA TERRITORIAL PARA DEMOLICIONES, RELOCALIZACIONES, RESIGNIFICACIÓN DE ESPACIOS.</b></p> <p><b>ACUERDOS CON PROPIETARIOS</b></p> <p>Para la transformación de usos de las zonas de riesgo alto se hacen necesarias propuestas para revertir la ocupación en las zonas que claramente excluyen la urbanización como la faja de defensa de costas o las definidas por la planificación como zonas de riesgo alto.</p>	<p>bien, o en su caso ejercer el derecho a construir en otro lugar en donde la urbanización sí se encuentre permitida.</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 2</b></p> <p>La prescripción adquisitiva ha sido un herramienta jurídica utilizada a nivel de los particulares, poseedores que adquieren el derecho de propiedad luego de la posesión notoria y con ánimo de dueño, con la reciente modificación de la Ley 19889 por más de 20 años ininterrumpidos.</p> <p>La LOTDS establece en su art. 65 asimismo una prescripción corta con determinadas condiciones que determinen los IOTDS</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>La LOTDS establece en su art 68 y siguientes las facultades de Policía territorial de los Gobiernos Departamentales estableciendo asimismo un procedimiento judicial especial.</p>
--	--	---

	<p>En el caso de Arazatí, la propuesta puede incluir una combinación entre regularización y relocalización del sector más comprometido.</p> <p>En los casos de estudio piloto, pueden ser posibles los acuerdos con los propietarios del suelo para que construyan en otro predio proporcionado o vendido por el Estado; en otros casos mediante procesos de relocalización directamente, en uso de las competencias de ordenación del territorio de los Gobiernos Departamentales.</p> <p>Como referencia a nivel internacional podemos tomar el caso Cuenca de Matanza Riachuelo en Argentina, con un Protocolo específico desarrollado. A nivel nacional existen variados procesos de relocalización en zonas inundables en el marco del Plan Nacional de relocalizaciones, sin perjuicio de lo cual puede tomarse a modo de ejemplo el caso de Paysandú, el cual combina el proceso con la creación de una Inspectoría de Control Territorial, un Protocolo de Actuación a nivel administrativo previo al procedimiento judicial de la LOTDS y proyectos de Resignificación concretos como el Parque la Chapita y el Parque de Unión Portuaria y Ledesma, todo ello enmarcado en el Plan Local.</p>	<p>Se evidencia la necesidad de profundización de la herramienta jurídica: el procedimiento especial es abreviado y buscar el objetivo de la demolición y recuperación del espacio, no lográndose históricamente ello con las denuncias penales de usurpación que efectuaban los Gobiernos Departamentales.</p> <p>Por su parte, se recomienda procedimientos administrativos claros previos que garanticen el debido proceso ( Protocolo de Actuación caso Paysandú) y un cuerpo inspectivo con presencia territorial y trabajo social previo y post relocalización.</p> <p>Respecto a procedimientos novedosos, aunque en propuesta y sin concreción, en el caso del Dpto de Rocha se plantea por las Directrices Costeras la posibilidad de negociación con los propietarios informales de las zonas balnearias definidas de tomar su propiedad como parte del valor para la compra de un terreno a ser proporcionado por la Intendencia, a efectos de liberar la zona costera a protegerse. Si bien en teoría puede ser una herramienta de potencial desarrollo y que permita la resolución del conflicto, no pudo ser efectivizada por el Gobierno Departamental de Rocha, manteniéndose hasta la fecha la misma problemática, la cual, por efectos del CVC se acrecienta cada vez más. Se entiende que en estos casos en los cuales la posesión del suelo es de tan larga data, procesos de planificación consensuados como los que la propia Directriz costera previó, con efectiva participación social serían al camino para lograr el traslado no compulsivo de los ocupantes, en estos casos en los que se trata en general de casas de veraneo y que</p>
--	---	--

	<p><b>CARTERA DE TIERRAS</b> Indispensable para la gestión y concreción de las relocalizaciones en generar una cartera de tierra solida que permita contar con el suelo necesario a estos efectos. Este instrumento puede ser regulado por los propios IOTDS a nivel departamental.</p> <p><b>ESTRATEGIAS DE ACCESO AL SUELO URBANO: CESIONES OBLIGATORIAS ART 38 LOTDS</b></p> <p><b>FONDO DE GESTIÓN TERRIOTIRAL PARA CARTERA DE TIERRAS</b></p>	<p>pueden ser trasladadas a otras zonas con usos admisibles. Por otra parte, estas acciones requieren de financiación importante y una cartera de tierras departamental que permita los traslados y así la transformación de las zonas de riesgo alto.</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b> El art 67 de la LOTDS refiere a la Cartera de Tierras y en general la normativa departamental de las Intendencias la regula, siendo de real importancia poder contar con suelo apto para propiciar las transformaciones.</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b> La ENASU desarrollada a nivel nacional y las estrategias departamentales para el acceso al suelo urbano es fundamental y las cesiones obligatorias permiten el ingreso de suelo a la cartera de tierras departamental.</p> <p>Esta herramienta tiene mucho potencial de desarrollo a nivel departamental mediante la generación de suelo y que su gestión permite la autofinanciación. Es una herramienta indispensable para</p>
--	--	--



Uruguay  
Presidencia



	<p><b>REUTILIZACIÓN DE INMUEBLES ABANDONADOS</b> <b>Ley 19676</b></p>	<p>acceder al suelo y contar con el recurso a los efectos de las relocalizaciones o negociaciones con propietarios antes mencionadas. Asimismo se recalca la necesidad de actualización normativa y gestión de la Cartera de Tierras mediante su regulación normativa específica.</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>Se identifica en el caso de Costa Azul, inmuebles que han sido producto del deterioro por el efecto del aumento del nivel del mar y que han sido abandonados por los propietarios.</p>
<p><b>URBANIZACIÓN Y FRACCIONAMIENTOS EN FAJA DE DEFENSA DE COSTAS</b></p>	<p><b>RECHAZO DE AAP</b></p> <p>Cuando la urbanización o fraccionamiento con dichos fines se pretende en la propia faja de defensa de costas nuestra legislación, requiriendo la AAP, cuenta con una herramienta de origen legal que protege la faja de defensa y prohíbe su urbanización.</p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>Algunas cuestiones a analizar es la relación con la categoría de suelo, suelos rurales naturales no pueden permitir la urbanización y, en el caso de los suelos categorizados como urbanos o suburbanos es indispensable para su rechazo que los IOTDS cuenten con la prohibición expresa de urbanización y edificabilidad.</p> <p>Independientemente la propia LOTDS en varios de su art 48 respecto a la exclusión de procesos de urbanización en situaciones de suelos de dominio público que conforma a su legislación específica deban ser excluidos así como también aquellos con riesgos naturales o con afectación de riesgos, debiendo los IOTDS establecer las medidas de protección.</p>



Uruguay  
Presidencia



	<p><b>CONCESIONES DE USO</b></p> <p>La concesión a particulares por determinado período de tiempo de las zonas propiedad pública en las zonas de protección costera ha sido una herramienta jurídica utilizada en España como medio de reconocer los derechos adquiridos de propietarios costeros, tratándose de costas con importante grado de consolidación urbana-</p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1</b></p> <p>Lo que puede permitir la concesión es regularizar una situación de urbanización de hecho y paralizar la urbanización futura mediante la prohibición de nuevos permisos de desarrollo. Sin embargo, si no es acompañada con fuertes contrapartidas para mitigación de los impactos nocivos en la costa, puede generar el efecto de perpetuar la urbanización y acrecentar la vulneración de los ecosistemas.</p>
<p><b>URBANIZACIONES EN PROPIEDAD PUBLICA O PRIVADA</b></p>	<p><b>DECLARACIÓN JUDICIAL DE PROPIEDAD PUBLICA</b></p> <p>Importa como herramienta jurídica, la aplicación del proceso de declaración judicial de la propiedad a efectos de la clarificación de que en la faja de 150 metros el dominio es público de pleno derecho</p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>Sin perjuicio de la propiedad pública de la faja de 150 metros por la legislación actual ya referida, se evidencia la necesidad de ajuste normativo en tanto se identifica la problemática del límite de la misma en tanto es móvil, en virtud de la propia retracción costera y aumento del nivel del mar y en tanto su mecanismo de determinación es complejo.</p>
<p><b>FRACCIONAMIENTOS O DESARROLLOS EN ZONAS DE RIESGO PONTENCIAL O ACUMULATIVO</b></p>	<p><b>IMPACTOS TERRITORIALES ACUMULATIVOS APLICACIÓN ART 51 LOTDS</b></p> <p>Se prevé la consideración de los impactos territoriales acumulativos, entendiéndose por tales la posibilidad de</p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>Herramienta con potencial de aplicación y desarrollo a nivel departamental y nacional. Aparece como necesario la valoración de los impactos acumulativos y que los IOTDS así lo consideren, sin</p>

	posteriores iniciativas que por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas.	perjuicio de lo cual la LOTDS es muy amplia en su definición y se considera indispensable definir qué se entiende por estas disfunciones territoriales o ambientales severas.
<b>ACCESO PUBLICO A LA PLAYA</b>	<p><b>POTESTADES DE POLICÍA TERRITORIAL PARA ABRIR ACCESO PUBLICO</b></p> <p>Para los casos de obstrucción del acceso público a la playa el ejercicio de las facultades de Policía y control territorial resulta fundamental a efectos de la liberación de dicho acceso-</p> <p><b>SERVIDUMBRE DE PASO</b></p> <p>Constituye una herramienta válida para delimitar en un predio propiedad de particulares el acceso a la playa como acceso de uso público.</p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>Las facultades de Policía territorial permiten la liberación de ese acceso público de forma directa y ejecutiva en el caso de que se trate de bienes de dominio público.</p> <p>En el caso de que el acceso atraviese predios propiedad privada, se recomienda la delimitación clara de servidumbre de paso de acceso a la playa y la generación de sendero a dichos efectos.</p>
<b>OTRAS HERRAMIENTAS IDENTIFICADAS A NIVEL GLOBAL Y DEL INTERCAMBIO CON LAS INTENDENCIAS DEPARTAMENTALES Y A APLICACIÓN DE SUS IOTDS</b>	<p><b>INFORMACIÓN SOBRE RIESGOS</b></p> <p>Información abierta (y comunicada) de los riesgos de determinada zona de protección</p> <p>Información específica a cada propietario ribereño y conocimiento al momento de venta</p> <p><b>SANCIONES Y DESESTIMULACIONES DE USO</b></p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b></p> <p>Aparece como fundamental para evitar reclamos sobre daños y en los procesos de planificación. Se recomienda incluir e incluso alguna normativa específica en cuanto a este deber de información</p>

	<p>Regímenes sancionatorios severos en caso de incumplimientos en las zonas non edificando o con imposibilidad de ampliación y reconstrucción edilicia.</p> <p><b>CONTROL TERRITORIAL Y RESIGNIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS LIBERADOS MEDIANTE USOS CONCRETOS</b> (Ej. Curitiba: creación de parques y áreas de recreo) En Uruguay caso Parque la Chapita en Paysandú como ejemplo.</p> <p><b>PERÍMETROS DE ACTUACIÓN</b> <b>ART. 56, 57 Y 61 LOTDS</b></p> <p><b>PROYECTOS DE URBANIZACIÓN Y DE REPARCELACIÓN</b> <b>ART. 58 LOTDS, ART.38, 43, 62 LOTDS y ART N° 283 de Ley N° 19.149.</b></p> <p><b>OPERACIONES TERRITORIALES CONCERTADAS. COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA-</b> <b>ART. 59 LOTDS</b></p>	<p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b> El control territorial de los espacios que aún se encuentran sin urbanizar o en los cuales existieron acciones de transformación como las relocalizaciones o demoliciones requieren una posterior resignificación mediante obras físicas concretas que posibiliten la colonización de este espacio y que sea en definitiva “ganado” para el interés general. En la costa ellouede referir a diferentes acciones de conservación una vez que se producen las demoliciones.</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b> Herramienta propia de OT, que sería aplicable a la zona costera para desarrollar un objetivo de planificación concreto.</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b> Sería asimismo una herramienta con potencialidades de desarrollo en el territorio costero.</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b> Estas operación pueden ser una herramienta más que válida para el logro de objetivo que muchas veces los Gobiernos departamentales</p>
--	---	---

	<p><b>PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA</b> ART. 21 LOTDS</p> <p><b>MEDIDA DE RECUPERACIÓN ECOSISTÉMICA :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Remoción de infraestructuras en zona de riesgo alto</li> <li>- Preservación de la configuración de la costa y su dinámica, así como la recuperación de los sectores ya afectados o que pudieran afectarse en el proceso de demolición y retiro de infraestructuras</li> <li>- Diseño general incorporando la nueva infraestructura que atienda la disminución de las presiones sobre los componentes vulnerables</li> <li>- Medidas necesarias para la recuperación de la playa y de otros ecosistemas costeros claves para sus servicios ambientales.</li> <li>- Gestión sustentable del proceso de demolición ( vertido, reutilización de escombros, etc.)</li> </ul>	<p>por sí mismos no pueden desarrollar por problemas de financiamiento por ejemplo.</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b> Los departamentos costeros tienen experiencia en desarrollo de PAI, corresponde valorar su aplicación a nivel de la costa. En el caso de Arazatí se entiende pertinente la figura del PLAN LOCAL</p> <p><b>APLICACIÓN A PILOTO 1 Y 2</b> Estas medidas pueden considerarse más de gestión concreta, una vez que se produce la liberación de las zonas amenazadas o como forma de protección de la misma mediante acciones concretas.</p>
--	---	--

### 3.3 LISTADO DE HERRAMIENTAS MÁS IMPORTANTES APLICABLES A LOS CASOS PILOTO

<b>LISTADO DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS ECONOMICO-FINANCIERAS Y DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN</b>
<b>HERRAMIENTAS JURÍDICAS</b>
<b>1. SERVIDUMBRES</b>  DE PASO  NON EDIFICANDI
<b>2. EXPROPIACIÓN PARA CUMPLIMIENTO DE LOS PLANTES Y POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES TERRITORIALES</b>  Art. 63 y 63 LOTDS  DERECHO DE PREFERENCIA  DERECHO DE SUPERFICIE  TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE CONSTRUCCIÓN EN ÁREAS DE CONSERVACIÓN  PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA
<b>3. PROTOCOLOS POLICIA TERRITORIAL PARA DEMOLICIONES. FACULTADES DE POLICÍA TERRITORIAL EN CASOS DE ACCESO PUBLICO A LA PLAYA</b>  Art. 68 y siguientes LOTDS



**4. CARTERA DE TIERRAS**

Art. 67 LOTDS

**5. REUTILIZACION DE INMUEBLES ABANDONADOS/ ACCESO A SUELO URBANO**

Ley Nº 19676

**6. CONCESIONES DE USO**

**7. DECLARACIÓN JUDICIAL DE PROPIEDAD PUBLICA**

Aplicación de proceso de declaración judicial de la propiedad a efectos de determinar propiedad pública de la faja de 150 metros el dominio es público.

**8. AAP PROTECCIÓN NORMATIVA DE LA FAJA DE DEFENSA DE COSTAS**

**9. IMPACTOS TERRITORIALES ACUMULATIVOS**



Uruguay  
Presidencia



**ART 51 LOTDS**

**10. MEDIDAS CAUTELARES. PROHIBIÓN DE INNOVAR**

“congelamiento” de los permisos de desarrollo por tiempo determinado.

**11. SANCIONES Y DESESTIMULACIONES DE USO**

- Regímenes sancionatorios severos en caso de incumplimientos en las zonas non edificandi o con imposibilidad de ampliación y reconstrucción edilicia.

LOTDS Art. 71

**HERRAMIENTAS ECONÓMICO-FINANCIERAS**

**12. FINANCIACIÓN**

**FONDO DE GESTIÓN TERRITORIAL** para cartera de tierras y gestión de los IOTDS. Producido de tasas, mayores aprovechamientos, retorno de valorizaciones en dinero. Gestión de la Cartera de Tierras y venta de suelo.

**FONO PRESUPUESTAL** para financiar indemnizaciones

**HERRMIENTAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL**



### 13. INFORMACIÓN SOBRE RIESGOS

- Información abierta (y comunicada) de los riesgos de determinada zona de protección
- Información específica a cada propietario ribereño y conocimiento al momento de venta

### 14. MAPAS DE RIESGO EN PLANIFICACIÓN

Normativa de protección para la preservación de estos ecosistemas y, por otra parte, la transformación de dichos usos. La herramienta por excelencia es incluir estas regulaciones en los IOTDS y, en lo relativo al riesgo por inundación la elaboración de los MRD y su incorporación en los mismos con áreas definidas como no urbanizables.

De acuerdo a las Directrices Nacionales de OT

Se han considerado estudios de Universidad de Cantabria?

### 15. NORMATIVA DE PROTECCIÓN EN USOS TURÍSTICOS

Regulación de los usos del suelo y la generación de normativa de protección costera restrictiva para las zonas de riesgo alto definiéndolas como áreas non edificandi.

En caso de permitirlo la planificación, aprobación de permisos con medidas de mitigación

### 16. PRESERVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS ZONAS DE RIESGO ALTO



- **DEFINICIÓN DE ÁREAS DE EXTREMO RIESGO COMO INHABITABLES en la planificación**
- **RELOCALIZACIONES**
- **Medidas de mitigación en construcciones existentes?**
- **Restricciones al desarrollo y renovación post-desastre, impedir la reconstrucción e incluso obligar a la demolición a su costo.**
- **Obligaciones urbanísticas y permisos condicionados a adaptaciones**
- **Transferencia de derechos de construcción ( art 60 LOTDS mayores aprovechamientos)**
- **Relocalizaciones**
- **Acuerdos con propietarios ribereños**
- **Demoliciones**
- **Recuperación de los ecosistema**
- **Medidas de reconstrucción**

**17. RELOCALIZACIONES, POLICÍA TERRITORIAL Y RESIGNIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS LIBERADOS MEDIANTE USOS CONCRETOS**  
**Parques, medias de recuperación ecosistémica.**



Uruguay  
Presidencia



**18. RETORNO DE VALORIZACIONES, MAYORES APROVECHAMIENTOS Y CESIONES OBLIGATORIAS**

**ART. 38, 60 Y 46 LOTDS**

**19. PLANES PARCIALES Y APLICACIÓN DE ART 50 LOTDS**

**20. PERÍMETROS DE ACTUACIÓN**

**ART. 56, 57 Y 61 LOTDS**

**21. PROYECTOS DE URBANIZACION Y DE REPARCELACIÓN**

**ART. 58 LOTDS, ART.38, 43, 62 LOTDS y ART N° 283 de Ley N° 19.149.**

**22. OPERACIONES TERRITORIALES CONCERTADAS. COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA-**

**Art 59 LOTDS**

**23. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA**

**ART. 21 LOTDS**

**24. MEDIDA DE RECUPERACIÓN ECOSISTÉMICA :**

**- Remoción de infraestructuras en zona de riesgo alto**



Uruguay  
Presidencia



- **Preservación de la configuración de la costa y su dinámica, así como la recuperación de los sectores ya afectados o que pudieran afectarse en el proceso de demolición y retiro de infraestructuras**
- **Diseño general incorporando la nueva infraestructura que atienda la disminución de las presiones sobre los componentes vulnerables**
- **Medidas necesarias para la recuperación de la playa y de otros ecosistemas costeros claves para sus servicios ambientales.**
- **Gestión sustentable del proceso de demolición ( vertido, reutilización de escombros, etc.)**

# CAPITULO IV:

## PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA EL ESTUDIO DE CASOS 1: ARAZATÍ

### 4.1 EL CASO ARAZATÍ

En primer término es necesario hacer referencia a los antecedentes que llevaron a la selección de esta caso piloto y efectuar una caracterización del conflicto costero identificado y que será objeto de estudio por el presente informe.

El caso Arazatí lo denominamos POLOTO 1 y se enmarca dentro de las situaciones conflicto costero a las que se refiriera en el Plan de trabajo antes citado y en la metodología a aplicar y se relaciona con la ocupación informal, en este caso por pescadores artesanales cuyo medio de vida se encuentra directamente relacionado con sus forma de habitar sobre el espacio costero.

Como ya hemos mencionado a anteriormente, el Producto 3 de la presente consultoría debía referir a situaciones del tipo de conflicto que se relacionan con procesos de urbanización u ocupación del suelo en zonas de riesgo alto frente al CVC, que en el caso del espacio costero refieren a los fenómenos más frecuentes de aumento de nivel del mar y erosión costera.

En el desarrollo de la consultoría, respecto a la ocupación informal se identificó el conflicto costero relacionado con pescadores artesanales que residen en las zonas costeras a raíz de su actividad productiva y que, si bien en muchos casos comienza siendo una ocupación de tipo transitoria o por zafras de la actividad, en ocasiones de transforma en ocupaciones de tipo permanente.

Estas ocupaciones se dan en general en proximidades a la costa, en razón de la actividad desarrollada y en la mayoría de las situaciones relevadas en suelo público y sobre la faja de defensa de costas, siendo en muchos casos situaciones que se consolidan en el tiempo.

El caso de Arazatí fue seleccionado para conformar el PILOTO 1 de este informe en tanto se enmarca en el conflicto costero de la ocupación informal de pescadores artesanales en la costa, y, en este sentido, se trata pues de una situación trasladable a otras realidades similares de la costa uruguaya, sin perjuicio de las particularidades de cada caso.

Entendemos que el estudio de este PILOTO, puede proporcionar insumos no sólo a la Intendencia de San José para su abordaje sino también a otras situaciones análogas,

considerando alternativas de aplicación de herramientas y caminos posibles a transitar, como un aporte que puede complementar otras estrategias necesarias desde lo social, ecológico o productivo, dentro de la complejidad de la problemática y la interdisciplinariedad necesaria para este tipo de conflicto.

## 4.2 DIAGNÓSTICO

A lo efectos de efectuar un diagnóstico de la realidad de Arazatí y de la situación de estudio planteada se recurrió a información relevante consultada, entrevistas mantenidas con técnicos y directores de la Intendencia de San José, datos relevados en recorrida en el lugar, así como a nivel del Gobierno Nacional con el MA, Departamento de Gestión Costera y Marina, quien efectuó un relevamiento en la zona y recomendaciones desde el punto de vista ambiental que serán base fundamental para elaborar el presente diagnóstico.

### 4.2.1. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA Y DEL CONFLICTO

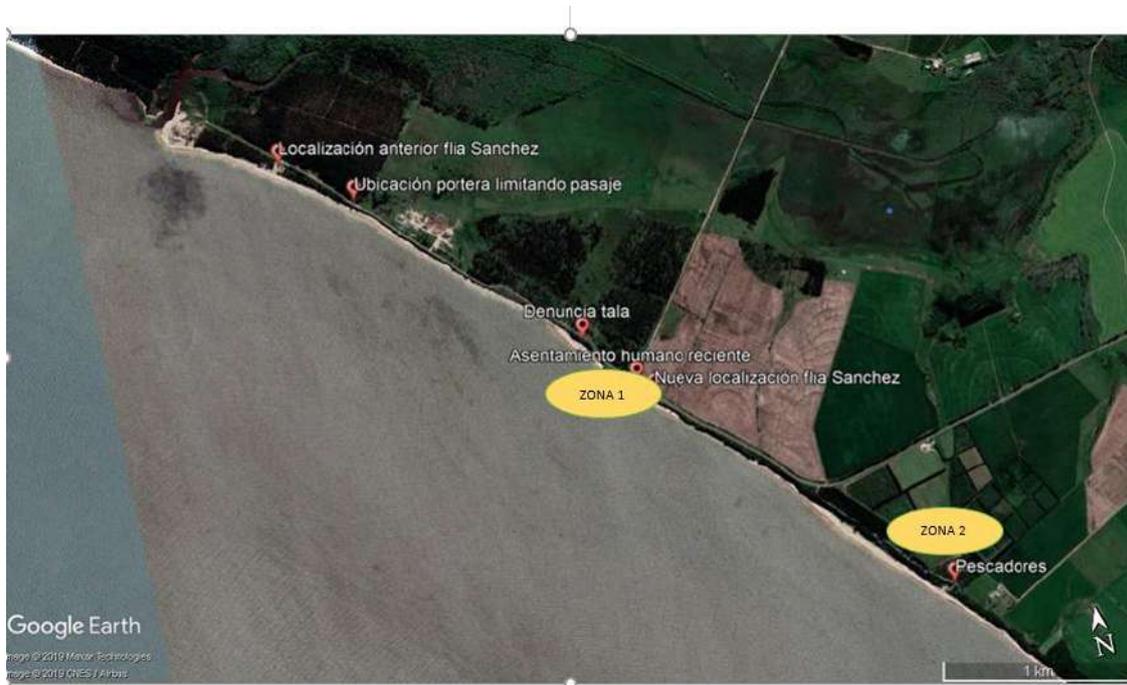
Tal como surge del informe del Área Ecosistemas del Departamento de Gestión Costera y Marina del 26 de diciembre de 2019, Exp. 2018/14000/020659, la zona de Arazatí es una zona rural sobre la costa del Río de la Plata con una riqueza natural y paisajística de gran magnitud y cuya costa ha ido avanzando, producto de la retracción costera por erosión, restando territorio a padrones rurales propiedad privada.

Tratándose entonces de padrones rurales de gran extensión linderos a la costa, la faja de protección de costas en algunos casos ingresa a predios propiedad privada y, en otros casos, cuando existen caminos librados al uso público la extensión de la FDC llega hasta los mismo, tal como lo establece la normativa aplicable, ya analizada en el marco del Producto 1 y 2.

Lo antedicho, genera la particularidad del caso, en tanto el asentamiento de los pescadores artesanales, que se encuentra en 2 áreas del territorio, que identificaremos como ZONA 1 y ZONA 2, no se localiza en toda su extensión sobre suelo de dominio público sino que una parte del mismo, la parte mayoritaria correspondiente a la ZONA 2 se asienta sobre suelo propiedad privada.

Como se advirtiera, si bien el estudio del presente Producto 3 referirá al conflicto de los pescadores artesanales, a los efectos de la caracterización del mismo, es indispensable referir a algunos antecedentes de situaciones planteadas en la zona, una de ellas que también se ha identificado por esta consultoría como un conflicto costero recurrente como lo es el acceso público a la playa.

Importa referir a estos antecedentes en tanto los mismos originaron la intervención del MA, el diagnóstico y recomendaciones para las diferentes áreas identificadas, sin perjuicio de que nuestro objeto de estudio se circunscribe a la ocupación por parte de los pescadores artesanales, los cuales se localizan, una parte concreta sobre el acceso público a la playa y los otras en lo que se denomina por lo pobladores de la zona como “ la Villa” en la zona propia de la actividad y donde la Intendencia de San José en su oportunidad generó una rampa para las embarcaciones y fue en su oportunidad librado al uso público un camino.



**Figura 2. – Localización de pescadores. Elaboración propia indicando las zonas sobre Plano de informe referido**

Respecto a los antecedentes de situaciones acontecidas en la zona, los mismos resultan relevantes en tanto generan, de alguna manera, las primeras ocupaciones irregulares en la zona.

Por una parte, se generó un proceso de desalojo de quien era dependiente del propietario de uno de los padrones rurales contra la costa , padrón N 18896 ( EXP 530-138/2014 Juzgado Letrado Libertad 2do turno), lo cual, frente al resultado de dicho proceso originó la ocupación por parte de quien fuera desalojado, asentándose a unos 2300 mts de su ubicación original ( ZONA 1 según figura anterior).

Es decir que quien residía en el predio privado - Sr. Sánchez- pasa, producto de este desalojo, a ocupar una zona de dominio público, generándose allí una ocupación irregular contra la costa y que posteriormente genera un enclave con algún otro ocupante en la misma zona.

Asimismo, existe otro proceso judicial entablado por pobladores de la zona por una situación de acceso público a la playa, frente a un “cierre de portera” efectuado por Alberto Voulminot y denuncias sobre tala en la zona afectando el ecosistema de la Barranca.

Por otra parte, con fecha 27 de noviembre de 2018 se presentó denuncia ante la Intendencia de San José por parte del Sr. Carlos denunciando ocupaciones ilegales al costado del camino A. Voulminot, en zona de bajada a la playa, en la intersección con el Camino a la Caldera, frente a lo cual no hubieron acciones concretas por parte de la Intendencia de San José. Asimismo, con fecha 2 de diciembre de 2018 la misma denuncia fue presentada ante el MVOTMA y el 3 de diciembre del mismo año en DINAMA.

Con fecha 31 de julio de 2019 fue recibida en DINAMA denuncia por tala de vegetación arbórea en la zona que se identifica en la imagen posterior y la situación fue abordada asimismo en varias sesiones de la Junta Departamental de San José.

Por otra parte, los pescadores de la denominada Villa ( ZONA 2) donde se efectuara la rampa para la actividad, solicitaron los servicios a UTE para la conexión de energía eléctrica, lo que, según información recabada en recorrida por el lugar, estaría siendo aprobada a la brevedad para la denominada “ Villa”.

Estos antecedentes resultan importantes al momento de considerar al localización de los pescadores, quienes actualmente se nuclean en 2 grupos con diferente localización territorial y la forma en que se fueron produciendo en el tiempo las ocupaciones del territorio.

En el caso del primer núcleo en suelo de dominio público, originado frente al desalojo del Sr. Sánchez y, de alguna manera, la consolidación en el tiempo de esta situación en principio “ tolerada” a nivel local, en tanto de parte de la intendencia de San José o del Gobierno Nacional no existieron acciones concretas ante la denuncia de ocupación ilegal, permaneciendo en el lugar en el que se ubicara ante el resultado del desalojo.

Esta consultora tuvo la oportunidad de acceder a las actas de sesiones de la junta departamental en las cuales se apoya al Sr. Sánchez desde el punto de vista político, considerando que no existían al menos en aquel momentos otras posibilidades de ubicación.

En el caso del Asentamiento “ La Villa” el mismo se forma espontáneamente en el marco de la actividad, en principio con residentes temporarios en períodos de zafra y, en el correr del tiempo, con una núcleo de familias permanentes que , en cierta forma, aparecen como aquellos que organizan la actividad y “ autorregulan” incluso la convivencia.

Las afirmaciones anteriores son producto de las entrevistas mantenidas en campo con los pescadores residentes permanentes que brindaron información, pero se deja constancia de que con las limitaciones que ello implica, al no existir un censo social ni ningún tipo de relevamiento

social de la familias al cual se pudiera tener acceso, por lo que no es posible describir su conformación social específica.

Se entiende que resultaría fundamental, para cualquier tipo de intervención a proponerse, contar con un relevamiento social exhaustivo, el cual excede al objeto de esta consultoría pero que resulta clave como punto de partida para las decisiones a tomarse en el territorio.

De la información recogida y de las entrevistas mantenidas surge que existe población transitoria, en muchos casos madres jefas de hogar que incluso vienen con sus hijos a la zafra, y una población permanente de unas 5 familias estimadas, sin menores de edad, que son quienes fueron entrevistados en la recorrida efectuada.

Respecto a la conformación social, si bien es escasa la información obtenida y requeriría de una relevamiento social completo que se entiende prioritario, podemos decir que existe este núcleo permanente y otro que solamente reside en los periodos de zafra, hombres y mujeres que se dedican a la actividad de la pesca artesanal.

Desde el punto de vista del género, las mujeres se identifican como parte de la actividad, y forman parte del proceso de producción y comercialización del producto.

Desde el punto de vista territorial, importa señalar que los pescadores de la Villa se asientan a ambos lados del camino público que mencionábamos, la cual finaliza sobre la playa en la rampa de bajada en su oportunidad generada para su actividad. La particularidad que se da en el caso es que desde el camino hacia el Río de la Plata, las construcciones precarias se ubican prácticamente sobre la barranca, en la faja de defensa de costas y, por otra parte, otra gran parte de las construcciones precarias se asientan “ del otro lado “ de dicho camino, en un predio privado, con la tolerancia y/o acuerdo de los mismos a que permanezcan en él.

Mencionamos que se trata de una particularidad porque en general los asentamientos de pescadores se localizan en zonas de dominio público y resulta particular esta “ tolerancia “ de los propietarios. Decimos tolerancia y/o acuerdos porque de lo mencionado por los propios pescadores surge que los propietarios incluso les proveen de otras tareas como “ montar “ en estos predios rurales o algún otro tipo de actividad. Por otra parte, otro de los propietarios de los padrones sobre los cuales se asienta la Villa adquirieron los padrones para una actividad de pesca deportiva que desarrollan en algunos períodos del año y, también toleran la presencia de pescadores en tanto desarrollan esta actividad y existen acuerdos tácitos en este sentido.

Lo antedicho nos aporta un breve panorama de la localización de los pescadores, a los cuales ubicamos en las zonas que se mencionaran y que serán objeto de nuestro estudio y propuesta de intervención.

Importa señalar a nivel de diagnóstico de la situación de los pescadores, que los mismos no cuentan con los servicios básicos, en tanto residen en una zona rural ( agua potable,

saneamiento, energía eléctrica), sin perjuicio de informarse que estaba por ser conectado el servicio de UTE en acuerdo con los propietarios de los predios.

Por otra parte, la escuela rural más cercana es la Escuela Rural que se encuentra a unos 5 kms de distancia,



**Figura 3. – Plano de informe referido sobre antecedentes de situaciones acontecidas en la zona**



**Figura 4. – Pescadores em ZONA 1 de dominio público**



*Figura 5. – Bajada a la playa en ZONA 1 de dominio público*



*Figura 6. – Construcciones de pescadores en ZONA 2 desde el camino hacia la barranca*



*Figura 7. – Fondos de Construcciones de pescadores en ZONA 2 desde el camino hacia la barranca*



*Figura 8. – Construcciones de pescadores en ZONA 2 con maquinaria utilizada para la actividad*



*Figura 9. – Rampa de ascenso y descenso de las embarcaciones*



*Figura 10. – Camino cedido al uso público y pescadores con construcciones en suelo privado.*

#### **4.2.2. ZONAS IDENTIFICADAS Y SUS CARACTERISTICAS**

Como base del diagnóstico se tomará informe de fecha 26 de diciembre de 2019 de Área Ecosistemas del Departamento de Gestión Costera y Marina del MA, en tanto el mismo efectúa un relevamiento y recomendaciones respecto al medio físico, biótico y antrópico y delimita en base a ello 6 zonas en Arzati, de las cuales citaremos aquellas en las cuales residen los

pescadores artesanales ( ZONAS 4, y 6 de acuerdo a dicho informe) y en donde asimismo analizaremos los escenarios de CVC para previsiones futuras del aumento de la erosión costera.



**Figura 11. – 6 Zonas identificadas y caracterizadas por el informe referido**

**Caracterización de la Zona 4 , de acuerdo a informe antes referido (pág. 15 y sigs.) :**

La zona 4 se desarrolla a lo largo de unos 750 metros al E de la zona 3, cuyo rasgo más conspicuo reside en la presencia de un paleovalle del paisaje cuaternario, lo que provoca la existencia de una barranca de 7 a 8 metros de altura, contrastante con los acantilados adyacentes (que superan los 14 metros). Sus límites están constituidos por puntos relativamente duros limitando los quiebres de altura de las zonas adyacentes. Los sedimentos endurecidos que limitan el área funcionan como límites del arco de playa que distingue esta área respecto al resto de las zonas.

El ancho de playa supera la extensión observada en las zonas adyacentes, exhibiendo duna incipiente, playa alta, acumulación de resaca y desarrollo de vegetación psamófila incipiente.

La base de la barranca presenta un coluvión parcialmente endurecido, enterrado localmente y erosionado en otros casos. Desarrolla un pavimento de erosión y transporte en algunas zonas. Presenta cierto tenor de humedad, en particular cuando coexiste con la resaca y duna incipiente.

Se trata de la zona donde fue denunciada la tala de vegetación arbórea. Como consta en los expedientes asociados a dicha denuncia (Exp. 2019/14000/012501), esa zona es donde se concentra actualmente el uso turístico.

El informe sugiere para el uso antes descrito, que el mismo se vería favorecido por la disponibilidad de sombra proveída por el arbolado pero además, según se constató en campo, se trata de una zona con un ancho de playa y disponibilidad de sedimentos suficiente para un uso recreativo de playa arenosa.

De la vegetación talada se observó la predominancia de la especie casuarina (*Casuarina cunninghamiana*), especie exótica que habría sido implantada artificialmente. Los restos de la vegetación incluyendo grandes troncos se encuentran en la zona de playa, al pie de la barranca.

La vegetación sobre la barranca es de pradera, observándose los restos de troncos de la vegetación talada y varias especies arbóreas nativas implantadas recientemente, algunas de las cuales parecen prosperar y están identificadas con cartelera (figura 26).

Se observan restos de bajadas a la playa, afectados por la erosión, así como numerosos residuos de diverso tipo, originados por la presencia de asentamientos humanos en la zona.

Esta es la zona en la cual se identifica un núcleo menor de pescadores, entre los cuales se encuentra el Sr. Sánchez, quien fuera desalojado tal como citáramos anteriormente.



Figura 23. Vegetación prosperando sobre resaca acumulada.



Figura 24. Restos vegetales de la tala denunciada.



Figura 25. Frente de barranca estabilizado y vegetación sobre cordón dunar.



Figura 26. Vegetación sobre la barranca, troncos talados y nueva vegetación plantada.

**Figura 11. – Figuras para la zona extraídas del informe referido**

Por su parte, el informe efectúa para esta Zona, recomendaciones que entendemos relevantes y a considerar desde el punto de vista de los usos y de los impactos en el ecosistema costero, que si bien no son el centro del presente estudio, corresponde citarlos como complementarios a las acciones que se puedan tomar respecto al asentamiento de pescadores en la zona y las actuaciones relacionadas con el uso turístico en tanto Balneario natural que se le pretende dar a la misma:

### **Recomendaciones efectuadas en el informe referido:**

El tramo identificado como zona 4 sería una alternativa temporal para la utilización con fines recreativos, en caso de que la opción preferente para este uso (zona 1) no sea posible dada la situación jurídica.

Serían necesarias sin embargo medidas de gestión para mejorar el estado del sistema costero en ese punto.

1. La implantación de vegetación arbórea de gran porte en la parte superior de la barranca no es recomendada por los riesgos de caída ante el retroceso de la misma sumado a que como consecuencia de la caída se agravaría el propio proceso de retroceso. Teniendo en cuenta sin embargo la necesidad de espacios sombreados para el uso turístico, se entiende que se podría promover la recuperación del arbolado con determinadas condiciones.

i. Los requerimientos de sombra implican que se planten especies de mediano a gran porte. Deberán sin embargo ser especies nativas y caducifolias, permitiendo durante el invierno el pasaje de luz para que prospere vegetación de menor porte.

ii. No se deberán plantar en el tramo más cercano al borde de la barranca sino a un lado del camino.

2. Por razones de seguridad y accesibilidad para las personas pero además para evitar aumentar la erosión de la barranca con el tránsito, se deberá disponer un acceso peatonal adecuado. Las alternativas para esto se entienden que son:

i. Instalación de un acceso peatonal elevado en esta zona. El diseño de ese acceso deberá ser adecuado a la dinámica del sistema costero, ubicado preferentemente en un sitio cercano al punto duro del extremo E del arco de playa de esta zona (zona 4). El diseño podrá prever un cambio de sentido en el tramo final buscando evitar la exposición al oleaje. La instalación del acceso requiere autorización ambiental de DINAMA de acuerdo a la normativa vigente.

ii. Adecuar en un margen de la bajada de embarcaciones actualmente existente una baranda y escalones para permitir la coexistencia del ingreso peatonal y de embarcaciones.

3. Se deberán retirar de la zona de playa los restos de la vegetación talada. Dadas las dimensiones de los troncos, será necesario utilizar maquinaria para el retiro del material desde

la playa. En ningún caso el retiro se podrá hacer desde arriba de la barranca. La maquinaria a utilizar deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- i. Ser lo más liviana posible.
- ii. Acceder a la playa por la bajada de embarcaciones más cercana.
- iii. Circular por la zona de rompiente, evitando transitar sobre las protodunas o dunas existentes.

4. Será indispensable prever un ordenamiento vehicular en torno al camino disponiendo un espacio de estacionamiento en un área lejana al borde de la barranca y garantizando la circulación por el camino.

5. Eventualmente podrán realizarse acciones de fortalecimiento del cordón dunar litoral con medidas blandas como la instalación de cercas captoras de arena, aunque la efectividad a largo plazo de dichas acciones no pueda ser determinada a priori.

6. Monitorear el estado de la barranca para detectar a tiempo impactos negativos e implementar acciones para revertirlos. El monitoreo deberá incluir por lo menos las siguientes variables: posición de la base de la barranca, cobertura vegetal (herbácea) en zona superior de la barranca, preservación de la vegetación en zonas actualmente estabilizadas.

Se considera como base fundamental del diagnóstico las recomendaciones citadas precedentemente en relación a las acciones y obras concretas a ser llevadas adelante por la Intendencia de San José, sin perjuicio de que ellas deberán atender asimismo la definición de la adecuación de los pescadores artesanales allí localizados para que sea propiciado un uso turístico y considerando los residuos y demás afectaciones que ocasiona la presencia de construcciones irregulares en esta zona que no se entiende adecuada para un uso residencial.

#### **Caracterización de la Zona 6, de acuerdo a informe antes referido (págs. 22 y sigs.) :**

La zona 6 se desarrolla al E de la zona 5, a lo largo de un kilómetro aproximadamente, incluyendo un acantilado que llega a superar los 20 metros de altura

La geomorfología consiste en un acantilado prácticamente rectilíneo, asociado a una plataforma arcillosa en su base, aflorando hacia la zona intermareal. Esta plataforma es cubierta en general por un prisma de arena más significativo por su extensión y volumen que el análogo del sector previo. El prisma arenoso presenta acumulación de resaca orgánica hacia el contacto con el acantilado. Distintivamente se observan lentes de cantos y gravilla hacia la zona de berma.

La zona subacuática presenta numerosos bancos someros y es en consecuencia una zona de menor profundidad y pendiente que las zonas adyacentes, lo que es confirmado en la carta náutica.

Distintivamente la zona 6 presenta la coexistencia de un balance sedimentario negativo con la presencia de depósitos temporales de arena de medio a gran porte, explicado por la configuración llana y arenosa de la topografía subacuática.

La cobertura vegetal incluye pradera en la zona alta del acantilado y juncos en la zona baja, sumado a parches de vegetación psamófila donde persisten protodunas.

Existen plantaciones de sauce (*Salix humboldtiana*) directamente en la arcilla de la plataforma supra mareal.

**Existe una población de pescadores situados en la zona alta del acantilado, con una bajada pronunciada a la playa, relativamente acondicionada con material granular ígneo-metamórfico, destinado al tránsito de embarcaciones por medio de un tractor.**

Existen acumulaciones puntuales de residuos de limpieza de pesca en zona de playa, los que son naturalmente degradados. No se observan acumulaciones significativas de residuos o degradación de barranca por concentración de pluviales.

Sobre este punto, podemos agregar que en recorrida mantenida con fecha 27 de mayo de 2021, sí se observaban residuos de diferente tipo hacia la barranca, producto de los propios usos residenciales del asentamiento de pescadores artesanales, la falta de evacuación de pluviales y residuos domésticos, la falta de saneamiento y demás características, tal como surge de la figura Nº 7.



Figura 34. Vista de la bajada de embarcaciones desde arriba.



Figura 35. Zona de barranca vegetada en el extremo de la bajada de embarcaciones (margen Este).

Figura 12. – Figuras para la zona extraídas del informe referido



Figura 36. Vista de la barranca al Oeste de la bajada de embarcaciones con efectos de escurrimiento pluvial.



Figura 37. Vista de la barranca y zona de playa que se extiende al Este de la bajada de embarcaciones.



Figura 38. Plantación de sauce (*Salix humboldtiana*) en la zona de playa. Se observa la plataforma arcillosa y la proliferación de juncos en el agua.

*Figura 13. – Figuras para la zona extraídas del informe referido*

#### Recomendaciones efectuadas en el informe referido:

Los ambientes asociados a la zona 6 (pradera sobre el acantilado, acantilado y moderado plano arenoso con escasa vegetación psamófila) se encuentran en un estado perturbado (pradera) o muy dinámico (acantilado y plano arenoso). En ese sentido, cualquier acción a desarrollar en esta área debiera evitar el aumento de pluviales hacia el acantilado (fenómeno localmente verificado en la recorrida).

La adecuación y mantenimiento de la bajada de embarcaciones pareciera suficiente para las necesidades de la comunidad.

La gestión de residuos líquidos y sólidos no pudo ser evaluada, siendo constatados vertidos puntuales.

Esta zona no sería recomendable para usos turísticos clásicos de “sol y playa”.

Se considera importante la referencia a estas recomendaciones en la Zona 6, en tanto afirma que la adecuación y bajada de las embarcaciones existente es valorada como suficiente para las

necesidades de la comunidad de pescadores, sin recomendarse un destino de sol y playa, por lo que puede considerarse propicio el uso para la actividad productiva en si misma en la zona, siendo necesario “ repensar” la localizaciones de las construcciones que se verifica que se encuentran afectando la barranca por las condiciones de habitabilidad ( sin servicios básicos como el saneamiento, sin drenajes, etc.) y en tanto estas construcciones cuyos fondos son la misma barranca se encuentran en la FCD, punto que será retomado y analizado al momento de diseñar la propuesta de intervención específica.

Finalmente, el informe refiere a una característica particular de toda la zona y a la presencia de residuos sólidos urbanos: Se observó la presencia de resaca conformada en gran parte por restos de camalotes. Sobre esa acumulación vegetal se ha depositado arena y se desarrolla vegetación diversa (predominantemente herbáceas pero se identificaron además renovales de arbustos probablemente de acacia mansa (*Sesbania* sp.) entre otros) asociada a la presencia de materia orgánica y humedad retenida. En la resaca se observó asimismo la presencia de residuos sólidos urbanos y en algunos tramos cercanos a la zona de actividad pesquera se observaron restos de peces.



Figura 39. Vegetación creciendo en zona de resaca que fue cubierta por arena.



Figura 40. Vegetación creciendo en zona de resaca que fue cubierta por arena.



Figura 41. Vegetación creciendo en zona de resaca que fue cubierta por arena.



Figura 42. Residuos sólidos urbanos en resaca.

**Figura 14. – Figuras para la zona extraídas del informe referido**

### 4.2.3 MOVIMIENTOS SOCIALES Y CONFORMACIÓN DE GRUPO DE TRABAJO

A los efectos del diagnóstico resulta indispensable hacer referencia a algunos grupos de la sociedad civil organizada que se encuentran en la zona y a la conformación de una Mesa de Trabajo que se entiende crucial para el desarrollo de las acciones en el territorio.

De la recopilación de datos efectuada por esta consultora surge que muchas de las acciones, inclusive las judiciales, se inician por o a partir de denuncias o acciones de vecinos de la zona. Por un lado los propietarios de los padrones linderos a la costa y, por otro lado los TUCU TUCU, un movimiento social que reclama el uso del balneario, la apertura de portera que refiriéramos y que incluye algún representante de los pescadores artesanales de la zona.

A modo de caracterización citamos publicaciones tomadas de la web y fotografías de recorrida realizada.



Figura 15. – Portera y reclamo de TUCU TUCU, Publicación en página de Facebook sobre Arazatí’.

#### 4.2.4 DE LA ACTIVIDAD: PESCA ARTESANAL

La pesca artesanal puede definirse como la “ actividad comercial ( no industrial) mediante el empleo de embarcaciones cuyo tonelaje de registro bruto no excede las 10 TBR, con el permiso de pesca correspondiente otorgado por la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos y certificado de navegabilidad de la embarcación expedido por la Autoridad Marítima.” (Prefectura Nacional Naval, Disposición Marítima N° 99, 2005).

En relación a la actividad de la pesca artesanal, variados estudios en el país han puntualizado en cuanto a la estrecha relación entre la dinámica de la pesca artesanal y la dinámica del recurso pesquero así como el medio donde se desarrolla la actividad.

Lo antes mencionado implica que, más allá de compartirse rasgos generales, la pesca artesanal adquiere características propias según su localización territorial.

En consideración de ello es que se diferencian 3 grandes regiones, de las cuales la primera estaría constituida por la pesca de ríos y lagos interiores, otra región sería la del Río de la Plata y una tercera correspondería a la costa atlántica y lagunas costeras.

Respecto a las embarcaciones artesanales, generalmente se encuentran autorizadas a navegar hasta 5000 milla náuticas de la costa, cuando las más grandes tienen autorización para desplazarse hasta una distancia mayor.

Esta actividad, realizada en Arazatí, es fuente de sustento para las familias que residen de manera permanente o temporal y son asimismo comercializadas a quien concurre expresamente al lugar al retiro de la producción, un comprador individualizado por los pescadores en la recorrida mantenida, quien retira periódicamente lo producido.

## 4.2.5 NORMATIVA APLICABLE A LA ACTIVIDAD

Para referir a la normativa de la actividad de la pesca artesanal nos remitimos a la compilación efectuada en el marco del Proyecto URU/17/001{Fortalecimiento de las capacidades técnicas y de funcionamiento de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, Gonzalo Rodríguez Prado, Junio 2020, la cual transcribimos en la siguiente tabla, con el contenido que a continuación se detalla:

ÍNDICE	CONSTITUCIÓN
	<a href="#">LEYES</a>
	<a href="#">NORMATIVA GOBIERNOS DEPARTAMENTALES</a>
	<a href="#">RESOLUCIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES</a>
	<a href="#">DECRETOS DEL PODER EJECUTIVO</a>
	<a href="#">RESOLUCIONES</a>

**CONSTITUCIÓN:**

Fecha	Número	Título
2/2/1967	<a href="#">Art. 7</a>	SECCION II - DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS
2/2/1967	<a href="#">Art. 36</a>	SECCION II - DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS
8/12/1996	<a href="#">Art. 47</a>	SECCION II - DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS

**LEYES:**

Organismo	Fecha	Núm. y Comentarios	Título
MGAP	25/9/2017	19.535	<a href="#">7</a>
	19/12/2015	19.355	<a href="#">CREACIÓN DEL REGISTRO DE PRODUCTORES FAMILIARES</a>

	20/12/2013	19.175	<a href="#">RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS</a>	
	27/11/2012	19.017	<a href="#">PESCA ILEGAL. PREVENCIÓN. CONVENIO. APROBACIÓN.</a>	-
	21/2/2001	17.296	<a href="#">LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL. EJERCICIO 2000 2004</a>	
	15/4/1999	17.082	<a href="#">ACUERDO CONSERVACIÓN PECES TRANSZONALES Y ALTAMENTE MIGRATORIOS</a>	
	5/1/1996	16.736	<a href="#">LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL. EJERCICIO 1995 1999</a>	-
	22/7/1992	16.286	<a href="#">INCORPORACIÓN AL PERMISO DE P.A. DE ELEMENTOS DE SUPERVIVENCIA</a>	-
	18/12/1975	14.484	<a href="#">CREACIÓN Y COMETIDOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PESCA</a>	
	7/1/1970	13.835	<a href="#">FUNCIONES DE CONTROL DEL MGAP EN SECTOR PESCA</a>	-
MGAP (DGDR)	16/12/2014	19.292	<a href="#">PRODUCCIÓN FAMILIAR AGROPECUARIA Y PESCA ARTESANAL</a>	-
MTOP (DNH)	19/12/2005	17.930	<a href="#">SANCIONES DE LA D.N.H. POR USO DE PUERTOS</a>	-
MVOTMA	17/07/19	19.772	<a href="#">O.T. Y D.S. DEL ESPACIO COSTERO DEL OCÉANO ATLÁNTICO Y DEL R. DE LA PLATA</a>	
	22/2/2000	17.234	<a href="#">SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS</a>	-
CLM - MGAP	16/5/1999	17.094	<a href="#">FRONTERA URUGUAY BRASIL</a>	
MDN (PNN)	27/6/1993	16.387	<a href="#">MARINA MERCANTE. MATRÍCULA DE CABOTAJE P.N.N.</a>	-
CARU	11/5/1976	14.521	<a href="#">SE APRUEBA EL TRATADO RELATIVO AL "ESTATUTO DEL RÍO URUGUAY"</a>	
	30/12/1965	13.462	<a href="#">URUGUAY-ARGENTINA. TRATADO DE LÍMITES EN EL RÍO URUGUAY.</a>	
CARP-CTMFM	25/1/1974	14.145	<a href="#">TRATADO DEL RÍO DE LA PLATA Y SU FRENTE MARÍTIMO</a>	
	8/5/2007	18.129	<a href="#">CONVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS</a>	
	27/8/1993	16.408	<a href="#">CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA</a>	
	29/7/1992	16.287	<a href="#">CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR</a>	
	15/12/1978	14.859	<a href="#">CÓDIGO DE AGUAS, Art. 108</a>	

	14/6/1941	10.024	<a href="#">CÓDIGO RURAL, ARTS. 117 A 122.</a>
--	-----------	--------	--

**NORMATIVA GOBIERNOS DEPARTAMENTALES:**

Organismo	Fecha	Número y comentarios	Título
<b>GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CANELONES</b>	28/12/2018	Resolución Nº 9080/018	<a href="#">REGLAMENTACIÓN DEL DECRETO 0011/017 (ORDENANZA COSTERA)</a>
	22/1/2018	Resolución Nº 65/2018	<a href="#">PLAN LOCAL DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE COSTA DE ORO</a>
	18/1/2018	Resolución Nº 9632/017	<a href="#">MODIFICACIONES A LA "ORDENANZA COSTERA"</a>
	27/10/2010	Resolución Nº 5924/010	<a href="#">"COSTAPLAN"</a>
<b>GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE FLORES</b>	27/6/2016	Resolución Nº 11193/016	<a href="#">DIRECTRICES DEPARTAMENTALES DE O.T. Y D.S.</a>
<b>GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ROCHA</b>	Publ. 15/4/2013	Resolución Nº 1411/013	<a href="#">ESTRATEGIAS REGIONALES DE O.T. Y D.S. DE LA REGIÓN ESTE</a>
	Publ. 4/6/2001	Resolución Nº 1144/001	<a href="#">PRESUPUESTO QUINQUENAL (2.001-2.005)</a>
	Publ. 14/05/2014	Resolución Nº 3103/014	<a href="#">PLAN LOCAL DE O.T. Y D.S. LAGUNAS JOSÉ IGNACIO Y GARZÓN</a>

<b>GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MALDONADO</b>	25/3/2014	Decreto de la JDM 3927/14	<a href="#">PLAN LOCAL DE O.T. LAGUNAS JOSÉ IGNACIO Y GARZÓN</a>	
	13/8/2013	Decreto de la JDM 3919/13	<a href="#">ESTRATEGIAS REGIONALES DE O.T. Y D.S. DE LA REGIÓN ESTE</a>	
<b>GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO</b>	25/11/2013	Resolución Nº 5384/013	<a href="#">PROMULGACIÓN DECRETO DE DIRECTRICES DEPARTAMENTALES DE O.T. Y D.S.</a>	
	14/11/2013	Decreto de la JDM 34870/13	<a href="#">DIRECTRICES DEPARTAMENTALES DE O.T. Y D.S.</a>	
	29/5/2009	Resolución Nº 2083/009	<a href="#">MODIFICACIÓN NORMAS COMPLEMENTARIAS USOS EN SUELO RURAL</a>	
	7/5/2009	Decreto de la JDM 32926	<a href="#">DECRETO Nº 32.926 JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO</a>	
	Publ. 22/12/1995	Decreto de la JDM 26949/95	<a href="#">PRESUPUESTO QUINQUENAL (1996-1999)</a>	
	Publ. 20/12/1990	Decreto de la JDM 24706/90	<a href="#">PRESUPUESTO QUINQUENAL (1990 - 1994)</a>	
<b>GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ</b>	19/2/2015	Resolución Nº 3485/015	<a href="#">PLAN LOCAL DE O.T. Y D.S. CIUDAD DEL PLATA</a>	
	30/1/2012	Resolución Nº 1229/012	<a href="#">PLAN LOCAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE KIYU</a>	

**RESOLUCIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES:**

Organismo	Fecha	Número y comentarios	Título
-----------	-------	----------------------	--------

<b>CARU</b>	22/9/2016	Resolución N° 46/016	<a href="#">PROHIBICIÓN PESCA COMERCIAL ZONA SEGURIDAD SALTO GRANDE</a>
	20/12/2012	Resolución N° 59/12	<a href="#">PROHIBICIÓN DE PESCA DE DETERMINADAS ESPECIES</a>
	17/12/2009	Resolución N° 46/009	<a href="#">MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE PESCA REFERIDO A SALTO GRANDE</a>
	25/2/2009	Resolución N° 3/009	<a href="#">PROHÍBESE LA PESCA DE EJEMPLARES DE DORADIRAE</a>
	11/9/2007	Resolución N° 29/007	<a href="#">PROHIBICIÓN PERMANENTE DE PESCA PARA UN TRAMO DEL RÍO URUGUAY</a>
	12/11/2004	Resolución N° 27/004	<a href="#">PROHIBICIÓN DE NAVEGACIÓN EN ZONA DE SALTO GRANDE</a>
	14/4/2000	Resolución N° 13/00	<a href="#">PROHIBICIÓN CAPTURA DETERMINADAS ESPECIES. MEDIDAS MÍNIMAS.</a>
	20/03/998	Resolución N° 8/998	<a href="#">RESOLUCIÓN REFERIDA A VEDA, TAMAÑOS MÍNIMOS Y ARTES DE PESCA</a>
	7/4/1986	Resolución S/N	<a href="#">DIGESTO SOBRE EL USO Y APROVECHAMIENTO DEL RÍO URUGUAY</a>
<b>CARP</b>	13/3/2019	Resolución CARP N° 11/019	<a href="#">REGLAMENTO DE USO Y NAVEGACIÓN DEL CANAL MARTÍN GARCÍA</a>
<b>FAO (Disposición NO VINCULANTE)</b>	31/10/1995	Resolución N° 4/95 de la FAO	<a href="#">CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LA PESCA RESPONSABLE</a>

**DECRETOS DEL PODER EJECUTIVO:**

Organismo	Fecha	Número y comentarios	Título
MGAP (DINARA)	11/6/2020	166/020	<a href="#">PRORROGA PLAZO PESCA ARTESANAL ZONA REPRESA DE SALTO GRANDE</a>
	27/8/2018	269/018	<a href="#">MODIFÍCASE EL DECRETO 115/018</a>
	11/06/2018	179/018	<a href="#">RESERVA PESCA DEPORTIVA SALTO GRANDE</a>
	24/4/2018	115/018	<a href="#">REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 19.175</a>
	20/4/2012	127/012	<a href="#">MEDIDAS DE PROCEDIMIENTO Y CONTROL DE PRODUCTOS DE LA PESCA</a>
	31/5/2010	170/010	<a href="#">"ZONA DE RESERVA PARA LA PESCA DEPORTIVA" EN EL RÍO YÍ Y SUS AFLUENTES</a>
	23/10/2006	392/006	<a href="#">PROHIBICIÓN DE PESCA COMERCIAL. PRESERVACIÓN DE RECURSOS ACUÁTICOS</a>
	19/12/2005	528/005	<a href="#">VEDA DE PESCA COMERCIAL</a>
	24/2/2005	84/005	<a href="#">PESCA COMERCIAL. FIJACIÓN DE ÁREA DE VEDA. ROCHA</a>
	2/9/1998	238/998	<a href="#">PREVIENE LA CAZA ILEGAL DE PINNÍPEDIOS Y CETÁCEOS</a>
	3/6/1998	144/998	<a href="#">PROTECCIÓN DE LA TORTUGA MARINA</a>
	23/7/1997	248/997	<a href="#">PROTECCIÓN DE ESPECIES DE AVES MARINAS.</a>
	18/6/1997	213/997	<a href="#">REGLAMENTO DE HIGIENE Y SANIDAD DE PRODUCTOS DE LA PESCA</a>
	23/3/1994	127/994	<a href="#">REGLAMENTACIÓN A LA PESCA ARTESANAL</a>
MGAP (DGDR)	27/2/2015	86/015	<a href="#">PRODUCCIÓN FAMILIAR DE PESCA ARTESANAL</a>
MDN	01/09/2011	311/011	<a href="#">MODIFICA REGLAMENTO DE ESPACIOS ACUÁTICOS, COSTEROS Y PORTUARIOS</a>
	3/4/2001	120/001	<a href="#">VALIDEZ DEL CERTIFICADO DE NAVEGABILIDAD PARA PESCA ARTESANAL. PNN.</a>
	22/8/1989	386/989	<a href="#">PNN. REGLAMENTO DE PATRONES DE CABOTAJE</a>
	11/3/1997	77/997	<a href="#">NUEVO TEXTO DE INFORMACIÓN MARÍTIMA PUBLICADA. IMP/URUGUAY</a>
			<a href="#">REGL. SISTEMA DE CONTROL E INFORMACIÓN DE TRÁFICO MARÍTIMO</a>

	28/4/1994	183/994	<a href="#">REGLAMENTO DE OPERACIONES PORTUARIAS Y CAPITANÍAS DE PUERTO</a>	
	9/6/1992	256/992	<a href="#">REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA PNN</a>	
	26/2/1991	100/991	<a href="#">REGLAMENTO DE USO DE ESPACIOS ACUÁTICOS COSTEROS Y PORTUARIOS</a>	
	17/7/1990	322/990	<a href="#">APRUEBA REGLAMENTO MARÍTIMO PARA EL PUERTO DE SANTIAGO VÁZQUEZ.</a>	
	22/8/1989	386/989	<a href="#">APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE PATRONES DE CABOTAJE.</a>	
MVOTMA (DINAMA)	26/2/2018	43/018	<a href="#">DELIMITACIÓN DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA "ISLA DE FLORES"</a>	
	16/12/2015	341/2015	<a href="#">ÁREA NATURAL PROTEGIDA "ESTEROS Y ALGARROBALES DEL RÍO URUGUAY"</a>	
	9/2/2015	55/015	<a href="#">SELECCIÓN DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA "HUMEDALES DE SANTA LUCIA"</a>	
	29/12/2014	388/014	<a href="#">INCORPORACIÓN DE "LAGUNA GARZÓN" AL SNAP. AMPLIACIÓN</a>	
	25/11/2014	343/014	<a href="#">SELECCIÓN Y DELIMITACIÓN DEL ÁREA NATURAL "MONTES DEL QUEGUAY"</a>	
	21/11/2014	341/014	<a href="#">INCORPORACIÓN DE "LAGUNA GARZON" AL SNAP</a>	
	6/11/2013	360/013	<a href="#">ESTRATEGIAS REGIONALES DE OT Y DS DE LA REGION ESTE</a>	
	10/8/2011	285/011	<a href="#">INCORPORACIÓN DE "CERRO VERDE" AL SNAP</a>	
	18/2/2010	61/010	<a href="#">APROBACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. LAGUNA DE ROCHA</a>	
	20/7/2009	337/009	<a href="#">DELIMITACIÓN DEL ÁREA NATURAL PARQUE NACIONAL "CABO POLONIO"</a>	
	27/11/2008	579/008	<a href="#">ÁREA NATURAL PROTEGIDA "ESTEROS DE FARRAPOS E ISLAS DEL RÍO URUGUAY"</a>	
	7/8/2001	310/001	<a href="#">AMPLIACIÓN DE INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN DENOMINADA "ECOPLATA"</a>	
	23/5/2001	186/001	<a href="#">CREACIÓN DE COMISIÓN REFERIDA AL PROGRAMA ECOPLATA</a>	
MTOPE (DNH)	5/9/2016	273/016	<a href="#">REGLAMENTO UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL PUERTO DE PUNTA DEL ESTE</a>	
	14/3/2014	63/014	<a href="#">BONIFICACIÓN DE AMARRAS TEMPORADA BAJA PUERTO DE PUNTA DEL ESTE</a>	
	18/11/2010	341/010	<a href="#">BONIFICACIÓN DE AMARRAS. TEMPORADA BAJA. PUERTO DE PUNTA DEL ESTE</a>	
	11/11/2008	549/008	<a href="#">PUERTOS DEPORTIVOS Y COMERCIALES. TARIFAS DE LA DNH</a>	
	3/9/2008	421/008	<a href="#">TARIFAS. PUERTO DE PIRIÁPOLIS</a>	

	22/4/1997	105/998	<a href="#">APROBACIÓN DE ESTRUCTURA TARIFARIA DE SERVICIOS PORTUARIOS. DNH</a>
	22/4/1998	104/998	<a href="#">APROBACIÓN DE ESTRUCTURA TARIFARIA DE SERVICIOS PORTUARIOS. DNH</a>
	3/12/1992	579/992	<a href="#">EXONERACIÓN DE AMARRE PARA PESCA PUERTO DE PUNTA DEL ESTE.</a>
MIN. TURISMO	25/6/2018	197/018	<a href="#">TURISMO FLUVIAL EN EL RÍO URUGUAY</a>
CARU	30/10/2006	409/006	<a href="#">PROHIBICIÓN PESCA EN REPRESAS HASTA 1 KM AGUAS ABAJO</a>
MSP	14/11/2016	363/016	<a href="#">RELATIVO A MODIFICACIONES DE ARANCELES QUE PERCIBE EL MSP.</a>
	5/7/1994	315/994	<a href="#">REGLAMENTO BROMATOLÓGICO NACIONAL</a>
MEF	15/2/2011	199/007	<a href="#">REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 18.083, RELATIVO AL MONOTRIBUTO</a>
	12/8/1998	220/998	<a href="#">REGLAMENTACIÓN DEL IVA. Art. 101 Aplicación de tasa básica a la pesca.</a>
BPS	24/5/2010	159/010	<a href="#">ACTIVIDAD PESQUERA. REGLAMENTACIÓN DE APORTES PREVISIONALES AL BPS</a>

**RESOLUCIONES:**

Organismo	Fecha	Número y comentarios	Título
MGAP	16/1/2017	Resolución Nº 75/017	<a href="#">SOLICITUD DE RENOVACIONES DE PERMISOS DE PESCA ARTESANAL</a>
	11/11/2016	Resolución Nº 1013/016	<a href="#">DEFINICIÓN DE PRODUCTOR FAMILIAR PESQUERO</a>
	22/6/2016	Resolución S/N	<a href="#">INSCRIPCIÓN ANTE EL R.N. ORGANIZACIONES HABILITADAS</a>
	15/4/2011	Resolución S/N	<a href="#">MOLUSCOS BIVALVOS</a>
	13/9/2011	Resolución Nº 179/011	<a href="#">APERTURA ZONAS E, G, H, I y J</a>

	28/6/2011	Resolución N° 119/011	<a href="#">EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE PESCA A UN TRAMO DEL RÍO NEGRO</a>	
	10/6/2011	Resolución N° 107/011	<a href="#">APERTURA ZONAS A, B, C y D</a>	
	31/5/2010	Resolución N° 170/010	<a href="#">"ZONA DE RESERVA PARA LA PESCA DEPORTIVA" EN EL RÍO YÍ Y SUS AFLUENTES</a>	
	5/11/2008	Res. 94/008 o 989/008	<a href="#">REGULACIÓN DEL EMPLEO DE ARTES DE PESCA EN LAS ZONAS D, F, G, H e I</a>	
	5/11/2008	Res. N° 93/2008 o N° 988/008	<a href="#">PROHÍBE EL USO DE REDES DE ENMALLE EN RÍOS Y ARROYOS</a>	
	26/8/2008	Resolución N° 72/008	<a href="#">DEROGACIÓN DE LA VEDA DE PESCA EN ZONA B, DISPUESTA EN EL 2007.</a>	
<b>DINARA</b>	13/4/2020	Resolución N° 75/020	<a href="#">EXTENSIÓN PLAZO DOCUMENTACIÓN COMBUSTIBLES PESCA ARTESANAL</a>	-
	6/4/2020	Resolución N° 74/020	<a href="#">DEVOLUCIÓN TRIBUTOS COMBUSTIBLE ÚLTIMO SEMESTRE 2019</a>	-
	1/4/2020	Resolución N° 69/020	<a href="#">EXTIENDE PLAZOS PERMISOS DE PESCA</a>	
	26/02/20	Resolución N° 37/2020	<a href="#">ZAFRA CAMARÓN 2020</a>	
	26/02/20	Resolución N° 36/020	<a href="#">VEDA EXTRACCIÓN CANGREJO VIOLINISTA EN TODA LA COSTA URUGUAYA</a>	-
	26/02/20	Resolución N° 32/2020	<a href="#">MEDIDAS RELATIVAS A LA EXTRACCIÓN DE MEJILLÓN</a>	
	21/10/2019	Resolución N° 214/019	<a href="#">VEDA ALMEJA ENTRE EL 1º DE MAYO Y EL 31 DE OCTUBRE DE CADA AÑO</a>	-

11/9/2019	Resolución Nº 190/019	<a href="#">SUSPENSIÓN COMBUSTIBLE</a>	
22/7/2019	Resolución Nº 139/019	<a href="#">LLAMADO PESCA ARTESANAL ZONA L</a>	
24/4/2019	Resolución Nº 68/2019	<a href="#">Veda PERMANENTE para la zona I</a>	
8/4/2019	Resolución Nº 58/2019	<a href="#">LLAMADO ASPIRANTES PESCA RÍO NEGRO</a>	-
12/2/2019	Resolución Nº 25/2019	<a href="#">REQUISITOS PARA BENEFICIO CONVENIO DINARA-ANCAP</a>	
12/12/2008		<a href="#">ACUERDO DINARA - ANCAP</a>	
21/12/2018	Resolución Nº 250/018	<a href="#">MODIFICACIÓN LÍMITES SUBZONA-CF</a>	
6/11/2018	Resolución Nº 213 o 231/018	<a href="#">MEDIDAS DE ORDENACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA ACTIVIDAD PESQUERA</a>	
31/8/2018	Resolución Nº 164/018	<a href="#">VEDA ALMEJA AMARILLA CANAL ANDREONI (1/08 AL 30/11 DE C/AÑO)</a>	
2/1/2018	Resolución Nº 344/017	<a href="#">APERTURA ZONA J</a>	
30/11/2017	Resolución Nº 308/2017	<a href="#">DELIMITACIÓN SUB-ZONA CF</a>	
26/9/2017	Resolución Nº 227/017	<a href="#">APERTURA ZONA D</a>	
2/1/2018	Resolución Nº 226/017	<a href="#">ORDENAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS ZONA D</a>	

	11/7/2017	Resolución Nº 201/2017	<a href="#">RESERVA PARA PESCA DEPORTIVA EN ZONA I</a>	-
	1/9/2016	Resolución Nº 343/016	<a href="#">ORDENAMIENTO DE LOS PERMISOS DE PESCA ARTESANAL DE LA ZONA B</a>	
	30/12/2015	Resolución Nº 388/2015	<a href="#">CIERRE DE PERMISOS ZONAS K y L</a>	
	4/9/2014	Resolución Nº 209/014	<a href="#">ARTES DE PESCA ZONAS A, B y C</a>	
	4/4/2014	Resolución Nº 90/2014	<a href="#">PERMITE PESCA A MENOS DE 300 m ENTRE EL 1/03 Y EL 31/10 DE C/AÑO</a>	
	4/6/2004	Resolución Nº 140/004	<a href="#">NUEVAS ÁREAS GEOGRÁFICAS PARA LA PESCA</a>	-
	28/1/2002	Resolución Nº 12/2002	<a href="#">ZONAS DE PESCA ARTESANAL</a>	
<b>MVOTMA</b>	14/2/2019	Resolución S/N	<a href="#">PLAN DE MANEJO DEL PARQUE NACIONAL CABO POLONIO</a>	
	15/8/2018	Resolución S/N	<a href="#">APROBACION DEL PLAN DE MANEJO DEL AREA PROTEGIDA "CERRO VERDE"</a>	-
			<a href="#">PLAN DE MANEJO "CERRO VERDE"</a>	
	24/8/2016	Resolución S/N	<a href="#">APROBACIÓN PROTOCOLO APERTURA ARTIFICIAL BARRA LAGUNA DE ROCHA</a>	-
			<a href="#">TEXTO PROTOCOLO APERTURA ARTIFICIAL BARRA DE LA LAGUNA DE ROCHA</a>	
	29/7/2016	Resolución Nº 1030/2016	<a href="#">PLAN DE MANEJO DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA "LAGUNA DE ROCHA"</a>	-
	5/6/2015	Resolución Nº 617A/015	<a href="#">APROBACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN "LAGUNA DEL SAUCE"</a>	
	5/6/2015		<a href="#">PLAN DE ACCIÓN LAGUNA DEL SAUCE</a>	

<b>PNN</b>	11/1/2018	Disposición Marítima 169/018	<a href="#">BOTIQUINES Y MATERIAL ACCESORIO PARA PESCA ARTESANAL.</a>
	25/4/2005	Disposición Marítima 99/005	<a href="#">PAUTAS REGULADORAS PARA LAS EMBARCACIONES DE PESCA ARTESANAL</a>
	16/12/1998	Disposición Marítima Nº 72	<a href="#">FORMULARIO DE P.N.N PARA DISTINTOS TRÁMITES</a>
<b>MTOP</b>	9/9/2011	Resolución S/N	<a href="#">SANCIONES A USUARIOS DE LOS PUERTOS (D.N.H.)</a>

## 4.2.6 NORMATIVA NACIONAL Y DEPARTAMENTAL APLICABLE EN MATERIA COSTERA Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### 4.2.6.1 NORMATIVA APLICABLE A NIVEL NACIONAL

Respecto a la normativa nacional aplicable, no ya en materia de la actividad pesquera sino en materia de costas y ordenamiento territorial a continuación nos referimos a la cuestión del dominio de la costa, por resultar un factor relevante para la definición de las estrategias de intervención, así como también la demás normativa relevante a nivel costero.

En relación a la normativa departamental en San José, citaremos las normas fundamentales vigentes y aplicables al caso Arazatí.

Como ya detalláramos en el marco de los Productos anteriores, resulta relevante la determinación del DOMINIO PUBLICO O FISCAL de las AGUAS.

No solo importa determinar si el dominio de los propios cursos de aguas y sus álveos son de dominio público o privado sino la propiedad pública o privada de los territorios costeros y , en el marco del desarrollo del caso piloto de Arazatí resulta una parte fundamental del punto de partida para definir si la ocupación por parte de los pescadores artesanales se encuentra en suelo público o privado y, sobre esa base, definir las diferentes estrategias de intervención.

Desde el punto de vista de la costa y de las situaciones de conflicto costero ya definidas, resulta fundamental determinar en el caso concreto si el dominio de los territorios costeros es público o privado, sobre todo a los efectos de las diferentes herramientas aplicables.

Corresponde citar la ley de Centros Poblados Art 13 en la redacción dada por el art. 83 literal g de la LOTDS, el que establece que toda formación de centro poblado, estará sujeta a los siguientes requisitos mínimos, entre ellos que:

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.**

Por su parte, el art 503 de la ley 19355 dispone que 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.

Las normas antes citadas resultan claras en cuanto al carácter público de estos 150 metros en tanto se establece que pasaran “ de pleno derecho” a dominio público, lo cual quiere decir que sin necesidad de ningún acto jurídico propiamente. Posteriormente se establece no solamente la propiedad pública sino que al efectuarse este pasaje de pleno derecho, quedara dicha faja afectada al uso público.

De los casos analizados en el Producto 1 se confirma que en ocasiones en que particulares han querido reclamar mediante sentencias declarativas la propiedad privada de esta faja pública, las sentencias han remarcado el carácter público de la misma. No se relevó sentencia alguna que estableciera lo contrario y en definitiva por la propia intención del legislador uruguayo de protección costera siendo esta porción de los 150 de dominio netamente público y afectada al uso público.

En el caso de Arazatí, el carácter público del acceso a la playa ha sido un reclamo de vecinos de la zona e incluso ha llegado a la vía judicial, de lo cual, al no contarse con una sentencia definitiva no se pudo acceder al expediente específico.

Cabría analizarse que significa el término “ de pleno derecho” y si para detentar dicho carácter público es necesario algún acto jurídico determinado como la escritura pública, la inscripción registral o la simple anotación en el plano de mensura.

Entendemos que las normas refieren a su constancia en el plano, y que por lo tanto, no existiría necesidad de efectuar escritura pública en relación a esta faja pública. Sin perjuicio de ello, al momento de efectuarse un fraccionamiento costero, podría ser recomendable para los Gobiernos departamentales llevar un registro o inventario de estas fajas e incluirlas en la cartera de tierras departamental- Asimismo, es recomendable su inscripción o noticia al registro de la propiedad a efectos de su oponibilidad a terceros.

Saldada la cuestión del indiscutible carácter público de estos 150 metros, un elemento no menor a considerar y que sin dudas genera dificultades de aplicación es que la normativa refiere para

su delimitación de acuerdo a los criterios aportados por el Código de Aguas, los cuales responden a variables dinámicas y que no resultan del todo claras o de fácil aplicación, lo que genera dificultades reales relevadas por la presente consultoría.

Muchos de los actores relevantes directamente relacionados a su aplicación expresan la necesidad de definir criterios más objetivos para su delimitación e incluso la variabilidad de la propia línea de acuerdo a la época del año de que se trate, lo cual genera inseguridad jurídica para su aplicación.

Ello no es ajeno al caso de estudio, aunque, en el caso de Arazatí la propia apertura al uso público del camino delimita de alguna manera la propia faja de defensa de costas.

Según ya se ha sugerido en el marco del Producto 2, se entiende que sería recomendable un ajuste normativo que intente generar una forma de delimitación más ajustada y actualizada respecto a la que establecía el Código de Aguas, para evitar frente a un mismo padrón, diferentes límites de acuerdo a por ejemplo en que época del año se solicite una AAP. Frente a esta situación constatada, sería recomendable optar por un criterio que priorice la medida más protectora a nivel del bien jurídico tutelado, que en este caso es el interés general en la preservación del ecosistema costero frente a los intereses particulares por padrón y por acciones acumulativas por padrón.

Por otra parte, si integramos lo antes expresado aparece un tercer elemento a considerar, esto es que sucede con la propiedad pública cuando esta faja varía y se incrementa, hasta donde es propiedad pública y cuál es el límite específico de la propiedad privada si este límite físico es móvil ?. Esta pregunta no se encuentra prevista en la legislación, por lo cual se entiende que existiendo el vacío legal, sería recomendarle su regulación. Sin perjuicio de ello, en virtud del espíritu de protección de la norma, podría interpretarse que el límite es el mayor. Por otra parte, desde el punto de vista del propietario ribereño pero también para el Estado en su conjunto, ya sea en escala nacional o local, sería recomendable contar con un límite cierto y claro para brindar seguridad jurídica a todas las partes.

Por otra parte, la ley 18308 es clara en su art 69 establece las competencias de los Gobiernos Departamentales en cuanto a las facultades de Policía Territorial definidas desde la Ley Orgánica municipal 9515 de 1935 y dispone que en tanto existan incumplimientos en las disposiciones de los IOTDS, las facultades de Policía territorial pueden aplicarse tanto en tierra pública como en tierra de propiedad de particulares.

Entendemos que ello resulta de gran importancia al momento de diseñar herramientas jurídicas y de gestión sobre los territorios costeros en tanto muchas veces los Gobiernos locales no actúan en padrones propiedad privada o existen resistencias al control territorial cuando se trata de áreas que son propiedad de particulares.

Conviene entonces dejar en claro que las facultades de Policía territorial frente a los incumplimientos, por ejemplo respecto a uso de suelo o cualquiera de las disposiciones establecidas en los IOTDS, pueden y deberían ser ejercidas tanto en suelo propiedad pública como privada. Lo único que la LOTDS establece es una diferencia respecto al procedimiento a utilizarse pero las facultades son para el territorio en general, con independencia de titularidad sobre la propiedad.

Nos parece importante entonces, no partir de falsas premisas y la importancia de reivindicar las facultades de Policía territorial en todo el territorio, en este caso, en el territorio costero en su conjunto.

Así pues, cuando los IOTDS establezcan zonas de riesgo alto non edificandi y exista un incumplimiento de dicha regulación, los Gobierno Departamentales, en ejercicio de estas facultades de Policía territorial podrán actuar hasta llegar incluso a la demolición de las construcciones, existiendo experiencias exitosas en el país de Protocolos de Actuación en este

Asimismo, y enteramente aplicable a la situación de estudio la LOTDS establece la exclusión de procesos de urbanización en zonas de especial protección en su art 48, **quedando excluidos del proceso urbanizador los suelos:**

- Pertenecientes al **Sistema Nacional de áreas Naturales Protegidas**, salvo lo que se establezca en aplicación de lo dispuesto por la Ley Nº17.234, de 22 de febrero de 2000 y su reglamentación.
- Con **valores ambientales**, paisajísticos u otros declarados de interés departamental, salvo aquellos contenidos expresamente en los instrumentos relativos al área.
- Necesarios para la **gestión sustentable de los recursos hídricos**.
- De **dominio público** que conforme a su legislación específica deban ser excluidos.
- Con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes mayores para los bienes y personas.
- Con valores agrícolas, ganaderos, forestales o, en general, de interés departamental, regional o nacional para la producción rural.
- **Que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatible con el modelo adoptado.**

Es decir que la escala departamental de planificación resulta fundamental y a través de los IOTDS podrán excluirse de procesos urbanizadores suelos que de determinen como de protección especial, lo cual deviene una herramienta fundamental para el territorio costero.

En el caso de Arazatí, la propia categoría de suelo rural excluye asimismo procesos urbanizadores, de acuerdo a lo dispuesto en el art 31, y más aun encontrándose en el territorio costero, lo que será el punto de partida para las alternativas posibles a plantearse.

Por su parte, la LOTDS incorpora la noción de previsión del riesgo en su Art. 49 y mandata a los IOTDS a orientar los futuros desarrollos urbanos hacia zonas no inundables identificadas por el organismo estatal competente en el ordenamiento de los recursos hídricos.

Por otra parte, corresponde citar al art. 51, el cual establece disposiciones sobre las consecuencias de actuaciones que generen impactos negativos en la costa y es aplicable específicamente en el marco del procedimiento de AAP otorgado por MA, el cual establece que el MA **rechazará fundadamente cualquier emprendimiento, en la faja de defensa de costas, si el mismo fuera capaz de provocar impactos negativos**, entendiendo como tales:

- a) **La contradicción con los instrumentos de ordenamiento territorial aplicables.**
- b) La construcción de edificaciones sin sistema de saneamiento con tratamiento total de efluentes o conexión a red.
- c) La materialización de fraccionamientos o loteos sin las infraestructuras completas necesarias.
- d) Las demás que prevea la reglamentación.

Por otra parte, incorpora el art 1 un noción fundamental que es la del impacto acumulativo, dado que muchas veces la actuación en un solo padrón puede no producir grandes afectaciones pero si ello se potencia en el entorno sobre otros suelos linderos, es necesario evaluar si existe un impacto territorial acumulativo. El art 51 lo considera expresamente y establece que *se evaluará la posibilidad de que el emprendimiento pueda ser capaz de generar **impactos territoriales acumulativos***, entendiéndose por tales la posibilidad de posteriores iniciativas que, por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas.

Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobadas por ley 19525 del 19/09/2017, es otras de las leyes nacionales de la materia de OTyDS de necesaria cita e integración con las demás normas que se han ido detallando.

En el Producto 1 se hizo referencia a la relevancia del art 22 con relación a las aguas pluviales, áreas contaminadas e inundables mandando a los Gobiernos Departamentales que a través de sus **IOTDS deben incluir planes y disposiciones sobre el manejo de las aguas pluviales**, con los criterios establecidos por la autoridad nacional competente, **quedando prohibida la urbanización de las áreas contaminadas y de aquellas que se determinen como inundables con períodos de retorno menor a cien años.**

Corresponde además referir brevemente a la reglamentación de las Directrices Nacionales de OTyDS, **Decreto 30/020**, en particular en lo relativo a la reglamentación del Artículo 22 de las

mismas, en tanto frente a la OBLIGATORIEDAD o mandato imperativo de incluir en los IOTDS las disposiciones sobre manejo de aguas establecidas, se determina quien es la autoridad competente a los efectos de la fijación de los criterios al respecto y la elaboración de los MAPAS DE RIESGO DE INUNDACIÓN en el marco de los propios IOTDS.

Finalmente, la **Ley N° 19.772** de fecha 17/07/2019 Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata es la otra ley ineludible aplicable al territorio costero y la misma establece que la FAJA DE DEFENSA DE LA COSTA definida por el Código de Aguas puede verse modificada a través de los IOTDS cuando se trate de ecosistemas vulnerables.

La ley 19.772 establece lineamientos que deberán tener en cuenta las nuevas urbanizaciones, infraestructuras y los demás proyectos que se piensen establecer en esta área costera. Dentro de estos lineamientos se destacan:

- ❖ **Uso del suelo:** Se controlarán los procesos de ocupación urbana, construcciones u obras continuas a lo largo de la costa, alternando los centros urbanos con áreas de baja intensidad de uso y espacios de dinámica natural costera activa.
- ❖ **Accesibilidad a la ribera:** Se procurará la accesibilidad pública a la ribera y su libre tránsito peatonal, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 50 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008.
- ❖ **Protección de visuales:** Se identificarán los paisajes con valores escénicos relevantes procurando que no se alteren, obstruyan o distorsionen las visuales, evaluando la singularidad e intensidad de percepción.
- ❖ **Procesos dinámicos:** Se identificarán y respetarán los procesos dinámicos naturales del espacio costero y definirán intervenciones compatibles con el mantenimiento de aquellos, siempre y cuando dichos procesos no representen una amenaza o riesgo para el propio ecosistema y el hábitat.
- ❖ **Protección de los ecosistemas costeros y componentes vulnerables:** Se propenderá a que las intervenciones sean compatibles con el mantenimiento de la integridad de los ecosistemas y que protejan especialmente los componentes vulnerables y sus funciones.
- ❖ **Gestión integrada del espacio costero:** como herramienta de manejo de las distintas actuaciones que se realicen en el área, incorporando la participación de instituciones del Estado y actores sociales.

Por su parte, corresponde citar el art 5 y 5 que protegen espacialmente los componentes vulnerables del ecosistema costero, entre ellos la barranca:

Artículo 5º. (Ecosistemas costeros).- Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, que refieran al espacio costero,

y demás planes, proyectos, programas de nuevas urbanizaciones y de grandes infraestructuras y equipamientos en el espacio costero, deberán identificar, caracterizar y considerar los ecosistemas costeros que correspondan según los casos, así como los objetivos de conservación respecto de los mismos.

Artículo 6º. (Componentes vulnerables).- Los instrumentos de ordenamiento territorial definidos en la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, que refieran al espacio costero, y demás planes, proyectos y programas de nuevas urbanizaciones y de grandes infraestructuras y equipamientos en el espacio costero, deberán identificar y delimitar para su debida protección, los componentes vulnerables del mismo, como playas, dunas en sus diferentes grados de consolidación, lagunas, barras, cuencas, desembocaduras, deltas, humedales, barrancas, costas y puntas rocosas, sitios arqueológicos, entre otros, toda vez que estos asuman tal carácter.

Asimismo, respecto al límite de la FDC la ley 19772 establece

Artículo 10. (Faja de defensa de costas).- A los efectos de la aplicación de lo dispuesto por los incisos segundo y tercero del artículo 50 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, y por el literal L) del artículo 6º de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994 y su reglamentación, extiéndese la faja de defensa de costas definida por el artículo 153 del Código de Aguas, Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978, en la redacción dada por el artículo 193 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, hasta el límite del área definida, para los componentes vulnerables señalados en el artículo 6º de la presente ley, cuando abarquen superficies mayores a la faja de defensa de costas referida y se ubiquen en el ámbito de aplicación de la presente ley.

#### **4.2.6.2 NORMATIVA APLICABLE A NIVEL DEPARTAMENTAL**

En relación a la normativa aplicable a nivel ambiental, costero y de ordenamiento territorial podemos citar los Decreto 2737/96 sobre política ambiental en el Departamento de San José y el Decreto 2982/2000 sobre protección costera, este último, derogado parcialmente por Directrices Departamentales Decreto 2091/2017 modificado por Decreto 3117/2015.

Por su parte, las Directrices Departamentales ( Decretos antes referidos) son el OIT que categoriza el suelo en la zona, la cual cuenta con la categoría rural y la exclusión de procesos de urbanización por definición, más allá de identificarse determinados padrones con el atributo de potencialmente transformable como surge de la lámina N° 3 de dicho instrumento.

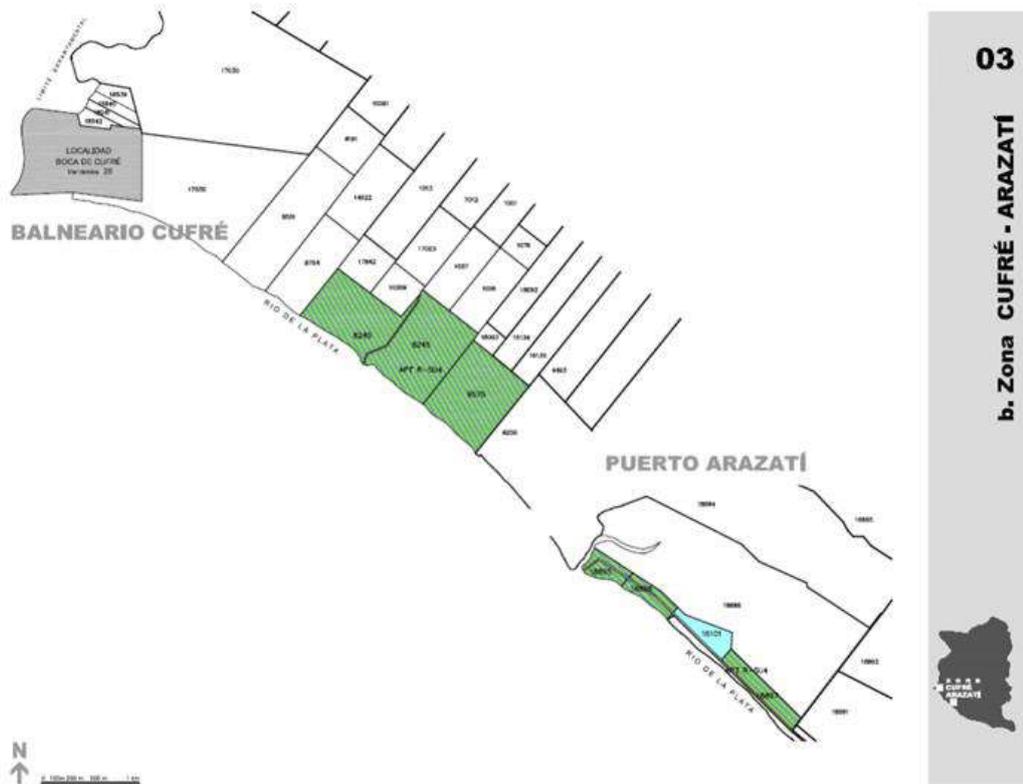


Figura 16. – Plano N° 3 DD de San José. Suelos rurales con APT

En primer lugar corresponde transcribir lo establecido por el IOT departamental, coincidente con lo dispuesto por el art. 31 de la LOTDS respecto a la categoría rural:

**“ Suelo Categoría Rural**

**Artículo 43.-** El suelo categoría rural comprende las áreas de territorio señaladas como tales en la cartografía de referencia (Lámina 1), estando conformado por aquellos sectores de suelo departamental que no hayan sido categorizados como suelo categoría urbana o suelo categoría suburbana en las presentes Directrices Departamentales o en otro instrumento de ordenamiento territorial.

**Artículo 44.-** Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.

**Artículo 45.-** Los propietarios de terrenos categorizados como suelo rural tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, forestal, en general productiva rural o minera y extractiva, a las que estén efectivamente destinados, conforme a su

naturaleza, sin más limitaciones que las impuestas por la legislación nacional y departamental aplicable.

**Artículo 46.-** Otros usos en el suelo categoría rural productiva, que pudieran ser admisibles por no implicar riesgos de su transformación, precisarán de la oportuna autorización de la Intendencia Departamental de San José.

No requerirán la correspondiente autorización para edificar en suelo categoría rural productiva, la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento y aquellas edificaciones directamente referidas a la actividad rural.

**Artículo 47.-** En el suelo categoría rural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje.

Quedan fuera de la prohibición, aquellas construcciones como las de sitios o plantas de tratamiento y disposición de residuos, parques y generadores eólicos, cementerios parques o aquellas complementarias o vinculadas a las actividades agropecuarias y extractivas, como los depósitos o silos, todos los cuales deberán atenerse a las normativas departamentales vigentes y tramitar las autorizaciones correspondientes previo a su instalación.

La instalación de actividades mineras extractivas y metalíferas en suelo categoría rural, requerirá de la viabilidad previa por parte del Gobierno Departamental.

Las instalaciones y construcciones destinadas a usos distintos a los previstos para el suelo rural, que no posean autorización de la Intendencia para su implantación, quedan automáticamente declaradas fuera de ordenamiento”.

Es decir que, en primer término, corresponde puntualizar que los padrones en los cuales se localizan las construcciones de los pescadores artesanales se encuentran categorizadas como rurales y por tanto, partimos de la base de una contradicción con la normativa de ordenamiento territorial vigente.

Ello requerirá un diseño de alternativas de ajuste, a efecto de valorar las posibilidades tanto de relocalización como de regularización parcial en tanto todos los padrones de la zona son rurales y de gran extensión.

En este sentido, resulta interesante considerar otro aspecto regulado por las DD de San José, y es lo referente al atributo de potencialmente transformable y las categorías utilizadas para el mismo en diferentes zonas del Departamento, a los efectos de considerar algunas de las posibles estrategias para este cambio de categoría que será necesario a los efectos de alcanzar tierra apta para la regularización o relocalización del asentamiento de pescadores artesanales que hoy en encuentra en suelo rural.

Respecto a ello, las DD definen las siguientes categorías con los destinos de transformación de suelo por APT:

**“Atributo de Potencialmente Transformable.-**

**Artículo 61.-** Para los sectores de territorio departamental que se expresan a continuación, se dispone el Atributo de Potencialmente Transformable (APT), a efectos de permitir su transformación hacia suelo categoría urbana o suelo categoría suburbana según corresponda.

**Artículo 62.-** Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un Programa de Actuación Integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable. Hasta tanto no tenga aprobación el Programa de Actuación Integrada, el suelo en proceso de transformación se mantendrá sometido a las determinaciones establecidas para la categoría inicial.

**Artículo 63.-** El Departamento de San José reconoce los siguientes tipos de Atributo Potencialmente Transformable:

APT R-U1.- De suelo rural a suelo categoría urbana no consolidado con destino a vivienda individual y agrupada.

APT R-SU1.- De suelo rural a suelo categoría suburbana con destino a comercio y servicios.

APT R-SU2.- De suelo rural a suelo categoría suburbana con destino a industria y servicios

APT R-SU3.- De suelo rural a suelo categoría suburbana con destino Turístico.

**APT R-SU4.- De suelo rural a suelo categoría suburbana con destino Turístico, industria y servicios.**

**APT R-SU5.- De suelo rural a suelo categoría suburbana con destino a vivienda individual y agrupada.**

APT R-SU6.- De suelo rural a suelo categoría suburbana con destino servicios y áreas verdes”

En este sentido, subrayamos 2 de la categorías, una de ellas por ya estar aplicada a alguno de los padrones de la zona ( APT R-SU4) y la otra de ellas porque podría ser aplicada a viviendas agrupadas para los pescadores artesanales, sin perjuicio de lo cual en todos los casos debería elaborarse un PAI, cuestión esta que por tanto difiere en el tiempo la categorización de suelo y la deriva a un instrumento especial.

En particular en lo relativo al APT en la zona de Arazatí se categorizó como suburbano el padrón 16101 correspondiendo a Aserradero y reconociendo ese uso y como rural con APT R-SU4 a los siguientes padrones que surgen en el plano N° 3:

### **“ ZONA CUFRE – ARAZATÍ (Lámina 3).**

Se confiere el APT R-SU4 a los padrones de la 5ª sección catastral, Zona Cufre Arazatí, números: 9575 y 8245.

Se confiere el APT R-SU4 a los padrones de la 6ª sección catastral, Zona Cufre Arazatí , números: 18895 – 18896 y 18897.

Es decir que, a los efectos del diagnóstico, la ocupación informal de los pescadores informales se localiza en suelos categoría rural y, parte de ellos en el límite de la FCD según surge del Plano elaborado para esta consultoría por la Dirección de Cambio Climático del MA que a continuación agregamos. Cabe acortar que dicho plano se confeccionó con información de Cantabria general y no toma en cuenta la relación con los caminos por lo que importa referir que en donde existe camino cedido al uso público, la FDC llega hasta dicho camino, en aplicación del art 153 del Código de Aguas,

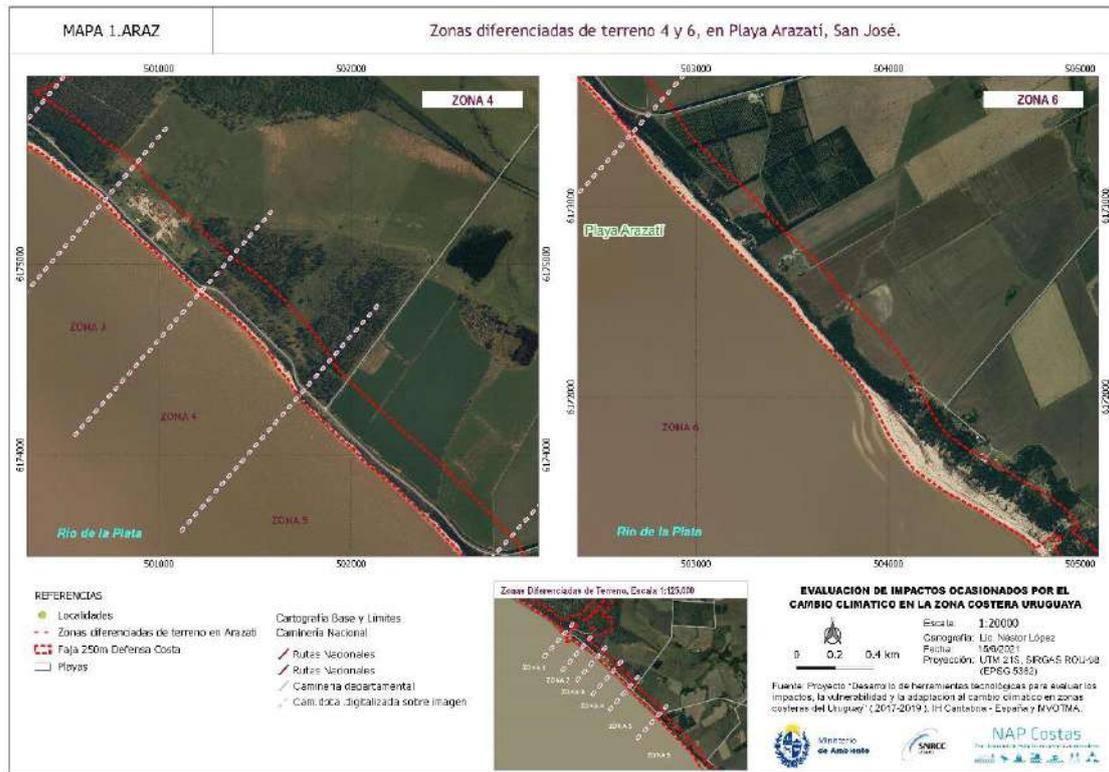


Figura 17. – Plano Nº 1 elaborado por CC- Zonas en Arazatí y FDC según información de Cantabria

## 4.2.7 CONFLICTO COSTERO IDENTIFICADO : RESIDENCIA EN ZONA DE RIESGO ALTO POR EROSIÓN COSTERA

### 4.2.7.1 EROSIÓN COSTERA

En primer término, corresponde referir brevemente a la erosión costera, para luego identificar este fenómeno en la localización de Arazatí y en su conflicto con la ocupación informal en estas zonas y considerar los escenarios de CVC por inundación y erosión costera.

Podemos decir que la morfología de una playa en un momento dado es función de las características del sedimento, de las condiciones de oleaje, de marea y de vientos, así como del estado morfológico precedente; a largo plazo deberá presentar una tendencia a un cierto estado, que dependerá de las condiciones de oleaje características del área en consideración.

La evidencia visual parece indicar la existencia de importantes fenómenos de erosión cuyas causas son complejas y pueden agruparse en dos tipos fundamentales:

- Causas naturales: asociadas a los mecanismos propios de la dinámica costera o a eventos extremos de fuerte energía de olas (temporales), cada vez más recurrentes por efectos del CV
- Causas antrópicas: asociadas, fundamentalmente, a interferencias a los procesos naturales de evolución morfológica y de transporte de sedimentos (extracción de arenas y construcción de obras de infraestructura que afectan el “balance” de sedimentos).

Los principales problemas asociados a causas naturales en el caso de San José y en particular de Arazatí podemos decir que refiere la erosión del pie de las barrancas principalmente asociada a eventos extremos de fuerte energía de olas (temporales), pero que constituye un fenómeno complejo en el que no sólo intervienen “causas naturales” sino que también “causas antrópicas” dadas por el uso inapropiado del suelo en las proximidades de la barranca (agricultura intensiva, urbanización sin adecuados sistemas de drenaje), la inducción de cambios en el nivel freático que determinan su afloramiento al nivel de la barranca, propiciando el arrastre de las fracciones arenosas y el transporte en suspensión de los elementos más finos, que acelera el desmoronamiento de la barranca por pérdida de la estabilidad de los materiales.

En relación a los problemas asociados a “causas antrópicas”, los principales problemas observados corresponden a:

- La ocupación no planificada del espacio costero. La ocupación del espacio costero (urbanización = generación de superficies impermeables) ha generado, en diversas localidades: Problemas asociados a la fijación y/o removilización de dunas.
- En efecto, como ya fue indicado, en la primera mitad del Siglo XX, la observación de que, impulsadas por vientos del S – SE, las dunas avanzaban sobre el continente motivó a numerosos propietarios de tierras a iniciar vastas forestaciones de eucaliptus y pinos, protegidos por barreras de acacias, que provocaron, por un lado, la fijación de las dunas y, por el otro, cambios en los regímenes locales de vientos que provocaron no sólo la pérdida del bosque psamófilo nativo sino que también la fijación de las dunas y pérdidas o cambios en el aporte de arenas que afectaron sus características dimensionales (forma y altura, fundamentalmente)
- Al mismo tiempo, la intensificación del uso recreativo de las playas generó, en vastos sectores del litoral costero uruguayo: a) la circulación de vehículos y personas a través de los campos de dunas que afectó la vegetación y determinó la removilización de las dunas, y b) la necesidad de estacionamientos y accesos que, en la mayoría de los casos, fueron ubicados en las ollas de deflación del cordón dunar generando problemas de erosión vinculados a las turbulencias inducidas por la concentración del viento en estas zonas.
- Problemas asociados a la alteración de los regímenes naturales de drenaje. En efecto, a las “cañadas” y “sangradores” naturales se sumaron los “desagües” que han alterado los sistemas naturales de escurrimiento de aguas pluviales generando problemas de

erosión y humidificación de la playa que, si bien son relativamente puntuales, se encuentran presentes a lo largo de todo el litoral costero uruguayo.

- La ocupación irregular del espacio costero.
- La construcción de las "ramblas".
- La construcción de vías de comunicación adyacentes a la costa. La infraestructura vial costera, a todo nivel jerárquico, desde calles y caminos a rutas nacionales, atraviesa campos de dunas móviles generando continuos problemas de mantenimiento debido al avance de las dunas sobre las calzadas. El "problema" se resuelve, normalmente, con el retiro de la arena implicando su pérdida del ámbito costero y afectando, por consiguiente, el "balance" de sedimentos.

Se puede afirmar entonces, que mucho de lo antes descripto existe en la Zona de Arazatí, con intervenciones a nivel de caminos, ocupación irregular por parte de pescadores y sus efluentes y vertidos hacia la barranca, con erosión y retracción costera sobre la barranca y retracción del territorio costero.

#### **4.2.7.2 CONFLICTO COSTERO EN ESTAS ZONAS DE RIESGO ALTO POR EROSIÓN E INUNDACIÓN COSTERA Y ESCENARIOS FUTUROS DE CVC**

A los efectos de concluir un diagnóstico y agregar elementos que sirvan de base para la propuesta a efectuarse, corresponde identificar el conflicto costero objeto de estudio, que ya hemos adelantado en capítulos anteriores, pero referenciándolo directamente a la presente etapa de diagnóstico, conociendo en estas instancias la realidad particular de Arazatí.

Identificado el conflicto, para delinear cualquier propuesta de intervención resulta necesario con las previsiones de cómo va a operar el en el futuro para poder planificar las acciones con sostenibilidad.

En este sentido, está claro que se trata de una situación de ocupación informal sobre suelo propiedad pública y privada, y, parte de la misma en la FDC.

Por otra parte, el aumento de la erosión costera en la zona, con las particularidades de que en el caso, si bien en caso de sudestadas existe inundación que afecta la actividad pesquera y les impide incluso regresar las embarcaciones por la rampa habitual, debiendo efectuarlo por predios privados que lindan con el Arroyo, el aumento de los procesos erosivos en la barranca implican necesariamente la consideraciones de escenarios futuros de CVC, en los cuales la retracción costera se genera por el efecto de la erosión.

Las particularidades del ecosistema de Barrancas y como se producen en el mismo los procesos de erosión, requieren sin lugar a dudas de estudios técnicos que permitan prever la modificación de la costa y en ese sentido poder diseñar las acciones concretas considerando esos escenarios futuros.

A nivel país, desde la planificación territorial y los MDR como herramientas fundamentales a incorporar en los IOTDS como hemos analizado en el marco del Producto 2m han existido avances significativos, con buenas prácticas que hemos citado a nivel de varios Gobiernos Departamentales y con necesidad de seguir profundizando en los departamentos costeros.

Sin embargo, no contamos con la misma experiencia a nivel de erosión costera, requiriéndose estudios geológicos a los cuales no estamos del todo acostumbrados ni muchas veces contamos con las capacidades técnicas para su desarrollo.

De todas formas, entendemos que estos escenarios de aumento de erosión deben conocerse y ser valorados al momento de planificar las acciones a corto, mediano y largo plazo, máxime cuando los propios pobladores de la zona, técnicos de la Intendencia de San José, directores y la realidad del histórico que podemos visualizar en las fotos aéreas nos demuestran que en la zona de Arazatí la erosión “ se ha comido”, tal como nos lo han mostrado y contado, hasta el propio camino.

Es decir la realidad permite verificar sin dudas con el paso de los años como la erosión impacta sobre el territorio, pero, sin embargo, esto no ha sido medido ni previsto hacia el futuro.

En tanto los pescadores artesanales se localizan, como vimos, sobre la Barranca una gran parte de ellos, y próximos a ella “ del otro lado de la calle” los otros, o, en el caso de aquellos que se localizan en la Zona 4 sobre predios contiguos a la barranca, se hace indispensable contar con estos escenarios, a los efectos de comenzar a pensar alternativas, posibilidades de mejora de la calidad de vida en el lugar o necesaria reubicación de los mismos si la erosión costera los alcanza.

Es decir que, cuando identificamos el RIESGO frente al CVC, en este caso el aumento de la EROSIÓN COSTERA, y la retracción que genera en el territorio, se hace necesario la información del RIESGO a efectos de tener presente que las acciones de hoy no sean por la fuerza realidad pérdidas de recursos si en determinado período de tiempo la fuerza de la realidad va a terminar “ corriendo” a estos pescadores de las zonas que necesariamente van a desaparecer.

Para ello, es necesario entonces contar con dicha información, con los escenarios a diferentes escalas temporales para, en base a ello, poder lograr acciones sostenibles en el tiempo y que efectivamente den solución a la problemática.

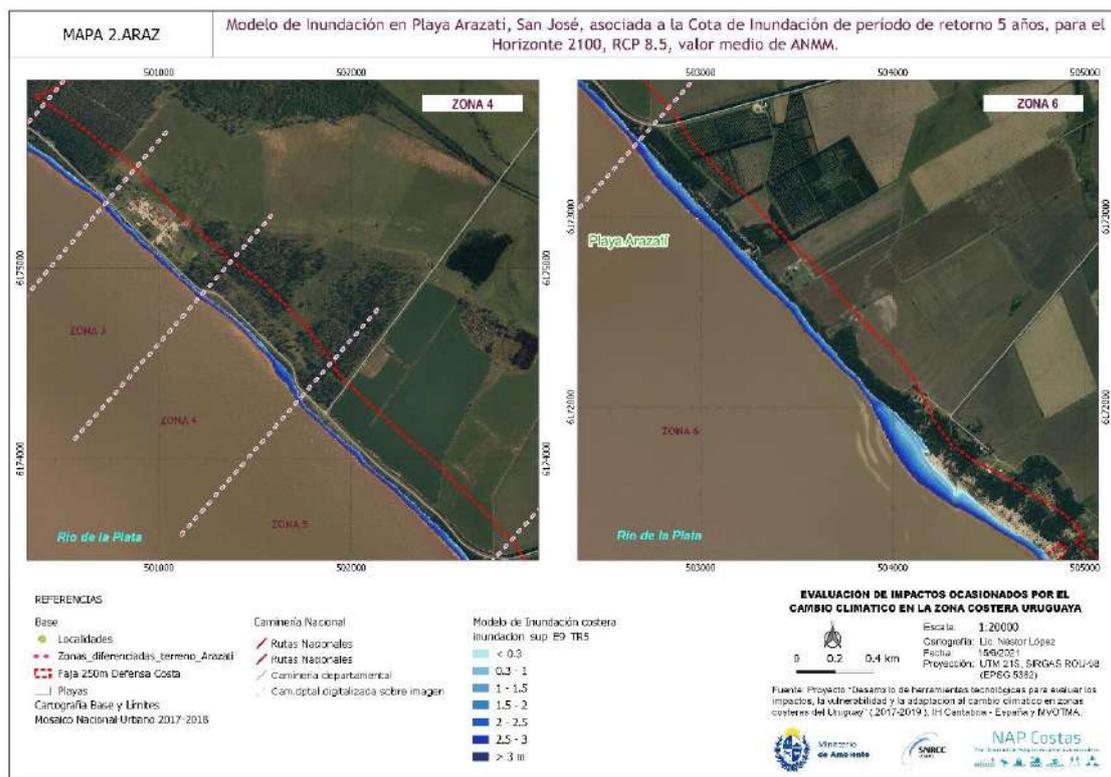
Finalmente, importa señalar, que si bien en caso de erosión costera no se existen antecedentes de elaboración de MDR, sobre la base de estudios de erosión podrían incorporarse a las zonas

de riesgo alto por inundación, las zonas de riesgo alto por erosión, a los efectos de contar con un panorama global de escenarios futuros de CVC.

Frente a esta particularidad, esta Consultoría solicitó a la Dirección de Cambio Climático del MA la posibilidad de mapear la zona en base a la información obtenida de los Estudios efectuados por la Universidad de Cantabria y el IMFIA sobre aumento del nivel del mar y erosión costera, lo que entendemos es un insumo fundamental para la elaboración de la propuesta, con escenarios a 5, 25 y 100 años a efectos de planificar las acciones en el territorio costero objeto de estudio.

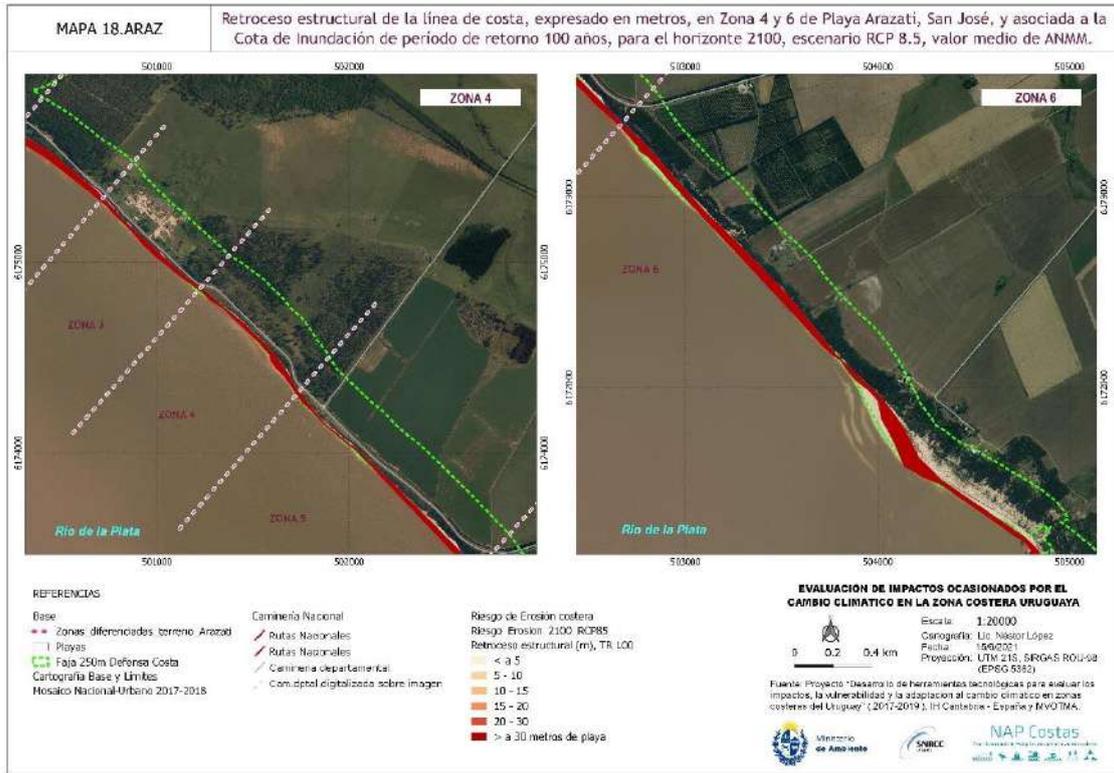
Importa poner sobre la mesa además, como las Intendencias departamentales no cuentan con esta información, la cual, si bien puede encontrarse disponible, no siempre se cuenta con las capacidades técnicas que permitan su aplicación y consideración.

Sobre la base de esta cartografía, y los diferentes escenarios de inundación y aumento de la erosión en la zona, es que llegamos a la etapa del diseño de la propuesta para Arazatí. A continuación detallamos los planos de inundación y retroceso de costa por erosión en los 3 escenarios (5, 25 y 100 años) para las zonas de estudio, sin perjuicio de lo cual esta cartografía es anexada al presente informe.









**Figura 18. – Plano N° 2,3,4, 16, 17 y 18 sobre inundación TR5,25 y 100 y Planos N° 16,17 y 18 sobre retroceso de la costa TR5,25 y 100, elaborado por Dirección de CC para esta consultoría.**

### 4.3 DISEÑO DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PARA EL CASO ARAZATÍ

Considerando la tabla de herramientas aplicadas elaborada en el Producto 2 y su aplicación al caso Arazatí, hemos detallado en la misma aquellas herramientas que consideramos de aplicación al caso para entonces sugerir, en esta instancia, una propuesta de intervención desde el punto de vista de la gestión y la planificación territorial para la zona de Arazatí, con alternativas posibles y etapas de desarrollo específico.

Hablamos de ALTERNATIVAS, en tanto la propuesta en muchos casos pondrá establecer más de una opción, sin perjuicio de sugerirse en general la que se considere más apropiada al caso y siempre sobre la base de una perspectiva de recuperación y preservación de los ecosistemas costeros y, a la misma vez, de mejora de la calidad de vida de los pescadores artesanales.

Partiendo de la cartografía elaborada por la Dirección de Cambio Climático del MA que detalláramos, contando con los escenarios futuros de inundación y aumento de la erosión costera, sería posible determinar ZONAS DE RIESGO ALTO por INUNDACIÓN Y EROSIÓN COSTERA.

Se trata de un concepto novedoso en tanto conjuga aquellos estudios que habitualmente incorporamos en un MDR pero, en estos ecosistemas costeros, necesariamente tiene que estudiar el avance de la erosión, para que ese escenario nos muestre las previsiones de cambio de la morfología de la costa y nos permita tomar las decisiones planificadas y sostenibles.

El objetivo planteado es atender el conflicto costero identificado anteriormente, en el marco del objeto de la consultoría y elaborar una propuesta que pueda constituirse en un insumo para la Intendencia de San José al momento de continuar avanzando en los objetivos de desarrollo de la zona como Balneario natural planteados, atendiendo el conflicto costero que se relaciona con la ocupación informal de los pescadores artesanales en zonas de riesgo alto y sobre la faja de defensa de costas. Como se mencionara anteriormente, no se trata de una propuesta rígida ni definitiva, sino de alternativas para la construcción futura que deberá, sin duda, generarse a través de procesos de participación ciudadana que garanticen su concreción y desarrollo, con el involucramiento de todos los actores y las diferentes miradas interdisciplinarias.

### 4.3.1 OBJETO DE LA PROPUESTA

Entendemos que en primer lugar, es necesario diferenciar lo que puede ser el objetivo de desarrollo general en el cual se enmarca la zona, que se identifica con las líneas estratégicas que definan la planificación territorial a través de un IOT específico, del objeto de la propuesta de esta consultoría.

Desde el punto de vista de la planificación y ordenamiento territorial, si bien a la fecha se trata de una zona categorizada como rural, las Directrices Departamentales definían a algunos padrones, como vimos, con el atributo de potencialmente transformable, en los alrededores de la localización del Aserradero, con una potencialidad de desarrollo industrial, turístico y de servicios.

En el momento de aprobación de las Directrices Departamentales, hace más de 10 años, no se visualizaba con la misma fuerza que actualmente una potencialidad de desarrollo turístico de la zona, y, por tanto, deviene en la necesidad de revisión de ese modelo de desarrollo ya sea a través de una revisión de las Directrices Departamentales para esta zona o de un IOT específico ( Plan Local, Plan Parcial, Plan Sectorial, PAI).

De las entrevistas mantenidas con el Departamento de San José y del trabajo en conjunto con sus equipos técnicos y de gestión surge la clara intención, avalada por la propia Intendenta departamental, de generar un desarrollo turístico para la zona como Balneario natural, con algún tipo de infraestructura de servicios, asegurando el acceso público a la playa y en armonía con los ecosistemas costeros.

En este sentido, dicho objetivo ha sido incluido incluso en el Presupuesto Departamental y se ha conformado la Mesa de Trabajo, la cual se considera un ámbito propicio, más allá de otros que pudieren surgir, para la construcción colectiva y posterior concreción de dichos objetivos de desarrollo.

Citamos a continuación el Presupuesto Departamental y los objetivos planteados respecto a Ordenamiento territorial así como sobre pescadores artesanales y vivienda:

## PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ

### PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Pensar, planificar, ordenar y gestionar el territorio, en base a pautas de desarrollo sostenible, con acciones transversales que regulen la localización de la población y el buen uso de los recursos, impulsando las actividades económicas, la igualdad de oportunidades y la integración social.

Jerarquizar el área en el organigrama de la Intendencia, implementando una coordinación general para lograr una mayor eficiencia y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, con pautas de trabajo que unifiquen criterios para llevar adelante las líneas de acción.

Planificar y ordenar el territorio, sumando conocimientos y herramientas técnicas desde Ordenamiento Territorial, Arquitectura y Agrimensura y coordinando tareas con otros organismos y áreas vinculadas al tema.

Acompañar la aplicación de las herramientas de ordenamiento territorial, fortaleciendo las tareas de policía territorial.

### OBJETIVO I: INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### Objetivos de Desarrollo Sostenible Vinculados a este Objetivo



#### Objetivo estratégico I.1: Planes de Ordenamiento Territorial

Planificar y ordenar el territorio, elaborando Planes de Ordenamiento Territorial, teniendo en cuenta la regulación del uso del suelo, preservando y aprovechando recursos naturales, considerando la matriz productiva departamental y sobre toda las premisas, garantizando una mejor calidad de vida de las personas, situándolas en el centro de toda planificación y ordenamiento territorial.

Se aplicarán políticas de Ordenamiento Territorial que no solo contemplen aspectos urbanísticos, sino que también prioricen el desarrollo y la inversión como generadores de puestos de trabajo. Se procurará a través de estas políticas, generar nuevos polos de desarrollo e instalación de Centros Comerciales y de Servicios en aquellas zonas de distintas ciudades o centros poblados que sean aptas para ello, como forma de jerarquizar urbanizaciones y mejorar los servicios a la población. Se procurará que los Instrumentos de Ordenamiento no sean rígidos, sino que contemplen excepciones cuando se trate de proyectos de interés para el desarrollo del departamento. **Se atenderá toda la problemática de costas, lugares sensibles desde el punto de vista ambiental**, de patrimonio y valor cultural de todo el Departamento con políticas claras de preservación y protección, pero también para que cumplan fines de recreación, esparcimiento, turismo sostenible y educación.

#### Líneas de acción:

- Culminar el Plan Local de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Libertad y su área de influencia, en convenio con DINOT, teniendo en cuenta aspectos generales y particulares, como su

ubicación estratégica, su crecimiento territorial, su diversidad de actividades, entre otras. Generar pautas para el crecimiento urbano, para que la población rural permanezca afincada en el campo y para la definición de zonas aptas para la localización de actividades recreativas, de servicios, industriales, agropecuarias, regulando el uso ordenado del territorio en el corto, mediano y largo plazo.

- Culminación del Plan Local de Ordenamiento Territorial de Ecilda Paullier y su área de influencia, teniendo en cuenta aspectos como su ubicación limítrofe, su fuerte vinculación con la actividad lechera, su cultura, sus costumbres. El crecimiento urbano que ha tenido esta ciudad a raíz de la ejecución de varios planes de MEVIR y el hecho de ser atravesada por dos rutas nacionales como lo son la ruta N° 1 y la ruta N° 11, demandan un Plan Local de Ordenamiento Territorial que contemple la previsión del crecimiento urbano con espacios públicos adecuados y con una jerarquización vial que asegure la comunicación barrial y atienda el tránsito de turistas y de transporte de carga.
- Culminación del Plan Local de Ordenamiento Territorial de Boca del Cufre y su área de influencia, teniendo en cuenta sus características especiales en cuanto a su calidad de balneario, ubicación, actividades náuticas, de pesca, turísticas, la influencia del arroyo, la escollera, su red vial, su vinculación con zonas y actividades rurales, sus habitantes, sus vecinos y sus visitantes y las necesidades de todos ellos. La preservación de la faja costera así como la protección del ambiente, son temas que deberán estar contemplados. En las mismas condiciones que los PLOT que tenemos en estudio, se convenia con DINOT la participación de un equipo interdisciplinario, un equipo técnico y con la participación activa de representantes locales como así también del CURE.
- Revisión del Plan Local De Ordenamiento Territorial del Balneario Kiyú y su área de influencia. El PLOT del Balneario Kiyú fue el primer plan que se diseñó y ejecutó en el departamento, habiendo cumplido con los plazos establecidos, hemos resuelto hacer su revisión para mejorarlo con nuevos elementos que no estaban disponibles en el momento de elaboración del plan. En este sentido hemos resuelto incluir la desembocadura del arroyo Mauricio y toda su área de influencia. Para ello, también contaremos con los técnicos de DINOT, los actores locales y los representantes del Ejecutivo y el Legislativo departamental.
- Dar continuidad a los instrumentos de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana, vinculados a las actividades extractivas

#### **Objetivo estratégico I.2 Elaboración de Ordenanza de Ordenamiento Territorial.**

Elaborar una norma general, de aplicación en territorios menores como centros poblados y enclaves urbanos que por su dimensión no ameritan PLOT, para la regulación del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de los mismos.

Líneas de acción:

- Conformar el equipo interdisciplinario para la redacción del proyecto de Ordenanza, elevarlo a la Junta Departamental, dar continuidad a los trámites necesarios para poder llegar a su efectiva aplicación, a efectos de contar con una herramienta de gestión, ágil y eficiente.

#### **OBJETIVO II: PESCADORES ARTESANALES**

Objetivos de Desarrollo Sostenible Vinculados a este Objetivo



**Objetivo estratégico: Apoyo a las familias que se dedican a esta actividad**

Generar un ámbito de intercambio con vecinos oriundos del Departamento de San José, que se dedican efectivamente a esta actividad, proyectando y llevando adelante posibles cursos de acción que estén dentro de la órbita de la Intendencia, para mejorar su calidad de vida.

Líneas de acción:

- Llevar a cabo un **censo departamental** de personas que desarrollan la actividad de pesca
- Generar una **Mesa de Trabajo**, para evaluar los datos obtenidos y diagramar posibles planes de apoyo al desarrollo de la actividad, buscando dignificar la tarea

**OBJETIVO III: VIVIENDA**

Objetivos de Desarrollo Sostenible Vinculados a este Objetivo



**Objetivo estratégico: Facilitar el acceso a la vivienda**

Promover el acceso a la vivienda a personas de menores recursos e impulsar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Líneas de acción:

- Conformación de un **Fondo Rotatorio** de U\$S 10.000 para contribuir con grupos habitacionales departamentales en el proceso necesario para la concreción de Viviendas: presentación de Proyecto de Decreto a la Junta Departamental y con su posterior aprobación, reglamentar el uso del Fondo
- Proponer a la Junta Departamental incrementar el porcentaje de exoneración de los Permisos de Construcción para núcleos habitacionales, pasando del 50 al 70%
- **Cartera de tierras:** más allá de los inmuebles que disponga la Intendencia en el momento de conformación del presente Presupuesto Quinquenal, se destinarán en los rubros correspondientes una partida reembolsable de U\$S 300.000 para adquisición de terrenos para grupos habitacionales. En el ejercicio 2022, estarán disponibles los primeros U\$S 150.000; en el ejercicio 2024, U\$S 150.000 más. Se irán sumando a la disponibilidad del rubro, los montos que sean reembolsados a la Intendencia.
- **Construcción de viviendas:** sin perjuicio de las soluciones habitacionales gestionadas por el Ministerio de Vivienda y Quebrados y Familias, se prevén los rubros necesarios para construcción de un conjunto habitacional por parte de la Intendencia, equivalente a U\$S 600.000. Para la planificación y gestión de este plan habitacional, se conformará Mesa de Trabajo integrada por

representantes de Instituciones vinculadas al tema (Ministerio de Vivienda, Mides, Junta Departamental e Intendencia).

- Incentivar la inversión privada con destino a construcción de Viviendas
- Impulsar la aplicación de otras vías de acceso y reacondicionamiento de fincas, impulsadas por el Ministerio de Vivienda
- Seguir respaldando la política de realojo de familias ubicadas en zonas no aptas, llevadas a cabo por el Ministerio
- En coordinación con el Ministerio de Vivienda y Mevir, aportar una solución para el núcleo habitacional de los funcionarios de la Intendencia, ubicado en la ciudad de San José, que sufre inconveniente técnicos.

Como se anotara, los objetivos de desarrollo son el marco general en el cual la presente consultoría plantea su propuesta, dejándose en claro que lo que aborda la misma es el conflicto costero específico ya detallado ( pescadores artesanales en zonas de riesgo alto por erosión costera), por lo que se trata de una propuesta más concreta aunque no por ello menos compleja.

Importa referir a cómo este conflicto se encuentra identificado en el Presupuesto departamental, con acciones concretas propuestas como un Censo departamental de la actividad pesquera, Mesa de Trabajo y, en relación a la vivienda, definiciones sobre Cartera de tierras con recursos asignados así como la generación de un Fondo Rotatorio y financiación para la construcción de viviendas, refiriéndose expresamente a las políticas de realojos en las zonas no aptas.

Se entiende que la propuesta de esta consultora, necesariamente debe enmarcarse en objetivos de planificación mucho más generales e integrales que tienen que ver con ese cambio del modelo territorial para la zona hacia una zona de desarrollo turístico costero y cómo, en ese marco, se armonizan los aspectos ambientales en el ecosistema particular de las barrancas que generan retracción costera y avanzan hacia el interior del territorio.

Un modelo de desarrollo entonces sostenible, deberá necesariamente considerar a la costa y sus componentes vulnerables y, por otra parte, los aspectos sociales claros a atender que se relacionan con la mejora de la calidad de vida de estos pescadores artesanales en una zona que consideramos de riesgo alto.

Es decir que, por un lado, se recomienda la necesidad de una revisión de la planificación territorial para la zona que enmarque los objetivos de desarrollo de turismo natural que ya se ha planteado la Intendencia de San José, para garantizar su desarrollo, ejecución y sostenibilidad.

Por otro lado, al comenzar a pensar en un diseño de aplicación de herramientas al conflicto costero objeto de estudio en Arazatí, existe una primera cuestión que se considera base

fundamental para la estrategia de intervención a desarrollarse y es en primer término la categorización de suelo existente ( hoy rural) y la localización de gran parte del asentamiento de pescadores en la faja de defensa de costas.

Estos puntos de partida, que ya detalláramos en el diagnóstico, son fundamentales para el diseño de la propuesta porque sin duda condicionan las acciones de corto, mediano y largo plazo considerando los escenarios futuros de CVC y el aumento de la erosión de la barranca.

La Consultoría entonces parte de una premisa general de planificación territorial y de cambio de modelo territorial y de desarrollo de la zona que, en definitiva, será su encuadre y que deberá ser “ construida” con la comunidad en general y con los pescadores en particular, mediante los procesos de participación ciudadana que se entiendan pertinentes y aquellos ámbitos de participación ya generados. Este modelo territorial nuevo no será parte del desarrollo de este trabajo sino la propuesta específica de intervención respecto a la ocupación en la faja de defensa de costas y zona de riesgo algo por parte de los pescadores artesanales, sin desconocer que ese modelo tiene que existir como línea estratégica general y parte de la planificación que encuadre las acciones específicas.

En este sentido es necesario partir de la propia localización territorial de los pescadores y conocer los escenarios futuros de cambio climático, y como seguirá, en diferentes etapas avanzando la erosión y provocando la pérdida del propio territorio donde hoy se asienta parte importante de los pescadores artesanales, para, con esas previsiones, poder planificar las acciones más inmediatas, las de mediano plazo y las definitivas a largo plazo.

En este sentido entendemos que la propuesta lleva consigo el logro de algunos objetivos fundamentales y necesarios o complementarios entre sí y a desarrollarse en el tiempo, los cuales a su vez implican la aplicación de las herramientas jurídicas y de planificación y gestión que antes se detallaran:

### 4.3.1 RESUMEN DE LA PROPUESTA

#### RESUMEN DE PROPUESTA DE INTERVENSIÓN EN ARAZATÍ

##### 1) PLANIFICACIÓN Y MODELO TERRITORIAL.

CATEGORÍA DE SUELO Y ÁREAS NON EDIFICANDI EN ZONAS DE RIESGO ALTO POR EROSIÓN E INUNDACIÓN COSTERA.

OTRAS HERRAMIENTAS A INCLUIR EN LA PLANIFICACIÓN

ALTERNATIVAS DE PLANIFICACIÓN

##### 2) DEFINICIÓN DE ÁREAS APTAS:

ESTUDIO DE TIERRA VACANTE Y POSIBILIDADES DE ACCESO AL SUELO PARA FUTURAS RELOCALIZACIONES DEFINITIVAS CONSIDERANDO LOS ESCENARIOS DE CVC

##### 3) CONTROL DEL CRECIMIENTO DEL ASENTAMIENTO DE PESCADORES.

CENSO SOCIAL Y CONTROL TERRITORIAL

4) REUBICACIÓN DE PESCADORES LOCALIZADOS EN SUELO PÚBLICO Y SOBRE LA BARRANCA A ZONA TRANSITORIA LIBERANDO ZONA, CON VIVIENDAS ADAPTADAS O EN SUELO APTO DEFINITIVO. ALTERNATIVAS POSIBLES.

5) ADAPTABILIDAD TRANSITORIA DE LAS VIVIENDAS FUERA DE LA ZONA DE RIESGO ALTO. MEDIDAS DE MEJORA DE CALIDAD DE VIDA Y DEL ENTORNO. INFRAESTRUCTURAS PARA SU PRODUCCIÓN ARTESANAL EN LA COSTA.

6) ACCIONES DE POLICÍA TERRITORIAL. DEMOLICIONES POSTERIORES A RELOCALIZACIONES MEDIANTE PROTOCOLO DE ACTUACIÓN ESPECÍFICO Y ACCIÓN PREVENTIVA. RECUPERACIÓN DE LOS ESPACIOS LIBERADOS Y CONTROL.

- Implementación de efectiva Policía Territorial in situ
- Definición de capacidades y potencialidades de su desarrollo
- Definición de posibles objetivos específicos en la costa.
- Propuesta de Protocolo de Actuación.

##### 7) MEDIDAS DE RECUPERACIÓN ECOSISTÉMICA

RESIGNIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS LIBERADOS.

MEDIDAS DE RECUPERACIÓN DE LA PLAYA Y SU ACCESO PÚBLICO.

MEDIDAS DE GESTIÓN SUSTENTABLE DE LA PLAYA: Procesos de demolición y de residuos.

### 4.3.2 DESARROLLO DE LA PROPUESTA

Para el desarrollo de la propuesta de intervención y aplicación de herramientas frente al conflicto costero identificado en el caso Arazatí entendemos fundamental una mirada que requiere de la interdisciplina, como de la interinstitucionalidad, así como del involucramiento de las comunidades involucradas.

Con esta premisa, dejamos claro que nuestro enfoque pretende constituir una primera aproximación a una propuesta de intervención desde sus aspectos tanto de gestión como de planificación que sin dudas deberá ser complementado por estudios técnicos de otras disciplinas así como nutrirse de procesos de participación social e involucramiento activo de las comunidades.

Así las cosas, como punto de partida, nos parece importante resaltar que la propuesta se desarrolla en diferentes escalas o niveles, los cuales pueden resumirse en 3 aspectos claves.

Por una parte, existe una propuesta más general, que tiene que ver con el encuadre dentro de una planificación territorial para el desarrollo de la zona y en el marco de un IOT específico, con diferentes alternativas a ser planteadas.

Por otra parte, la propuesta definirá acciones de gestión mucho más concretas y a corto y mediano plazo que se entienden necesarias a los efectos de la mejora de la calidad de vida de las comunidades así como de la recuperación y preservación del ecosistema y los conflictos en ese sentido identificados.

Ello quiere decir que la propuesta y sus alternativas será escalonada, en el entendido de que pueden existir acciones más inmediatas y que podrían generarse con recursos disponibles, mientras se desarrollan procesos de mayor duración y que requieren otro tipo de financiación como por ejemplo si hablamos de una relocalización a suelo apto definitivo. Es por ello que en el desarrollo de la propuesta se plantean alternativas transitorias y definitivas, a los efectos de atender la problemática más apremiante, sin perjuicio de lo cual, en el marco de las estrategias que solucionen de manera definitiva la problemática, en consideración del suelo vacante, de la obtención en su caso de suelo apto, y de los escenarios de CVC.

En este sentido, y para el logro de los objetivos propuestos, entendemos que resulta clave y como paso inicial de todo el proceso en sus diferentes escalas, el control del crecimiento del asentamiento de pescadores, a los efectos de frenar cualquier consolidación mayor del mismo. Desde la base del conocimiento real a través de un censo social, de quienes son los pobladores permanentes, poder identificar a las familias de pescadores que serán las beneficiarias de las acciones concretas y, Policía territorial activa mediante, comenzar cualquier tipo de intervención con este control territorial que se entiende base fundamental. Una vez controlado y conocida la realidad de las familias asentadas en el territorio, será posible entonces atender las acciones

más inmediatas de mejora de su calidad de vida y del entorno, así como pensar en las alternativas de reubicación a zonas aptas de manera transitorio y/o definitiva. Por otra parte, producidas las reubicaciones, lograr la recuperación ecosistémica de los espacios liberados a través de la resignificación de estos espacios, la valoración de usos posibles para los mismos y acciones de recuperación específicas, acompañando todo el proceso con un Control territorial activo y proactivo con una fuerte impronta de trabajo social con la comunidad. Asimismo, valorar la posibilidad de que los usos que propicien la resignificación de estos espacios se relacionen con la actividad de la pesca artesanal, planteándose allí la posibilidad de organizar la actividad de amarre y comercialización de la producción de la comunidad de pescadores.

En este sentido, el desarrollo de la propuesta se efectuará desde lo general a lo particular, desde su encuadre en la planificación y el ordenamiento para la zona, a las acciones concretas más a corto y mediano plazo que se entiende pueden ir desarrollándose de manera escalonada y proyectada en el tiempo y que, de acuerdo a lo dispuesto por la Intendencia departamental de San José en su propio Presupuesto departamental quinquenal, tiene previsto atender respecto a la actividad de pesca artesanal.

A continuación desarrollamos las alternativas de la propuesta en la forma antes detallada.

#### **4.3.2.1) PLANIFICACIÓN MODELO TERRITORIAL.**

### **CATEGORÍA DE SUELO Y ÁREAS NON EDIFICANDI EN ZONAS DE RIESGO ALTO POR EROSIÓN E INUNDACIÓN COSTERA.**

De acuerdo a lo ya detallado en el diagnóstico, la localización de los pescadores artesanales en suelo categoría rural, requiere sin dudas al momento del planteo de la propuesta una RECATEGORIZACIÓN en tanto el suelo rural excluye los procesos de urbanización, tal como establece la normativa nacional y departamental ya citada.

Por otra parte, entendemos relevante la consideración del Art. 10 de las Directrices Costeras en relación a componentes vulnerables como lo es la BARRANCA, y la posibilidad de que mediante los IOT, las zonas de protección y, en definitiva la propia FDC puede incluir estas áreas.

Como mencionáramos, nos encontramos con un camino departamental cedido al uso público con ocupación de parte de los pescadores sobre faja de defensa de costas, y los restantes sobre predio de dominio privado con la tolerancia de sus propietarios ( ZONAS 2 de plano de diagnóstico figura 2).

Por otra parte, la ocupación de menor número de pescadores zona pública en donde desde la Intendencia de San José se plantea la posibilidad de desarrollo turístico natural, en predios de dominio público. ( ZONAS 2 de plano de diagnóstico figura 2).

Si comparamos esta localización de los pescadores artesanales vemos que los mismos se localizan en suelo rural y, por otra parte, en gran parte de ellos en la Faja de defensa de costas como ya detalláramos en el diagnóstico.

Es decir que, sea cual sea la intervención posible, ya sea una relocalización total o parcial de los pescadores artesanales con la correlativa mejora de sus viviendas e infraestructuras productivas, es necesaria una nueva propuesta de planificación que categorice el suelo como enclave suburbano para posibilitar el uso residencial.

La categorización de suelo como rural excluye los usos residenciales o de vivienda en dichas zonas por lo cual partimos de una primera cuestión a resolver ya sea mediante la transformación de ese suelo, la cual sería posible en aquellos padrones con el atributo de potencialmente transformable o su categorización por el uso real a un enclave suburbano lo cual , no puede hacerse entendemos si no es a través del proceso de elaboración de un IOT local específico, ya sea un Plan Local o Plan Parcial para la zona.

Asimismo, considerar los escenarios de previsión de aumento de la erosión mediante estudios técnicos que lo avalen, resulta crucial para definir las zonas aptas y aquellas de especial protección que se sugiere mapear y delimitar con límites precisos basados en dichos estudios técnicos.

Es decir que, a los efectos de que sea posible la regularización de la ocupación informal de los pescadores artesanales en la zona que se trate, siempre requerirá de una proceso planificador que defina cual es esta zona apta y, en ese sentido ello se refleje en la categoría de suelo, en tanto en suelo rural no es posible ningún tipo de urbanización.

Este proceso planificador requerirá la definición además de las zonas aptas, de ZONAS DE RIESGO ALGO POR EROSIÓN E INUNACIÓN, requiriéndose de estudios hidrológicos, hidráulicos y geológicos que determinen la previsión futura del aumento de erosión para proteger dichas áreas y, en ese sentido, dejar claramente delimitadas las mismas desde el IOT.

Si analizamos la aplicación de herramientas que venimos efectuando en el marco de la presente consultoría, aparece nuevamente la puesta en valor del IOT como la forma de conjugar todos estos elementos antes descriptos.

Si bien existen varias alternativas de planificación que detallaremos a continuación, nos parece relevante dejar sentado que se pueda optar por aquellas que permitan la definición de los aspectos que venimos describiendo, esto es: por una parte la categorización de suelos acorde en las zonas definidas como APTAS para el uso VIVIENDA SOCIAL AGRUPADA , para utilizar el

término de las DD de San José para estos enclaves de viviendas en el medio rural, y, por otra parte, preservar el territorio costero definiendo estas ZONAS DE RIESGO ALTO POR EROSIÓN E INUNDACIÓN COSTERA, lo cual es fundamental efectuar.

En el desarrollo de las alternativas posibles, veremos que algunas de ellas sólo permitirían la recategorización de suelo a los efectos del usos VIVIENDA SOCIAL AGRUPADA y la posibilidad de regularización y/o relocalización de los pescadores; pero no se trata sólo de ello, sino de atender el otro aspecto del conflicto costero identificado que es la PROTECCIÓN DE LOS COMPONENTES VULNERABLES, y el modo sería la incorporación de un MDR en la planificación.

Como advirtiéramos, para la definición de las ZONAS de RIESGO, y poder reflejar en un MDR y en la propia normativa de ordenamiento territorial a generarse, se incorporaría al factor de la EROSIÓN como fundamental, y su previsión de avance hacia el interior del territorio de una forma técnicamente medible que nos permita escenarios de previsibilidad.

Las particularidades de la costa de San José y particularmente de Arazatí implican esta consideración novedosa en tanto los proceso de erosión de la barranca afectan en mucho mayor medida que la inundación costera y, será con estas particularidades que deberá atenderse el proceso planificador para llegar a una regulación de protección específica que lo contemple.

Tal como lo anotáramos y resaltáramos en el marco del Producto 2, la importancia de además la inclusión de los MDR en la regulación específico, en los decretos departamentales concretos regulando los usos y, en este caso, con prohibiciones de edificación generando FAJAS NON EDIFICANDI y, considerando que esa faja será móvil, en tanto la erosión costera irá “ moviendo” esa faja”.

En este caso, como se dijo, resultará fundamental un estudio técnico que permita identificar claramente estos escenarios futuros, para definir las zonas aptas para las relocalizaciones definitivas y para delimitar claramente las fajas non edificandi y de protección, para lo cual puede ser recomendable la utilización de la categoría de rural natural.

Detallamos a continuación cartografía que refiere a la afectación de los ecosistemas en estos escenarios de CVC que agregamos a los ya citados en el diagnóstico en cuanto a inundación y erosión:











conciencia de las previsiones de aumento de la erosión y de las necesidad de medidas de mitigación de la misma mediante acciones realizables.

Desde el proceso de planificación, como ya hemos advertido, una oportunidad de elaboración de un nuevo IOT, permitiría no solo la preservación y transformación de estas zonas de riesgo alto sino incluir ese nuevo MODELO TERRITORIAL, ese nuevo modelo de desarrollo de turismo natural ya planteado por la Intendencia de San José y planificar las acciones para el logro de dicho objetivo de una manera planificada y sostenible.

Asimismo, el proceso, como veremos, debe estar acompañado de un CONTROL TERRITORIAL con presencia en el territorio, a efectos de controlar el crecimiento y de propiciar las demoliciones una vez que las familias se reubiquen en el territorio a efectos de, por su parte, liberar esos espacios y resignificarlos para su transformación, recuperación y preservación.

Finalmente, para todas estas acciones, se hacen necesarios recursos económico-financieros que siempre resultan finitos, para lo cual nos remitimos a todas las herramientas económico-financieras desarrolladas en el marco del Producto 2 a los efectos de generar los mismos y autofinanciar las obras y demás acciones. Sobre este punto, la Intendencia de San José cuenta con regulaciones que no encuentra aplicando, únicamente ingresando a las arcas municipales recursos por cesiones obligatorias, sin perjuicio de lo cual, se entiende que se hace necesario seguir potenciando esta herramienta y agregar otras como el retorno de valorizaciones o el mayor aprovechamiento y, en el marco de la planificación de esta zona, poder generar las herramientas propias para captar plusvalías que sean volcadas a las obras a desarrollarse. Se recomienda en esta sentido la generación de un Fondo de Gestión territorial a nivel Departamental, el cual puede incluirse ya sea en el Presupuesto Departamental o en la Ordenanza departamental que tiene prevista elaborar y aprobar en este quinquenio.

Sin perjuicio de lo anterior, existe una previsión de financiación para Cartera de tierras y Fondo rotatorio que citáramos en el Presupuesto departamental de San José, que son recursos que pueden ser volcados a los fines de las acciones a desarrollarse en Arazatí.

Detallamos a continuación las alternativas de planificación posibles y mediante qué instrumento de ordenamiento o normativa aplicable pueden incorporarse las herramientas antes citadas.

## ALTERNATIVAS DE PLANIFICACIÓN

Partiendo de la base entonces de la necesidad de categorizar el suelo por una categoría que habilite la urbanización en zonas aptas para el uso residencial de los pescadores permanentes y

la mejora de su calidad de vida, es indispensable la elaboración de un IOT o, en su caso, la revisión mediante los procesos previstos en la LOTDS del IOT vigente.

Asimismo, en tanto el uso requerido puede implicar alguna actuación de MEVIR, y se trata de la regularización de un asentamiento en zonas rurales, puede ser de aplicación lo dispuesto por el art.457 y 458 de la ley 19924.

#### **RESUMEN DE ALTERNATIVAS DE PLANIFICACION POSIBLES:**

- 1) REVISIÓN PARCIAL DE LAS DD DEFINIENDO APT VIVIENDA SOCIAL AGRUPADA**
- 2) REVISIÓN PARCIAL DE LAS DD DEFINIENDO PERIMETROS DE ACTUACIÓN COMO ENVLAVES SUBURNANOS Y DEFINICIÓN DE FAJAS NON EDIFICANDI DE PROTECCIÓN POR RIESGO DE EROSIÓN E INUNDACIÓN COSTERA**
- 3) ELABORACIÓN DE UN PLAN LOCAL O PARCIAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PUNTO 2 Y EL MODELO TERRITORIAL DE DESARROLLO TURÍSTICO**
- 4) APLICACIÓN DE ARTS 457 Y 458 DE LEY DE PRESUPUESTO 19224**
- 5) PLAN SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PESQUERA**

Entendemos que existe una primera posibilidad, que puedes ser relativamente ágil, dada su parcialidad, que sería la revisión de las DD respecto a Arazatí. A su vez, existirían 2 o 3 caminos posibles a recorrer, sin perjuicio de lo cual, importa resaltar que siempre se deberá seguir todo el proceso de elaboración previsto para el instrumento en la ley 18308. Esta opción puede permitir la recategorización de suelo de la zona, para habilitar por un lado zonas aptas para el uso de suelo y por el otro proteger además los componentes vulnerables sobre la FCD.

Las DD vigentes ya citadas, establecen zonas categorizadas como rural con el APT con destino a VIVIENDA SOCIAL AGRUPADA, el cual podría ser utilizado para las zonas aptas a definirse para relocalizar o regularizar total o parcialmente, sin perjuicio de lo cual, para ello será necesaria la elaboración de un instrumento especial posterior PAI para efectuar la transformación de suelo.

En este sentido, esta opción puede ser bastante dilatada en el tiempo, y debería considerarse que este PAI probablemente sería a iniciativa de la Intendencia, valorándose como positivo que generaría un proceso planificador específico y con participación de la comunidad.

Otra opción respecto a la revisión del OIT vigente es una revisión parcial de las DD en la cual se cuenta con zonas claras o padrones definidos, o con perímetros de actuación delimitados, se pueda directamente categorizar definiendo Perímetros de Actuación como ENCLAVE

SUBURBANO para áreas objeto de regularización o relocalización y también a aquellas planificadas para el desarrollo turístico de la zona.

En esta segunda opción, entendemos que el instrumento general de las DD quizás no sea el más propicio para definir con participación ciudadana los objetivos de desarrollo y la planificación más específica, pero sí quizás podría ser un proceso un poco más ágil que la elaboración de un IOT específico.

La tercera opción sería la de una revisión de todas las DD, en el caso de entender la Intendencia de San José que existen otras necesidades de actualización o revisión, incluso para incluir otras localidades u otras comunidades de pescadores artesanales del departamento o comunidades con necesidades de vivienda.

Por otra parte, estas revisiones de las DD, en cualquiera de sus formas requieren además de la categorización de suelo para los usos residenciales de la comunidad de pescadores, de la definición clara de AREAS NON EDIFICANDI en las zonas de protección por riesgo alto por erosión e inundación costera, en los términos que hemos narrado, considerando los estudios técnicos y las previsiones futuras así como la movilidad de los límites de la FDC.

En cuanto a alternativas de planificación, otra de ellas es la elaboración de un PLAN LOCAL O PLAN PARCIAL, categorizando el suelo en la forma detallada anteriormente, es decir con Perímetros de Actuación definidos como suburbanos y con zonas de protección como fajas non edificandi en las zonas definidas como de riesgo alto por erosión e inundación costera.

Se entiende que sobre la base del instrumento general de DD, podría generarse un PLAN PARCIAL para la zona, en virtud de su escala territorial, de las áreas de intervención y considerando los objetivos de desarrollo planteados por la Intendencia de San José, que podría incluir toda la propuesta de una manera integral y con las instancias de participación ciudadana necesarias. Sin dudas como instrumento mas específico entendemos que puede abarcar todos los aspectos que hemos venido desarrollando de la propuesta, sin perjuicio de los tiempos que requiere su elaboración.

De todas formas, considerando los escenarios temporales de elaboración de este tipo de instrumentos, ello no quiere decir que las medidas que plantearemos como de corto y mediano plazo no puedan irse llevando a cabo en el proceso, lo cual nos parece la mejor opción, combinando una gestión a corto y mediano plazo que mejore la calidad de vida de la comunidad de pescadores y permita la recuperación ambiental del entorno, enmarcado todo ello en una planificación territorial que incluya a todos los colectivos de la zona y legitime de esta manera los procesos a llevarse adelante escalonados en el tiempo.

Frente a desafíos complejos, sin duda es necesario escalonar las acciones, priorizar las más urgentes y apremiantes, jerarquizándolas, pero todas ellas en un marco conceptual general definido por las estrategias de desarrollo sostenible que las encuadren. Estas estrategias es

recomendable que surjan de procesos participativos con real involucramiento de las comunidades para apropiarse de los procesos, de las acciones y de los resultados a corto, mediano y más largo plazo. Quizás ahí está el desafío, en lograr equilibrar esos contrapesos entre lo urgente y necesidades que sin dudas es necesario atender y la mirada de desarrollo mucho más a largo plazo, trascendiendo incluso en ocasiones Administraciones departamentales.

En el caso de la Intendencia de San José, están presentes esos desafíos, así como también oportunidades. Oportunidades como la generación de esta Mesa de Trabajo en la zona que busca, en definitiva y más allá de los intereses de cada colectivo, el desarrollo turístico y la mejora de la zona. Por otro lado, la oportunidad de encontrarse previsto en el Presupuesto Departamental, acciones específicas y recursos económicos para el sector y, finalmente, que nos encontramos en etapas iniciales del mandato departamental y con posibilidades de desarrollo de las acciones en las escalas que se defina.

Por este motivo, es que esta consultoría pretende definir algunos caminos posibles, recomendando alternativas que se entienden más adecuadas pero sin dejar de desconocer que hay variadas formas de llegar al destino que la Intendencia de San José defina y que, en el caso de los pescadores artesanales se relacionan con la mejora de la calidad de vida de las comunidades del sector y la preservación del espacio costero para el interés general.

Podemos mencionar además otro camino posible desde la normativa nacional actualmente vigente que es lo dispuesto por los Arts 457 y 458 de la ley 19924.

La situación planteada por el Art. 457 refiere al caso de la actuación de programa de MEVIR, en inmuebles rurales que puedan tener destino a sus programas y que, mediante el mecanismos de modificación no sustancial, el Gobierno Departamental pueda recategorizarlos como urbanos o suburbanos de manera directa, siempre que no contradiga los objetivos de planificación:

#### Artículo 457

Facúltase a los Gobiernos Departamentales a categorizar directamente como urbano o suburbano, aquellos inmuebles rurales que tengan destino a programas de MEVIR - Dr. Alberto Gallinal Heber, considerándose dicha modificación de categoría como no sustancial, en el marco de lo dispuesto en el inciso final del artículo 29 de la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008, aunque la misma no hubiera sido definida como tal, en los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y siempre que no contravenga los objetivos de planificación departamental.

Es decir que para el caso de la actuación específica de MEVIR, existe la posibilidad, en la hipótesis de tener el suelo apto definido, de poder efectuar esta categorización directa, siendo una alternativa válida, pero que entendemos no excluye que posteriormente se efectúen los procesos planificadores que antes describíamos.

Por su parte el Art. 458 establece:

#### Artículo 458

Facúltase a los Gobiernos Departamentales a categorizar como urbanos o suburbanos aquellos inmuebles rurales donde existan asentamientos humanos, irregulares y preexistentes a la fecha de promulgación de la presente ley, y los inmuebles donde se pueda ubicar un eventual realojo de tales asentamientos, cuando cumplan con lo establecido en la normativa nacional y departamental requeridas para su regularización.

Los presupuestos de la norma en este caso son que se trate de asentamientos humanos preexistentes a la vigencia de la ley, cuestión esta que operaría para el caso de Arazatí, permitiéndose para los inmuebles en donde se pueda localizar el realojo categorizarlos como urbanos o suburbanos. La norma agrega otro requisito: cuando cumplan con lo establecido por la normativa nacional y departamental requerida para su regulación, frente lo cual habría que interpretar si ese caso puntual hay un cumplimiento.

Más allá de poder considerarse una solución posible y aplicable, entendemos preferible su encuadre dentro de un OIT, en su caso posterior, y el control de este cumplimiento de la normativa para concretar la regularización del asentamiento en ese suelo.

Finalmente, como figura posible de planificación un PLAN SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PESQUERA, puede ser otro camino a transitarse, en el entendido de que la prioridad por atender a la rama de la actividad se encuentra definida como ya citáramos en el Presupuesto departamental, siendo un opción para considerar todos los aspectos de la misma e incluir también la cuestión de la vivienda y su localización, categorizando los suelos en base a dichos objetivos.

### **4.3.2.2) DEFINICIÓN DE ÁREAS APTAS: ESTUDIO DE TIERRA VACANTE Y POSIBILIDADES DE ACCESO AL SUELO PARA FUTURAS RELOCALIZACIONES CONSIDERANDO LOS ESCENARIOS DE CVC**

La otra cuestión a determinar es cuál sería el suelo disponible y apto para la regularización y/o relocalización de un asentamiento como el de las características ya mencionadas, el cual necesita indiscutiblemente su cercanía a la costa en tanto su medio de sustento, la pesca, así lo requiere.

En este escalonamiento de acciones, que como dijimos unas son a largo plazo y otras más inmediatas sin dudas el SUELO APTO para el uso residencial es un elemento claro y el mismo deberá considerar los escenarios de CVC. Ello puede llevar a una propuesta de reubicación en

un primer término, que luego en caso de tratarse del SUELO APTO, puede transformarse en la definitiva.

Para ello, entendemos necesario comenzar por un estudio de suelo, en primer término respecto a la propiedad y en particular sobre tierra vacante para diseñar las estrategias de ACCESO AL SUELO que nos permitan su obtención.

En este sentido, en primer término corresponde referir a que existe escasa tierra de dominio público en la zona, habiéndose confirmado con Escribanía municipal de la Intendencia de San José la propiedad privada de los padrones que se detallan:

**Padrones Rurales propiedad de particulares:**

Padrón 19533: Sebastián Edinson Caredio Curbelo

Padrón 18895: Enrique Juan Voulminot Iglesias

Padrón 16101: DYOYA S.A

Padrones 18897, 18898 y 18900: Mercedes Rafaela Voulminot Iglesias

Padrón 19534: Sebastián Edinson Caredio Curbelo

Por otra parte, se deberá considerar la normativa ya citada y las áreas de dominio público sobre las cosa.

En definitiva, desde el punto de vista de la propiedad del suelo, podemos identificar áreas de dominio público escasas, que no serían las indicadas para la regularización o relocalización de las viviendas de la comunidad de pescadores y, por tanto, la necesidad de activar mecanismos que nos permitan este acceso al SUELO APTO.

En este sentido, se considera una oportunidad, la particular situación de que los propietarios del suelo “ toleren” la presencia de los pescadores, lo cual podrá llevar a mecanismos de negociación directa para la obtención de este suelo apto. Herramientas como las ya citadas en la tabla, tales como la expropiación, la compensación de deudas para la indemnización del justo precio de la misma, la transferencia de derechos, el derecho de preferencia o de superficie, son herramientas que ya hemos desarrollado y que pueden permitir la concreción de ese SUELO APTO necesario.

En la propuesta que ensayamos, definimos posibilidades de suelo apto, desde la premisa de que los mismos deberán localizarse considerando los escenarios de CVC, esto es que la

regularización o reubicación no sea alcanzada por la inundación o la erosión costera y, en ese sentido, tratándose de suelos rurales de grandes extensiones, puede incluso ser alguna fracción de los mismos la destinada a este fin.

A continuación, en la imagen que laboramos, se detallan posibilidades de SUELO APTO, cuestión esta que deberá tener su proceso de definición y negociación con los propietarios del suelo.



Figura 20. – Posibilidades de SUELO APTO. Elaboración propia.

#### 4.3.2.3) CONTROL DEL CRECIMIENTO DEL ASENTAMIENTO DE PESCADORES

Por otra parte, una de las primeras medidas que se entiende corresponde atender es un Control territorial con presencia en el territorio a los efectos de frenar cualquier intento de crecimiento del asentamiento que, en definitiva, impida las actuaciones específicas.

Para ello, como hemos adelantado, aparece como fundamental y como uno de las primeras cuestiones indispensables, generar un CENSO SOCIAL, en cuanto a la conformación de las familias.

En ese sentido, diferenciando las familias permanentes, de aquellas que sólo se encuentran en los períodos de zafra y definir la conformación de las familias que serán beneficiarias de las acciones concretas de mejora de calidad de vida y del entorno así como de las propias viviendas.

Es así que en este escalonamiento de medidas, nos parece que este control del crecimiento constituye hasta una garantía para el éxito de lo planificado y que permita el acompañamiento social desde el inicio y en todas las etapas a plantearse.

#### **4.3.2.4) REUBICACIÓN DE PESCADORES LOCALIZADOS EN SUELO PÚBLICO Y SOBRE LA BARRANCA A ZONA TRANSITORIA LIBERANDO ZONA, CON VIVIENDAS ADAPTADAS o EN SUELO APTO DEFINITIVO. ALTERNATIVAS POSIBLES.**

En cuanto a las alternativas posibles, las plasmaremos en el siguiente gráfico, siempre en el entendido de que se trata de una propuesta preliminar, que necesita definiciones sobre el SUELO APTO, a través de las herramientas aplicadas y un marco de planificación general como hemos advertido.

El camino que proponemos, intenta medidas que permitan actuaciones concretas y en el corto y mediano plazo, con relativamente escasa inversión y posibilidades de desarrollo posteriores pero intentando que dentro de los objetivos generales planteados puedan ir ejecutándose medidas concretas de mejora de la calidad de vida de la comunidad de pescadores y su integración con el entorno.



**Figura 21. – PROPUESTA REUBICACIONES . Elaboración propia.**

Tal como surge de la figura 21, la propuesta implica la reubicación tanto de los pescadores que se encuentran en la zona de dominio público ( ZONA 1) como de los que se localizan desde la calle pública hacia la playa con sus fondos a la Barranca ( ZONA 2) , por encontrarse ambos en zona de riesgo alto.

De esta forma, se propone en una etapa preliminar que los pescadores de estas 2 zonas se reubiquen junto con los que se encuentran localizados desde la calle pública hacia el interior del padrón propiedad privada, previos acuerdos con los propietarios del suelo, a efectos de, un vez liberadas las zonas a proteger, en este suelo que denominamos ZONA 3, puedan efectuarse las mejoras de calidad de vida que enumeraremos en el punto siguiente.

Es decir que se propone una reubicación sólo de aquellos que se localizan en las más comprometidas. Lo importante a determinarse es si este suelo donde se encuentran los restantes pescadores y hacia a donde se agruparía a toda la comunidad, podemos considerarlo para una solución transitoria o definitiva.

Entendemos que ello resultará de varios factores. Por una parte, de las posibilidades reales de negociación de una porción de SUELO APTO con estos propietarios y, por otra parte, de las consideraciones técnicas de si en dicha porción de territorio es posible una regularización sin que el mismo sea alcanzado por la inundación o la erosión costera.

En este sentido, la cartografía proporcionada por el MA CC respecto a inundación y retroceso de la costa por erosión consideramos que es insumo muy importante, pero que requiere ser reforzado por estudio específicos a efectos de contar con la seguridad en cuanto a que las opciones manejadas sean sustentables.

Advertíamos que la dimensión de los padrones rurales puede permitir fraccionamientos de porciones de los mismos para estos fines y, por el lado de la Intendencia de San José, la posibilidad de aplicación de las herramientas que hemos enumerado para el acceso a este suelo.

En la figura 21 definimos a la posibilidad de reubicación y posterior regularización en la zona 3 como un Perímetro de Actuación a delimitarse, en el entendido de que estas acciones se acompañen con un proceso planificador.

Por su parte, para el caso de que no sea posible acceder al mismo suelo en el cual hoy se encuentran localizados los pescadores ( ZONA 3) y que sea necesario el acceso a otro suelo, existen posibilidades similares en los demás padrones rurales de la zona.

Asimismo, se recomienda que las soluciones habitacionales puedan ser modulares, para el caso de que posteriormente sea necesaria una relocalización definitiva.

En esta primera etapa, importa asimismo acompañar las acciones con un trabajo con la comunidad y presencia en el territorio posibilitando la liberación de las zonas e impidiendo nuevas ocupaciones. En ese sentido es fundamental la actuación de la Policía territorial desde los inicios para propiciar los traslados y demoliciones que sean necesarios, así como también medidas específicas de recuperación de la barranca.

En definitiva, se trataría de un primer paso hacia una futura regularización y mejora de la calidad de vida, no solamente en lo que tiene que ver con el derecho a la vivienda digna sino al hábitat, a un entorno en el que los servicios básicos con los que hoy no cuentan puedan alcanzarlos y en definitiva que les permitan seguir desarrollando su actividad y encontrarse adaptados al entorno.

Hablamos de adaptación respecto a sus viviendas, lo que puede tener que ver con mejoras edilicias transitorias mediante canasta de materiales o soluciones modulares o de otro tipo de sistema constructivo más definitivas.

Por su parte, importa analizar además, la posibilidad de usos compatibles en las zonas liberadas, que pueden tener que ver con los servicios turísticos a desarrollarse en la ZONA 1 o con la compatibilidad de la propia actividad pesquera en la ZONA 2. Respecto a este punto, es indispensable un estudio de impacto ambiental y valorar su la recuperación ecosistémica es posible con estos usos.

Por encontrarse ambas zonas ( 1 y 2) dentro de la FDC entendemos que cualquier intervención en las mismas deberá contar con AAP y en este sentido serán valorados estos impactos, sin perjuicio de los estudios que la Intendencia de San José pueda disponer a estos efectos.

#### **4.3.2.5) MEDIDAS DE MEJORA DE CALIDAD DE VIDA Y EL ENTORNO. INFRAESTRUCTURAS PARA SU PRODUCCIÓN ARTESANAL EN LA COSTA.**

Si continuamos en el desarrollo de la propuesta, una vez reubicados los pescadores de las ZONAS 1 Y 2 hacia la ZONA 3, entendemos necesaria medidas posibles de mejora de la calidad de vida en lo que tiene que ver por ejemplo con las aguas grises, los drenajes, los servicios básicos.

Está claro que las acciones a desarrollarse requieren recursos específicos para su implementación, pero algunos de ellos quizás de menor costo como proveer de agua potable en tarrinas o recuperar los espacios libres mediante acciones específicas.

Por su parte, podrá ser parte de los objetivos incluir la organización de la actividad productiva para lo cual como mencionábamos deberá evaluarse la localización de la misma

Si bien esta punto excede a la formación técnica de la consultora lo importante a señalar es la posibilidad de, una vez reubicados los pescadores en la ZONA 3, la necesidad del acompañamiento con medidas concretas de mejora de la calidad de vida y, por otra parte, de recuperación y control de los espacios liberados.

#### **4.3.2.6) ACCIONES DE POLICÍA TERRITORIAL. DEMOLICIONES POSTERIORES A RELOCALIZACIONES MEDIANTE PROTOCOLO DE ACTUACIÓN ESPECÍFICO Y ACCIÓN PREVENTIVA. RECUPERACIÓN DE LOS ESPACIOS LIBERADOS Y CONTROL**

Como advertíamos, todos estos procesos requieren de una Policía territorial con presencia en el territorio, desde una mirada preventiva y proactiva y un perfil social importante.

En este sentido, hemos desarrollado en el marco del Producto 2 ejemplos exitosos de su implementación tanto a nivel internacional como nacional, los cuales pueden dar pautas para la elaboración de Protocolos de Actuación y de funcionamiento de la misma. Estas experiencias indican que muchas veces, cuando se propicia este perfil de control territorial y se internaliza

por parte de las comunidades los objetivos generales que se persiguen, los mismos pobladores de las zonas operan de fiscalizadores para impedir nuevas ocupaciones.

En el caso de Arazatí, importa considerar la particularidad de la zafra, y las ocupaciones en esas épocas, y diferenciarlas de las viviendas permanentes a generarse.

Sin dudas es un desafío importante, pero se identifica como el único camino posible para garantizar soluciones definitivas y no seguir perpetuando las ocupaciones sobre las zonas de riesgo alto.

Las funciones de la Policía territorial son entonces iniciales, desde la prevención para impedir el crecimiento del asentamiento irregular y posteriores a las reubicaciones a efectos de evitar nuevas ocupaciones, para lo cual la presencia en el territorio es esencial.

#### **4.3.2.6) MEDIDAS DE RECUPERACIÓN ECOSISTEMICA LUEGO DE RETIRADAS LAS CONTRUCCIONES EN LA FDC**

Finalmente, esos espacios libres, por encontrarse en el territorio costero sobre la Barranca, requerirán de medidas de recuperación ambiental, considerándose para ello las recomendaciones efectuadas en el informe de División de Gestión Costera y Marítima citado.

Resignificar esos espacios con usos compatibles a ser definidos en el proceso planificador y con medias específicas de recuperación de la playa y de los ecosistemas costeros.

En este sentido, los efluentes que actualmente se vierten en la Barranca requieren de un tratamiento particular, así como la recolección de basura y demás medidas que si bien son de mejora de la calidad de vida de los pobladores, repercuten en los efectos hacia la costa.

Por otra parte, producidas las demoliciones y traslados de construcciones, se sugiere propiciar proceso de demolición con reúso de materiales y eliminación de residuos, entre otras medidas que se puedan implementar para la recuperación de los espacios.

#### 4.3.4 CONCLUSIONES

Según surge de lo expuesto, las ALTERNATIVAS de propuesta para el conflicto costero identificado en ARAZATÍ implican un marco de referencia y un horizonte que las guía que no puede ser otro que la planificación y el ordenamiento territorial.

De esta forma, se delinearon variadas opciones que permitan un uso de suelo con destino VIVIENDA RURAL AGRUPADA o como sea éste definido, de acuerdo a un IOT específico como la opción más recomendable.

Por otra parte, existen otras vías válidas que pueden posibilitar la categorización de suelos requerida para la regularización de este asentamiento de pescadores, las que se recomienda que igualmente sean enmarcadas con posterioridad en un proceso de elaboración de un OIT y en sus instancias de participación ciudadana.

Para el inicio de estos procesos, entendemos que la Intendencia de San José cuenta con espacios de oportunidad, como la Mesa de Trabajo recientemente conformada, la previsión en su Presupuesto Departamental y la posibilidad de negociación del SUELO APTO con los propietarios del suelo.

Por su parte, iniciar un proceso planificador, no quiere decir que el comienzo de las actuaciones en la zona requiera la culminación de dicho proceso, sino que, muy por el contrario, dentro de la propuesta que desarrollamos hemos intentado plantear alternativas realizables que pueden comenzar en el corto y mediano plazo, mientras tanto se sigue el proceso de planificación.

Las opciones de regularización en la ZONA 3 dependerán del acceso a dicho suelo y, por otra parte, de las previsiones de inundación y erosión costera que deberán profundizarse y diseñarse mediante un MDR que las determine con claridad, definiendo esas zonas de riesgo alto en las cuales no es admisible la residencia.

Como se apuntara, todo el proceso requiere de un control territorial presente que acompañe todo el proceso y la concatenación de acciones en el tiempo.

En este conflicto identificado, la resolución del mismo implica entonces la mejora de la calidad de vida y del hábitat de la comunidad de pescadores por una parte, y la resignificación de los espacios recuperados desde el punto de vista del ecosistema costero.

Las alternativas podrán ser estas u otras, pero está planteado y se manifiesta una voluntad de atenderlo que nace desde la comunidad organizada y desde la institucionalidad.

Esperamos que las líneas hasta aquí desarrolladas puedan convertirse en un puntapié inicial para la acción en este territorio y en otros con realidades similares

# CAPITULO V:

## CASO 2- FRACCIONAMIENTOS COSTEROS CONSOLIDADOS Y NO CONSOLIDADOS EN ZONAS DE RIESGO ALTO ACTUAL O POTENCIAL.

### 5. FRACCIONAMIENTOS CONSOLIDADOS Y NO CONSOLIDADOS EN ZONAS DE RIESGO ALTO ACTUAL Y POTENCIAL

Como adelantáramos en el capítulo relativo a la metodología a emplear, otra situación definida como PILOTO 2 en el marco del Producto 3 de la presente consultoría se trata de fraccionamientos de tipo formal, con construcciones o aquellas zonas en las cuales si bien existe una presión por el desarrollo aún no se encuentran consolidadas y se localizan en zonas de riesgo alto actual o potencial.

La base para este estudio es identificar, en base a los Estudios de la Universidad de Cantabria ya referidos en esta consultoría, las situaciones más preocupantes en este sentido, y, frente a ellas, diseñar una propuesta de aplicación de herramientas y/o recomendaciones que atiendan el conflicto costero real o potencial identificado.

Por un lado, analizar estos fraccionamientos que en general se encuentran principalmente en los Departamentos de Maldonado y Rocha, en zonas aún no consolidadas pero con riesgo potencial alto y; por otro lado; las situaciones de propietarios formales y el conflicto de la convivencia de sus construcciones con el aumento del nivel del mar y erosión costera.

Para la primera parte, de carácter más general, se incluirá un estudio de fraccionamientos en zonas de riesgo potencial, ya sea en la faja de 150 metros de dominio público o en la faja de protección de costas de 250 o en las zonas de riesgo , en particular en casos de Departamentos de Rocha y Maldonado, analizándose su categoría de suelo en base a la normativa de ordenamiento territorial que los regula y un análisis de estas situaciones identificadas como las más preocupantes y herramientas a aplicar.

Para la segunda parte del análisis de tratará la situación de construcciones preexistentes en zonas de riesgo alto y, en particular algunas situaciones de conflicto que presenta su coexistencia con la costa y las variables del CVC. Para este estudio de las situaciones consolidadas se profundizará el caso de COSTA AZUL desde el punto de vista de las herramientas jurídicas y de planificación y gestión aplicables en las construcciones ya existentes frente al avance del nivel del mar, la etapabilización de acciones a mediano y largo plazo, compatibilizándolas con las defensas que efectúan los propietarios en sus construcciones. Se elaborará un diagnóstico en base de informe de Área de Gestión Costera y Marina del MA, considerando sus recomendaciones desde el punto de vista ambiental y territorial para valorar en base a ello, posibilidad de aplicación de herramientas jurídicas y de planificación y gestión.

Dividiremos entonces el desarrollo del PILOTO 2 en 2 partes, desarrollando primeramente aquellas situaciones relativas a fraccionamientos en zonas no consolidadas, sin construcciones aún, con potencialidades de desarrollo urbano, localizadas en zonas de riesgo alto actual o potencial. Para ello, remitiremos a algunos de los ejemplos de los Departamentos de Maldonado y Rocha que nos resultan más representativos de esta situación, citando la cartografía que surge del Informe de DINAGUA elaborado en base a los datos de la Universidad de Cantabria que hemos referenciado en el marco de toda esta consultoría.

En segundo lugar, desarrollaremos el caso Costa Azul, La Paloma, Departamento de Rocha, como la situación característica de suelos propiedad privada, es decir ocupación formal del territorio, consolidados, con construcciones en zonas de riesgo alto por efectos del CVC

## **5. 1 PARTE 1 : FRACCIONAMIENTOS EN ZONAS DE RIESGO ALTO ACTUAL Y POTENCIAL**

### **5. 1.2. SITUACIONES IDENTIFICADAS PARA EL ESTUDIO**

Cono refiriéramos en párrafos anteriores, para identificar y localizar estas situaciones nos remitimos al informe IDENTIFICACION DE FRACCIONAMIENTOS COSTEROS AFECTADOS POR INUNDACIONES: TR100 ACTUAL Y TR 100 ESCENARIO CC, documento de trabajo 25 de setiembre de 2020 elaborado por DINAGUA, el cual utiliza como fuente de información el estudio IMFIA-CANTABRIA. TR100 PRESENTE HORIZONTE 2100 RCP8,5 aumento nmm percentil 95.

Mediante el mismo se evaluaron cuatro condiciones

- VIVIENDA AFECTADAS ACTUAL-En la foto analizada hay al menos una vivienda afectada

- FRACCIONAMIENTOS AFECTADOS ACTUAL-En foto analizada hay predios afectados
- VIVIENDAS ACTUALES AFECTADAS CVC- A futuro se afectarían las viviendas actuales
- FRACCIONAMIENTO AFECTADOS CVC -A futuro se verán afectados predios

No se consideran sistemáticamente en la evaluación riesgo de inundación por cursos de agua de las localidades, sin embargo se observan en aquellos casos que son evidentes

Es decir que el estudio, particularmente trata la situación de estudio, es decir la de fraccionamientos con construcciones y fraccionamientos afectados a futuro por CVC que hoy no tienen una afectación real de los mismos, lo cual sería nuestro objeto de estudio de esta primera parte del PILOTO 2.

De esta forma, el informe asimismo define prioridades de mapeo de riesgo:

**Prioridad 1- RIESGO ACTUAL ALTO-aquellos casos que comprometen a un número importante de población afectada (prioridad –población estable frente a balneario )**

**Prioridad 2 –RIESGO ACTUAL BAJO-POTENCIAL ALTO casos con escasa población pero con un área expuesta muy amplia**

**Prioridad 3-RIESGO FUTURO ALTO- PREVENCIÓN- fraccionamientos no ocupados con alto riesgo potencial**

Y frente a ello, llega a las siguientes conclusiones primarias:

Son 96 localidades con alguna afectación

34 tienen afectación actual de viviendas (Tr100)

**76 tienen afectación actual de predios (Tr100)**

**96 tienen afectación futura de predios (escenario CVC - RPC 8.5, año 2100)**

Se consideran prioritarios mapear 18 centros poblados costeros, que actualmente tienen viviendas afectadas. Asimismo se sugiere realizar mapas de riesgo “preventivos” en aquellos fraccionamientos no ocupados pero con alto riesgo potencial

A continuación citamos las planillas con todas las localidades analizadas y los casos representativos de estas situaciones de RIESGO ALTO POTENCIAL para los Departamentos de Maldonado y Rocha.

			TR 100 afecta predio	TR 100 afecta vivienda	TR 100 E10 afecta predio	TR 100 E10 afecta vivienda
	Localidad CATASTRO	Localidad INE				
COLONIA	PARANT	PLAYA PARANT	SI	NO	SI	SI
	BRISAS PLATA	BRISAS PLATA	SI	SI	SI	SI
	SANTA ANA	SANTA ANA	SI	SI	SI	SI
	LOS PINOS	LOS PINOS	NO	NO	SI	SI
	SANTA REGINA	SANTA REGINA	SI	SI	SI	SI
	RIACHUELO ARRIBA	JUAN CARLOS CASEROS	NO	NO	NO	NO
	BALNEARIO DEL OESTE	PUERTO INGLÉS	SI	SI	SI	SI
	BLANCARENA	BLANCA ARENA	NO	NO	NO	NO
	ARTILLEROS	ARTILLEROS	SI	SI	SI	SI
	EL ENSUEÑO	EL ENSUEÑO	NO	NO	NO	NO
	BRITOPOLIS	PLAYA BRITOPOLIS	SI	NO	SI	NO
	FOMENTO	PLAYA FOMENTO	NO	NO	NO	NO
		COLONIA DEL SACRAMENTO	SI	SI	SI	SI
	COLONIA	SACRAMENTO	SI	SI	SI	SI
	ZAGARZAZU	ZAGARZAZU	NO	NO	NO	NO
	ZANIA HONDA	PLAYA AZUL	SI	SI	SI	SI
	ZANIA HONDA	PLAYA PARANT	SI	NO	SI	SI
	JUAN LACAZE	JUAN LACAZE	SI	SI	SI	SI
	RIACHUELO ABAJO	RIACHUELO	NO	NO	NO	NO
	PLAYA AZUL	PLAYA AZUL	SI	NO	SI	SI
CARMELO	CARMELO	SI	SI	SI	SI	
NUEVA PALMIRA	NUEVA PALMIRA	SI	NO	SI	SI	
BALNEARIO EL FARO	EL FARO	SI	NO	SI	SI	
SAN JOSÉ	BNO. ORDEIG	KIYU - ORDEIG	SI	SI	SI	SI
	PLAYA PASCUAL	PLAYA PASCUAL	NO	NO	NO	NO
	KM 30 RUTA 1	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	NO	SI	NO
	S. FERNANDO	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	SI	SI	SI
	BNO. KIYU	KIYU - ORDEIG	NO	NO	NO	NO
	PLAYA PENINO	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	SI	SI	SI
	BNO. DE CUFRE	BOCA DEL CUFRE	SI	SI	SI	SI
	KM 34 RUTA 1	PLAYA PASCUAL	NO	NO	NO	NO
	SAFICI	SAFICI (PARQUE POSTEL)	NO	NO	NO	NO
	AUTODROMO NACIONAL	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	SI	SI	SI
	DELTA DEL TIGRE Y VILLAS	SI	SI	SI	SI	
CANELONES	CUCHILLA ALTA	CUCHILLA ALTA	NO	NO	NO	NO
	ESTACION ATLANTIDA	ESTACION ATLANTIDA	NO	NO	NO	NO
	JAUREGUIBERRY	JAUREGUIBERRY	SI	SI	SI	SI
	SAN LUIS	SAN LUIS	SI	NO	SI	NO
	NEPTUNIA	NEPTUNIA	SI	SI	SI	SI
	BALNEARIO ARGENTINO	ARGENTINO	NO	NO	NO	NO
	BELLO HORIZONTE	BELLO HORIZONTE	SI	NO	SI	NO
	LA TUNA	LA TUNA	SI	SI	SI	SI
	BIARRITZ	BIARRITZ	NO	NO	NO	NO
	SANTA LUCIA ESTE	SANTA LUCÍA DEL ESTE	NO	NO	NO	NO
	PARQUE DEL PLATA	PARQUE DEL PLATA	NO	NO	NO	NO
	ESTACION FLORESTA	ESTACION LA FLORESTA	NO	NO	NO	NO
	COSTA AZUL	COSTA AZUL	SI	NO	SI	SI
	LAS TOSCAS	LAS TOSCAS	NO	NO	NO	NO
	SANTA ANA	SANTA ANA	NO	NO	SI	NO
	SANTA ANA	EL GALEÓN	NO	NO	SI	NO
	PINAMAR	PINAMAR - PINEPARK	NO	NO	SI	SI
PINE PARK	PINAMAR - PINEPARK	NO	NO	NO	NO	

	FORTIN SANTA ROSA	FORTIN SANTA ROSA	SI	NO	SI	NO
	ATLANTIDA	ATLANTIDA	SI	NO	SI	NO
	ATLANTIDA	VILLA ARGENTINA	SI	NO	SI	NO
	GUAZUVIRA	GUAZU-VIRA	SI	NO	SI	NO
	LA FLORESTA	LA FLORESTA	SI	NO	SI	SI
	MARINDIA	MARINDIA	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	BARRA DE CARRASCO	SI	NO	SI	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	PARQUE CARRASCO	NO	NO	SI	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	SHANGRILÁ	SI	NO	SI	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	SAN JOSÉ DE CARRASCO	SI	NO	SI	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	LAGOMAR	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	EL BOSQUE	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	SOLYMAR	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	LOMAS DE SOLYMAR	NO	NO	NO	NO
	CIUDAD DE LA COSTA	EL PINAR	SI	SI	SI	SI
	SALINAS	SALINAS	SI	NO	SI	NO
	LOS TITANES	LOS TITANES	NO	NO	NO	NO
	ARAMINDA	ARAMINDA	NO	NO	NO	NO
MONTEVIDEO	MONTEVIDEO	MONTEVIDEO	SI	SI	SI	SI
	EDEN ROCK	EDEN ROCK	SI	NO	SI	NO
	PIRIAPOLIS	PIRIAPOLIS	NO	NO	SI	SI
	BAR PORTEZUELO	PUNTA NEGRA	NO	NO	NO	NO
	OCEAN PARK	OCEAN PARK	SI	SI	SI	SI
	SAUCE PORTEZUELO	SAUCE DE PORTEZUELO	NO	NO	NO	NO
	MANANTIALES	LAGUNA BLANCA	SI	NO	SI	NO
	MANANTIALES	MANANTIALES	NO	NO	SI	NO
	LA JUANITA	FARO JOSÉ IGNACIO	NO	NO	NO	NO
	SANTA MONICA	SANTA MONICA	SI	NO	SI	NO
	PLAYA GRANDE	PLAYA GRANDE	SI	SI	SI	SI
	PLAYA VERDE	PLAYA VERDE	SI	SI	SI	SI
	PUNTA COLORADA	PUNTA COLORADA	SI	SI	SI	SI
	PUNTA COLORADA	PUNTA NEGRA	NO	NO	NO	NO
	PUNTA NEGRA	PUNTA NEGRA	NO	NO	SI	SI
	FARO JOSE IGNACIO	FARO JOSE IGNACIO	SI	NO	SI	NO
	FARO JOSE IGNACIO	ARENAS DE JOSÉ IGNACIO	NO	NO	NO	NO
MALDONADO	LA BARRA	LA BARRA	SI	SI	SI	SI
	PUNTA BALLENA	PUNTA BALLENA	SI	NO	SI	NO
	PUNTA BALLENA	CHIHUAHUA	SI	SI	SI	SI
	PUNTA DEL ESTE	SAN RAFAEL - EL PLACER	NO	NO	NO	NO
	PUNTA DEL ESTE	PUNTA DEL ESTE	NO	NO	NO	NO
	PLAYA HERMOSA	PLAYA HERMOSA	SI	NO	SI	NO
	MALDONADO	PUNTA BALLENA	SI	NO	SI	NO
	MALDONADO	PINARES - LAS DELICIAS	SI	NO	SI	NO
	EL TESORO	LA BARRA	SI	NO	SI	NO
	LAS FLORES	LAS FLORES	SI	SI	SI	SI
	BUENOS AIRES	BALNEARIO BUENOS AIRES	NO	NO	SI	SI
	BALNEARIO SOLIS	SOLIS	SI	NO	SI	SI
	BELLA VISTA	BELLA VISTA	SI	NO	SI	NO
	LA CAPUERA	LA CAPUERA	NO	NO	NO	NO
	EL CHORRO	EL CHORRO	NO	NO	SI	NO
	SAN VICENTE	SAN VICENTE	NO	NO	SI	NO
	PERLA DE ROCHA	NO	NO	NO	NO	NO
ROCHA	CALIFORNIA	NO	SI	NO	SI	NO
	VUELTA DEL PALMAR	NO	NO	NO	SI	SI
	AGUAS DULCES	AGUAS DULCES	SI	SI	SI	SI
	JEAN KRUG	NO	NO	NO	NO	NO

LA FLORIDA	NO	NO	NO	SI	NO
LAS GARZAS	NO	SI	NO	SI	NO
LA AGUADA	LA AGUADA Y COSTA AZUL	NO	NO	SI	NO
COSTA AZUL	LA AGUADA Y COSTA AZUL	SI	SI	SI	SI
ANTONIÓPOLIS	LA AGUADA Y COSTA AZUL	SI	NO	SI	SI
SANTA ISABEL	NO	NO	NO	NO	NO
EL CARACOL	NO	SI	SI	SI	SI
PUIMAYEN	PUIMAYEN	NO	NO	SI	NO
BARRA URUGUAYA	PUIMAYEN	NO	NO	NO	NO
SAN SEBASTIAN DE LA PED.	NO	NO	NO	SI	NO
LA PEDRERA	LA PEDRERA	SI	NO	SI	SI
SAN BERNARDO	PUEBLO NUEVO	NO	NO	SI	NO
OCEANIA	OCEANIA DEL POLONIO	SI	NO	SI	NO
PUNTA RUBIA	PUNTA RUBIA Y STA. ISABEL DE LA PEDRERA	SI	SI	SI	SI
EL PALENQUE	NO	SI	NO	SI	NO
BALNEARIO LA CORONILLA	LA CORONILLA	SI	NO	SI	SI
LA PALOMA	LA PALOMA	SI	SI	SI	SI
ARACHANIA	ARACHANIA	SI	NO	SI	SI
SAN FRANCISCO	NO	SI	NO	SI	NO
SANTA MARIA	LA PALOMA	SI	NO	SI	NO
RINCON DE LA LAGUNA	NO	SI	NO	SI	NO
SAN ANTONIO	SAN ANTONIO	SI	NO	SI	SI
COSTA DE ORO	NO	NO	NO	NO	NO
LA ESMERALDA	LA ESMERALDA	NO	NO	NO	NO
SAN SEBASTIAN	NO	NO	NO	NO	NO
PUNTA DEL DIABLO	PUNTA DEL DIABLO	SI	SI	SI	SI
COSTA RICA	NO	NO	NO	NO	NO
COSTA BONITA	NO	SI	NO	SI	NO
GARZON	NO	SI	NO	SI	NO
BARRA DE VALIZAS	BARRA DE VALIZAS	SI	SI	SI	SI
DIAMANTE	NO	SI	NO	SI	NO
MAR DEL PLATA	NO	SI	NO	SI	NO
VALIZAS	NO	NO	NO	SI	NO
PUERTA DEL SOL	NO	NO	NO	NO	NO
ATLÁNTICA	NO	NO	NO	SI	NO
SAN REMO	NO	NO	NO	SI	NO
NO	CABO POLONIO	NO	SI	NO	SI
NO	PALMARES DE LA CORONILLA	NO	SI	NO	SI
MONTECARLO	NO	NO	NO	SI	NO
BARRA DEL CHUY	BARRA DEL CHUY	SI	NO	SI	SI
SANTA ISABEL DE LA PED.	PUNTA RUBIA Y STA. ISABEL DE LA PEDRERA	SI	NO	SI	SI

Figura 22. – Tabla localidades. Estudio DINAGUA citado

## 5. 2 SITUACIONES MÁS REPRESENTATIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE MALDONADO:

PLAYA HERMOSA		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



Figura 23. – Afetaciones Playa Hermosa . Estudio DINAGUA citada

PLAYA GRANDE		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
SI	SI	SI	



Figura 24. – Afectaciones Playa Grande . Estudio DINAGUA citada

SANTA MONICA		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



EDEN ROCK		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



Figura 25. – Afectaciones Santa Mónica y Eden Rock . Estudio DINAGUA citada

MALDONADO-PINARES LAS DELICIAS		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



BAR PORTEZUELO		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



Figura 26. – Afectaciones Las Delicias . Estudio DINAGUA citada

PUNTA BALLENA		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	
			

Figura 27. – Afectaciones Punta Ballena . Estudio DINAGUA citada

CHIHUAHUA		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
SI	SI	SI	

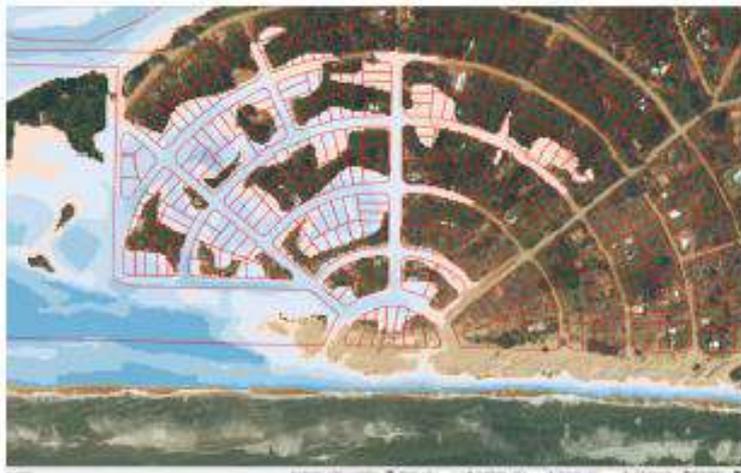


Figura 28. – Afectaciones Chihuahua . Estudio DINAGUA citada

OCEAN PARK		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
SI	SI	SI	



Figura 29. – Ocean Park . Estudio DINAGUA citada

BELLA VISTA		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



Figura 30. – Afectaciones Bella Vista. Estudio DINAGUA citada

BALNEARIO SOLIS		MALDONADO	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



Figura 31. – Afectaciones Balneario Solís . Estudio DINAGUA citada

### 5.3 SITUACIONES MÁS REPRESENTATIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE ROCHA

VUELTA DEL PALMAR		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	NO	SI	



Figura 32. – Afectaciones Vuelta del Palmar . Estudio DINAGUA citada

SAN BERNARDO		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	NO	NO	CARCAVAS

SAN FRANCISO		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	NO	SI	



Figura 33. – Afectaciones San Francisco. Estudio DINAGUA citada

EL PALENQUE		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	NO	SI	



MAR DEL PLATA		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



Figura 34. – Afectaciones El Palenque, Mar del Plata. Estudio DINAGUA citada

CALIFORNIA		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



SAN ANTONIO		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
SI	SI	SI	

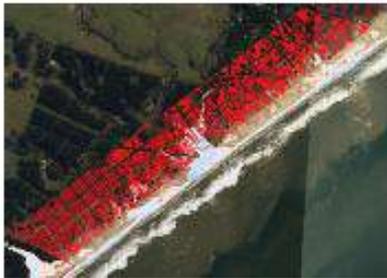


Figura 35. – Afectaciones California, San Antonio. Estudio DINAGUA citada

SANTA ISABEL DE LA PEDRERA		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	NO	SI	
			

Figura 36. – Afectaciones Santa Isabel de la Pedrera. Estudio DINAGUA citada

PUNTA RUBIA		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
SI	SI	SI	

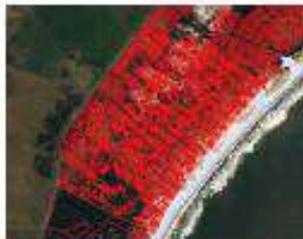


Figura 37. – Afectaciones Punta Rubia. Estudio DINAGUA citada

DIAMANTE		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	NO	SI	CARCAVAS



Figura 38. – Afectaciones Diamante. Estudio DINAGUA citada

LAS GARZAS		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
	SI	SI	



GARZON		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	NO	SI	



Figura 39. – Afectaciones Las Garzas, Garzón. Estudio DINAGUA citada

RINCON DE LA LAGUNA		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
NO	SI	SI	



PEDREGAL		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
	SI	SI	



Figura 40. – Afectaciones Rincón de la Laguna, Pedregal. Estudio DINAGUA citada

EL CARACOL		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
SI	SI	SI	



*Figura 41. – Afectaciones El caracol. Estudio DINAGUA citada*

Hemos citado hasta aquí cartografía del Informe DINAGIA referido que nos brinda un panorama general de previsiones de aumento del nivel del mar y de la erosión costera en numerosos balnearios que, por una parte, han sido definidos por la planificación departamental, como veremos, para su desarrollo, y por otra parte, con escenarios de CVC con un RIESGO ALTO POTENCIAL que realmente surge en algunas situaciones como preocupante.

Como surge de las imágenes anteriores, las “manchas de inundación” ingresan a estos territorios costeros ya fraccionados, muchas veces con propietarios ciertos, otras veces no, pero en definitiva generando un “juego de derechos” entre situaciones preexistentes y una realidad de necesidad de protección de estos territorios costeros, para los cuales todavía se está a tiempo de regular y proteger mediante las herramientas de planificación y gestión así como las jurídicas que hemos desarrollado en el marco del Producto 2 y que citáramos en la tabla respectiva en este Producto 3.

A continuación, relacionaremos algunas de estas situaciones representativas amenazadas por el RIESGO ALTO ACTUAL Y POTENCIAL en fraccionamientos no consolidados o semiconsolidados e

incluso en áreas sin fraccionar aún con la categoría de suelo con la cual han sido definidos estos territorios,

### 5. 1.3. RELACIÓN CON LA CATEGORÍA DE SUELO

Luego del detalle de situaciones identificadas para el estudio anteriormente efectuado, y de los escenarios de CVC que surgen a la vista y que resultan preocupantes en algunas de las mismas, nos resulta fundamental ligar estos territorios con la CATEGORÍA DE SUELO, en el sentido de que la misma surge de un IOT o normativa de ordenamiento territorial que definió una categoría que determina, autorizaciones de usos admitidos que, en estas zonas de riesgo alto, pueden derivar en conflictos específicos.

Para ello, partimos de tabla que agregamos a continuación elaborada por el Departamento de Evaluación Estratégica, División Promoción del Desarrollo Sostenible, la cual ajustamos chequeando la información antes citada de DINAGUA, en la que se hace referencia al nivel de consolidación y a la categoría y/o subcategoría de suelo.

#### DEPARTAMENTO DE MALDONADO

Localidad Catastro	Nivel Consolidación	Categoría –subcategoría suelo.
APT sobre arroyo Tarariras	----	Rural con APT
Playa Hermosa / Playa Grande	Hay predios urbanos de la rambla hacia el mar, sin fraccionar.	urbano
Ocean Park	semiconsolidado	urbano
Pta. Ballena (Chihuahua)	semiconsolidado	urbano
Suburbano entre OP y CH	Sin fraccionar	Suburbano
Eden Rock	Sin consolidar	urbano
APT San Vicente 1		Rural con APT

APT San Vicente 2		Rural con APT
Santa Mónica	semiconsolidado	urbano

## DEPARTAMENTO DE ROCHA

Localidad Catastro	Nivel Consolidación	Categoría –subcategoría suelo.
El Caracol	Semiconsolidado	
Las Garzas	Sin consolidar	suburbano
Tramo suburbano entre Las Garzas y la laguna de Rocha	Sin fraccionar	suburbano
Santa Maria	Sin consolidar	
Rincón de la Laguna (fraccionamiento sobre la barra de la Laguna de Rocha)	Sin consolidar	suburbano
Suburbano entre Arachania y Diamante	Sin fraccionar	suburbano
Diamante	Sin consolidar	urbano
San Sebastian de La Pedrera	Sin consolidar	urbano
Punta Rubia	Semiconsolidado	urbano
Santa Isabel	Semiconsolidado	urbano
San Antonio	Semiconsolidado	urbano
Atlántica	Sin consolidar	urbano
San Remo	Sin consolidar	Suburbano (muy afectado)

Valizas	Sin consolidar	Suburbano
Mar del Plata	Sin consolidar	
San Francisco-El Palenque	Sin consolidar	Suburbano
La Florida	Sin consolidar	Suburbano (muy afectado)
Vuelta del palmar	Sin consolidar	Suburbano
California - Montecarlo	Sin consolidar	Suburbano
Puymayen	semiconsolidado	Urbano
San Bernardo	Sin consolidar	Urbano
Oceania del Polonio	Sin consolidar	Urbano
Costa Bonita	Sin consolidar	
Estrella del Mar		
San Sebastian		
Tramo suburbano entre Garzón y Garzas Blancas. Sin fraccionar	Sin fraccionar	Suburbano
Tramo suburbano entre Santa Isabel y San Antonio	Sin fraccionar	Suburbano
Tramo rural potencialmente transformable entre San Bernardo y Valizas	Sin fraccionar	Rural con APT

De lo que surge de la tabla anterior se desprende claramente que las zonas que identificamos como de RIESGO ALTO ACTUAL Y POTENCIAL en algunos casos o sólo de RIESGO POTENCIAL, se encuentran categorizadas como URBANAS NO CONSOLIDADAS, URBANAS O SUBURBANAS y en algunas pocas situaciones existen zonas categorizadas como RURALES con APT.

De lo antedicho surge una intención planificadora de densificar estas zonas con potencialidades de desarrollo turístico, lo cual es previsible y legítimo desde que nos encontramos en el espacio costero; pero, sin embargo, no existen, salvo algunas distancias mínimas o excepciones contadas, regulaciones concretas en lo relativo a las zonas que van a ser afectadas por este riesgo.

En general son zonas definidas para su desarrollo, aunque con baja densidad, a las cuales hoy, de acuerdo a las Directrices Nacionales de OT, como vimos, les alcanza el mandato legal de regular en relación a la TR100 y, en definitiva a la elaboración de MDR y regulaciones específicas para estas zonas a proteger.

Partimos entonces de la identificación del conflicto costero en este sentido: por un lado en tanto se trata de zonas con potencialidades reales e intenciones planificadoras de densificación y, es en este sentido que han sido categorizados sus suelos.

Por otra parte, con escasas regulaciones en lo que tiene que ver con la protección de las zonas estrictamente sobre FDC, o en las zonas de riesgo alto o potencial, lo cual genera en definitiva posibilidades de desarrollos urbanos en estas zonas.

En este sentido, más allá por ejemplo de la protección legal que efectúa la propia AAP como hemos señalado, si la categoría de suelo habilita un uso de tipo residencial en estas zonas, así sea el de segunda residencia o vivienda de veraneo, las AAP son autorizadas con medidas de mitigación de los impactos.

Hemos visto y señalado a lo largo de la presente consultoría, los casos administrativos y jurisdiccionales en los cuales se construye sobre la FDC, lo cual es habilitado por la categoría de suelo. Mucho más aún es la desprotección para zonas de riesgo potencial en las cuales todavía la percepción del riesgo no aparece y en las cuales no contamos con una regulación específica.

Asimismo, en lo que tiene que ver específicamente con la categoría de suelo, muchas veces la categorización a futuro, con esa mirada de intención urbanizadora, genera que amplias zonas aún sin consolidación alguna se encuentren categorizadas como urbanas, como varias de las situaciones del Departamento de Rocha que se citan en la tabla anterior. La propia categorización de suelos es una herramienta que puede ser utilizada para la protección, por ejemplo mediante de la categoría de rural natural para estas zonas a proteger.

A continuación, analizaremos la situación de estudio ligada a las herramientas de planificación y gestión así como jurídicas que entendemos pueden ser aplicables para atender el conflicto costero identificado.

## 5. 1.4. ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS APLICABLES AL CONFLICTO COSTERO IDENTIFICADO

De lo que viene de decirse en relación a la categorización de suelos y a la falta de regulaciones específicas considerando las previsiones de CVC y, en este sentido no sólo el riesgo actual sino escenarios futuros y riesgo potencial, es que surge claramente la necesidad de poner en valor la herramienta de la planificación territorial y la incorporación de los MDR con regulaciones concretas en los decretos departamentales que los aprueban.

En los estudios antes citados es posible identificar la necesidad de aplicación de una primera herramienta fundamental de planificación que es la elaboración del MDR, que en este caso podemos denominar como “ preventivos”, en tanto estamos hablando de riesgo alto potencial, futuro.

Como hemos visto, si bien en el proceso de elaboración de los IOTDS la EAE y la propia LOTDS mandataba a la consideración de la costa y sus riesgos, lo hacía de una manera muy general, entendiéndose que existe un punto de inflexión, un antes y un después con las Directrices Nacionales, cuando ellas ordenan su consideración directa.

Antes de ello, los esfuerzos existían pero muchas veces se materializaban en una Mapa de consulta, sin una regulación propia, siendo fundamental que el MDR se transforme en parte integrante de la regulación propia del IOT de que se trate, ya sea mediante la incorporación dentro de un Plan Local o en una Plan de Aguas Urbanas.

Citamos este mandato legal nuevamente porque nos parece importante su puesta en valor y consideración , regulación por la Ley 19525 y Decreto 030/020:

“Artículo 22 ley 19525 (Aguas pluviales, áreas contaminadas e inundables). - Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales referidos al suelo urbano y suburbano deberán incluir planes y disposiciones sobre el manejo de las aguas pluviales, con los criterios establecidos por la autoridad nacional competente, quedando prohibida la urbanización de las áreas contaminadas y de aquellas que se determinen como inundables con períodos de retorno menor a cien años”.

Corresponde además referir brevemente a la reglamentación de las Directrices Nacionales de OTyDS, Decreto 30/020, en particular en lo relativo a la reglamentación del Artículo 22 de las mismas, en tanto frente a la OBLIGATORIEDAD o mandato imperativo de incluir en los IOTDS las disposiciones sobre manejo de aguas establecidas, se determina quien es la autoridad competente a los efectos de la fijación de los criterios al respecto y la elaboración de los MAPAS DE RIESGO DE INUNDACIÓN en el marco de los propios IOTDS:

## “Artículo 19

(Áreas inundables). A los efectos previstos en el artículo 22° de la Ley No. 19.525 de 18 de agosto de 2017, los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales que se aprueben en el futuro, deberán identificar con la mayor precisión posible las áreas inundables en las zonas urbanizadas y no urbanizadas, de acuerdo con lo que se establece en los artículos siguientes.

Los instrumentos vigentes deberán identificar las áreas inundables en las zonas urbanizadas y no urbanizadas, en oportunidad de su revisión conforme con el artículo 29° de la Ley No. 18.308 de 18 de junio de 2008.

## Artículo 20

(Áreas inundables en zonas no urbanizadas). El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Aguas, definirá las zonas inundables según probabilidad de ocurrencia en los cuerpos o cursos de agua del país, entre ellas las zonas inundables con períodos de retorno menor a cien años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22° de la Ley No. 19.525 de 18 de agosto de 2017.

Si al comunicar el inicio del proceso de elaboración del instrumento de ordenamiento territorial por parte de los Gobiernos Departamentales (artículo 2° del Decreto 221/009 de 11 de mayo de 2009), no se encontraran aún definidas las zonas inundables a que hace referencia el inciso anterior, la autoridad que posea la iniciativa para la elaboración del instrumento, efectuará en el proceso respectivo la identificación de las áreas inundables con períodos de retorno menores a cien años, según los criterios establecidos por la Dirección Nacional de Aguas para el caso concreto.

En las zonas inundables no urbanizadas solo se admitirán obras, construcciones y actividades cuyo riesgo de inundación sea considerado admisible conforme al instrumento de ordenamiento territorial vigente, como ser, las instalaciones deportivas, campings, paradores, equipamientos de parques, anfiteatros y otros usos distintos al de residencia permanente. -

## Artículo 21

(Áreas inundables en zonas urbanizadas). En las zonas ya urbanizadas, los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales deberán incluir un mapa de riesgo que definirá los niveles de riesgo de las áreas inundables del territorio objeto de regulación, clasificándolos en riesgo alto, medio y bajo, definiendo los usos y actividades admisibles en dichas zonas conforme a lo dispuesto por la reglamentación específica en la materia. -

## Artículo 22

(Mapa de riesgo provisorio). Los Gobiernos Departamentales deberán elaborar con carácter provisorio, hasta tanto no se sancionen los instrumentos de ordenamiento territorial o se

revisen los vigentes, un mapa de riesgo que defina los niveles de riesgo de las áreas inundables en zona urbana y suburbana, clasificándolos en riesgo alto, medio y bajo, así como también los usos y actividades autorizados.

El mapa de riesgo provisorio deberá ser elaborado siguiendo los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Aguas. -“.

Desde el punto de vista de la EAE, es también esta normativa la que permite un control más importante respecto al cumplimiento de lo dispuesto, y la regulación específica del MDR en la planificación.

A nivel departamental, si bien existen avances respecto a la incorporación del MDR en la planificación territorial, todavía hay mucho por delante, sobre todo luego de los estudios efectuados por la Universidad de Cantabria y de las previsiones de riesgo actual y potencial para los departamentos costeros que surgen de dicho informe, realidad cada vez más amenazante en virtud de las variables del CVC.

Es decir que entendemos que las herramientas fundamentales a aplicar en este conflicto costero tienen que ver en primer término con las que se relacionan directamente a la planificación, elaborando los MDR y definiendo claramente ZONAS NON EDIFICANDI, ya sea que coincidan con la FDC o que las mismas sean de mayor extensión en base a los componentes vulnerables a proteger y a las previsiones de CVC que incluyan también el RIESGO ALTO POTENCIAL, FUTURO.

En estos casos nos encontramos con una situación jurídica particular que es la relativa a la preexistencia de estos fraccionamientos a la planificación y a la normativa nacional de protección. En este sentido, si bien entendemos que pueden existir derechos adquiridos a ser respetados y allí es de aplicación la norma en el tiempo y ese “ juego de derechos” que hemos citado, las LOTDS en clara en lo relativo al carácter de orden público de sus normas, y a la posibilidad, como ya hemos visto, de limitación del derecho de propiedad mediante normas de interés general.

De todas formas, considerando las preexistencias de estos fraccionamientos, al momento de diseñar las regulaciones específicas, MDR por medio, puede ser recomendable acudir a otras herramientas que hemos desarrollado como la transferencia de derechos de construcción de estas áreas de conservación a otras, a efectos de reconocer algún derecho de construcción al propietario pero en un suelo apto; el derecho de preferencia, el derecho de superficie, a efectos de compensar, de alguna forma, la pérdida de las posibilidades de construir.

Otra de las cuestiones que vuelve a aparecer en estas situaciones es el límite de las fajas de dominio público en estos padrones, la extensión y delimitación concreta de la FDC, frente a lo cual nos remitimos a lo ya desarrollado en el Producto 2 y a las recomendaciones de ajuste legal que hemos sugerido.

Por otra parte, cómo las cesiones de pleno derecho se materializan y las herramientas con las que cuentan los Gobiernos departamentales para, en el marco de sus objetivos de desarrollo y de protección de los ecosistemas costeros, poder adquirir suelo a los efectos de su protección, frente a lo cual nos remitimos a las herramientas de acceso al suelo ya desarrolladas.

Finalmente, entendemos que cualquier proceso de regulación y protección específica de estas zonas de riesgo potencial, debe necesariamente acompañarse de una gestión que propicie la fiscalización de su cumplimiento y un control territorial presente, lo cual, en territorios muchas veces alejados genera sus dificultades de implementación y desarrollo. Nos remitimos a lo ya desarrollado con profundidad en el Producto 2 sobre facultades de policía territorial, procedimientos jurisdiccionales y actuación administrativa mediante Protocolos de Actuación específica, así como a las experiencias internacionales y nacionales compartidas y desarrolladas.

## **5.2 PARTE 2 : FRACCIONAMIENTOS EN ZONAS CONSOLIDADAS DE RIESGO ALTO ACTUAL Y POTENCIAL, EN PARTICULAR CASO COSTA AZUL**

La segunda parte del PILOTO 2, corresponde a las situaciones ya consolidadas de propietarios en suelo formal cuyas construcciones son alcanzadas por el aumento del nivel del mar y la erosión costera y en definitiva, los conflictos costeros identificados en estas situaciones.

Partimos de la base de una preexistencia también, como en el caso anterior, pero en este caso incluso con construcciones que seguramente en sus orígenes se encontraban distantes de las ZONAS DE RIESGO ALTO, pero que por los efectos del CVC, el retroceso costero ha generado que hoy se encuentren en zonas de riesgo. De las instancias de participación con las Intendencias costeras surgieron casos, que hemos citado en el marco de la consultoría, en los cuales se ha llevado a situaciones incluso límites como que un padrón propiedad privada se encuentre dentro de un curso de agua en su totalidad y es ahí cuando la aplicación de la normativa costera con la que contamos genera ciertas dudas de aplicabilidad, por ejemplo respecto a la faja de 150 metros y su carácter público, la cual sólo opera en casos de fraccionamientos.

En este intercambio que se ha mantenido en todo el proceso de la consultoría con las Intendencias costeras, ha surgido en variadas oportunidades el planteo de la situación en tanto, por una parte los vecinos reclaman al Gobierno departamental obras concretas de defensa para “ frenar” el avance del nivel del mar, cuestión casi imposible, pero, en definitiva postergar lo más posible dicho avance.

Mirarlo desde el punto de vista individual de una defensa, es mirarlo desde el punto de vista de la protección del derecho de propiedad individual, en el sentido del reclamo de los pobladores de obras concretas que les permitan poder hacer uso de sus construcciones por más tiempo.

Sin embargo, entendemos que la mirada debería conciliar estos reclamos, con las formas en las cuales se efectúa esa defensa, a efectos de no generar incluso, como en ocasiones, los efectos contrarios.

La fuerza de la realidad, o la fuerza del mar para ser más específicos, genera que muchas construcciones sobre la costa sean arrasadas por eventos adversos extremos, construcciones que se encuentran hoy en estas zonas de riesgo alto y que, por efecto del CVC, son cada vez más propensas a ser afectadas.

Para el abordaje de esta problemática, entendemos fundamental la consideración de estas variables del CVC y del riesgo no solo actual sino potencial futuro, su incorporación a los MDR y a la regulación concreta en los IOT, como lo anotáramos para la situación anterior de estudio, así como la definición de regulaciones que puedan reconocer preexistencias por un lado, y proteger los ecosistemas costeros por otro.

A los efectos del análisis de estas situaciones consolidadas, se tomará como ejemplo y para el diseño de una propuesta concreta de aplicación de herramientas el caso Costa Azul , La Paloma, en el Departamento de Rocha.

COSTA AZUL		ROCHA	
VIV AFECT ACTUAL	FRACCIO AFECT ACTUAL	AFECT CC	COMENARIOS
SI	SI	SI	



Figura 42. – Afectaciones Costa Azul. Estudio DINAGUA citada

Para el planteamiento del caso, partimos de la imagen de informe ya referenciado de DINAGUA con la “mancha de inundación” de Cantabria que, como vemos, ingresa a toda la zona litoral activa en la primera línea de padrones y, en escenarios futuros, ingresa más aún al territorio siempre sobre suelos consolidados.

### 5. 2.1 DIAGNÓSTICO

Para el diagnóstico nos remitimos a informe elaborado por ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA de fecha 23 de junio de 2020

Según este informe, El balneario Costa Azul de Rocha se encuentra localizado históricamente sobre un sistema de dunas que fue modificado casi completamente por el avance urbano y la forestación de la zona.

En la actualidad presenta cinco manzanas sobre las cuales suceden situaciones problemáticas surgidas en la interacción entre el sistema costero natural y la urbanización, en parte de los aproximadamente 700 metros de margen costero.

Esas manzanas (19, 15, 10, 5 y 1) presentan numerosos padrones en la zona costera, inclusive sobre la propia playa. Algunos de ellos se encuentran hoy sin construir, sin embargo otros presentan antiguas y recientes construcciones situados dentro de la zona litoral activa, bajo la influencia del oleaje. La ubicación geográfica puede observarse en la ilustración 1.



*Illustration 1: Situación geográfica del fraccionamiento del balneario Costa Azul. Nótese la presencia de parcelas muy próximas a la línea de costa.*

*Figura 42. – Ilustración 1 referida en informe ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA de fecha 23 de junio de 2020*

Posteriormente, el informe delimita 6 TRAMOS y efectúa una caracterización de las mismas, las cuales transcribimos a los efectos del diagnóstico:

- 1) Tramo uno (entre cañada y “Avenida Costanera Tabaré”)**
- 2) Tramo dos (“Avenida Costanera Tabaré”-“calle Hortensias”)**
- 3) Tramo tres (“calle Hortensias”-“calle del cañadón”)**

4) Tramo cuatro (“calle del cañadón”-“calle las Casillas”)

5) Tramo cinco (“calle las Casillas”-“calle Médanos”)

6) Tramo 6 (“calle Médanos”-cañada “calle Taboba”)

**1. Tramo uno (entre cañada y “Avenida Costanera Tabaré”)**

El tramo uno se extiende a lo largo de 200 metros aproximadamente, de los cuales tan sólo 102 metros aproximadamente constituyen el sector propiamente urbano. Sobre éste último existen cinco parcelas (449, 204, 203, 202 y 201) sobre la playa, **ninguna de los cuales presenta construcciones**. La siguiente línea de parcelas (padrones 448, 446, 447, 237, 209, 210 y 340) presentan el límite del predio a unos 10 metros del talud y de la playa.

**Caracteres de la costa:**

Este tramo previo a la zona urbana presenta una escarpa vertical en el cordón dunar litoral de unos dos metros de altura. La arena de la playa es media a gruesa, con abundantes fragmentos de conchillas y líneas de resaca conteniendo fragmentos de ladrillo, baldosas y hormigón.

El sector costero no urbano presenta un perfil convexo, si bien en el sector urbano la convexidad deriva en un perfil próximo a un plano inclinado.



Figura 43. – Ilustración 2 referida en informe *ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA* de fecha 23 de junio de 2020

### Caracteres de la línea de defensa:

Este tramo presenta una suerte de empalizada separada unos 50 cm del talud del cordón dunar litoral. La empalizada está constituida por postes de madera verticales de unos 15 cm de diámetro unidos con tablas horizontalmente hasta aproximadamente 1,7 metros de altura, logrando una estructura de madera continua de unos tres metros de altura. Al frente de la empalizada se ha dispuesto acumulaciones de pequeño porte (inferior al metro de altura, discontinuo) formado por bloques de un granitoide alcalifeldespático y ortogneis cuarcítico.

Hacia el extremo sur del tramo la línea de defensa incorpora geotextil. El extremo sur adyacente al fin de avenida costanera presenta una acumulación de balasto con bloques del ortogneis cuarcítico en el área de dominio público



Figura 44. – Ilustración 3 referida en informe *ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA* de fecha 23 de junio de 2020

### 2. Tramo dos (“Avenida Costanera Tabaré”-“calle Hortensias”)

El tramo dos se extiende a lo largo de 90 metros aproximadamente, siendo en su totalidad un tramo urbano en tanto no existe una prolongación de la calle “Hortensias” entre los predios.

Sobre la línea de playa existen cuatro parcelas (101, 100, 104 y 98) de las cuales tan **sólo una de ellas se extiende desde la ruta hasta la playa y presenta construcciones**. El resto de las parcelas se encuentran sobre la playa en su totalidad.

### Caracteres de la costa:

Este tramo presenta una playa conformada por una leve convexidad tendiente a un plano inclinado, limitado por un talud que expone arenas del cordón dunar litoral localmente cubierto por niveles de origen antrópico que incorporan arena, fragmentos de roca, ladrillo y hormigón.



Figura 45. – Ilustración 4 referida en informe *ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA* de fecha 23 de junio de 2020

### Caracteres de la línea de defensa:

Este tramo presenta diversas estructuras de defensa. Hacia el norte el límite de la playa está constituida por una pared (sin pilares o fundaciones estructurales) paralela a la línea de costa, correspondiente al predio del hotel. Tras esta pared se sucede un sector de unos 15 metros sin defensas donde la playa ingresa unos 9 metros hacia el continente.

Tras ese tramo se sucede el frente de una construcción realizada sobre arena dunar, afectada por la erosión costera al punto de presentar algunos muros descalzados y apuntalados. Frente a la construcción se implantó una estructura defensiva compuesta por una empalizada de postes verticales adyacentes con una altura de un metro aproximado sobre la superficie frente a la cual se ha dispuesto un enrocado de igual o inferior altura.

Particularmente se ha rellenado parcialmente con arena el espacio situado entre la estructura defensiva y la estructura edilicia.

Los últimos 10-15 metros del tramo se caracterizan por la presencia de los restos de un muro destruido, con marca de fecha de 1997, marcando un retroceso del talud de unos nueve metros.

### 3. Tramo tres (“calle Hortensias”-“calle del cañadón”)

El tramo tres se extiende a lo largo de otros 90 metros aproximados entre la “prolongación de la calle Hortensias” y la “calle del cañadón” donde se sucede la desembocadura de una importante cañada que afecta la mitad sur del tramo.

Sobre la línea de playa existen cuatro padrones (97, 96, 95 y 94) y la calle pública (Del cañadón) **estando abandonados (sin construcciones u obra alguna) en su totalidad.** A su vez, en segunda línea desde la playa existen cinco padrones (106, 107, 367, 277 y 108) de los cuales presentan **construcciones los tres primeros y abandonados los dos restantes y el espacio ocupado por la calle pública.**

#### Caracteres de la costa:

Este tramo presenta dos sectores diferenciados, el septentrional, de unos 40 metros, formado por una playa levemente convexa, con arena seca en su porción más alta. Otro sector meridional de unos 50 metros constituye una convexidad afectada por la desembocadura de la cañada.

El primer sector se encuentra degradado por la presencia de estructuras defensivas en los padrones no construidos.

El segundo sector se encuentra degradado por el escurrimiento de la cañada el cual erosiona el prisma de playa y se expande oblicuamente respecto a la línea de costa, siguiendo una planicie delimitada por estructuras antrópicas rígidas. Esta planicie localmente presenta una gran acumulación de arena originada probablemente por la desobstrucción del drenaje de los conductos que conducen el agua bajo la ruta. Al momento de la inspección los conductos se encuentran parcialmente colmatados y el agua permanece encharcada en la zona de playa a lo largo de unos 20 metros por acumulación de arena de origen marino y eólico. Tal interacción provoca acumulaciones de arenas negras y resaca con conchillas, fragmentos de roca exóticos, ladrillos, baldosas y otros materiales de origen antrópico.



Figura 45. – Ilustración 5 referida en informe *ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA* de fecha 23 de junio de 2020



Figura 46. – Ilustración 6 referida en informe *ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA* de fecha 23 de junio de 2020

### Caracteres de la línea de defensa:

El sector septentrional de este tramo presenta estructuras defensivas desintegradas por la erosión, por lo que al momento de la inspección expone un talud dunar de unos 2 a 3 metros de altura, colonizado por vegetación exótica hacia el tope, adyacente a los jardines que limitan los predios construidos.

El sector meridional de este tramo presenta tan solo una empalizada de mediano porte (1,3 a 0,5 metros) que hacia la cañada evoluciona a un pequeño murete con alambrado colonizado por acacias, hasta encontrar la obra de la rambla donde se suceden los conductos del drenaje de la cañada.

En este tramo se observan dos accesos a la playa construidos con madera que se mantienen en buenas condiciones.

### 4. Tramo cuatro (“calle del cañadón”-“calle las Casillas”)

El tramo cuatro se extiende a lo largo de 160 metros aproximadamente, incluyendo dos calles públicas en sus límites y un estrecho pasaje público en el sector medio.

Sobre la línea de playa existen 11 parcelas (86, 257, 88, 84, 83, 266, 82, 81, 80, 75 y 79). La situación de estos padrones se ilustra en la tabla siguientes

parcela	situación
86	abandonada
257	construcción a <10 m del talud
88	construcción a >10 m del talud
84	abandonada
83	construcción sobre playa muy comprometida
266	construcción sobre playa muy comprometida
82	abandonada
81	abandonada
80	jardín con defensas
75	jardín con defensas
79	jardín con defensas

### Caracteres de la costa:

Este tramo presenta un sector septentrional relativamente favorable, adyacente a la cañada que limita con el tramo cuatro. Presenta un sector de playa levemente convexo, con arena seca en la playa alta.

El sector meridional, por su parte, presenta arena húmeda en la zona de playa particularmente cuanto más cerca se encuentran las defensas y construcciones de la línea de costa.



Figura 47. – Ilustración 7 referida en informe *ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA* de fecha 23 de junio de 2020

#### Caracteres de la línea de defensa:

El tramo presenta intervenciones de gran porte incluyendo defensas de construcciones en un caso (padrones 458 y 266).

En varios casos se observan movimientos de terreno, muros y enrocado en parcelas con construcciones relativamente alejadas del talud de la playa (ej. parcela 88, 80, 75 y 79).

En varios casos las estructuras defensivas se sitúan sobre padrones sin construcciones (81, 82, 84).

En un caso la estructura defensiva se encuentra en el predio situado en la segunda línea de parcelas (87, tras el 86 que está abandonado).

Las estructuras defensivas incluyen muros continuos, muros con enrocado, taludes de balasto, tierra y escombros, bolsas de arena y empalizadas o combinaciones de varios de ellos. Estas estructuras se encuentran parcialmente desintegradas o deterioradas, mostrando en ocasiones jardines con evidencias de deslizamientos de terreno.

La bajada a la playa del camino público central transcurre sobre arena dunar y culmina en una escarpa de unos 50 cm formada por el oleaje.

## 5. Tramo cinco (“calle las Casillas”-”calle Médanos”)

El tramo cinco se extiende a lo largo de 145 metros aproximadamente de línea de playa, situada entre las calles públicas “Las Casillas” y “Médanos”.

Los aproximadamente 115 metros entre las calles incluyen cinco parcelas (219, 363, 362, 8 y 217) **las cuales carecen de construcciones**. Los padrones situados en segunda línea se encuentran en todos los casos a más de 10 metros del talud que se encuentra **sobre predios abandonados**.

Estos padrones presuntamente abandonados han sido usados en casi todos los casos como zona de enrocado.

### Caracteres de la costa:

Los tramos no enrocados de este tramo presentan un talud casi vertical de unos dos metros de altura el cual expone arenas correspondientes al cordón dunar litoral. Este cordón litoral fue ocupado por un pavimento compactado de grava y posteriormente recubierto por arena eólica antes de ser erosionado parcialmente durante los últimos temporales. En este escenario la playa presenta una convexidad con arena seca en el sector superior, incluyendo accesos a la playa de madera, en buenas condiciones, sin deterioro significativo.



*Figura 48. – Ilustración 8 referida en informe ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA de fecha 23 de junio de 2020*

#### **Caracteres de la línea de defensa:**

El tramo presenta intervenciones de medio porte, constituidas por enrocados con altura igual o inferior al metro de altura sobre la superficie, dispuestos directamente al pie de la escarpa del cordón dunar litoral.

Presenta un sector sin estructuras defensivas, así como evidencias de escombros originados por construcciones ya destruidas, incluyendo conductos de drenaje, pozos de agua, acumulaciones de escombros, entre otros.

## 6. Tramo seis (“calle Médanos”-cañada “calle Taboba”)

El tramo seis se extiende a lo largo de 135 metros aproximadamente de línea de playa, situada entre las calles públicas “Las Médanos” y “Taboba” donde se encuentra un talud de gran porte acopiado con objeto de instalar un estacionamiento de vehículos.

Los predios situados a lo largo de los aproximadamente 115 metros entre las calles incluyen ocho parcelas (292, 238, 239, 3, 242, 2, 74 y 1) de las cuales **cuatro carecen de construcciones**, encontrándose tres de ellas total o casi totalmente situadas sobre la playa.

La situación de estos padrones se ilustra en la tabla siguiente:

parcela	situación
292	abandonada
238	abandonada
239	construcción a >10 m del talud
3	construcción a >10 m del talud
242	construcción sobre playa muy comprometida
2	construcción sobre playa muy comprometida
74	abandonada
1	abandonada

Las construcciones existentes en los padrones situados en segunda línea se sitúan en todos los casos a más de 10 metros del talud, el cual se encuentra sobre predios carentes de construcciones

Algunos padrones sin construcciones presentan enrocado.

### Caracteres de la costa:

La zona de playa enrocada carece de playa alta y se encuentra húmeda, plana y subhorizontal al momento de la inspección, con presencia de resaca en el borde de los enrocados más salientes hacia el mar. Los sectores de enrocado situados más retirados del mar carecen de una playa alta seca aunque su perfil llega a ser levemente convexo.

Hacia las calles públicas limítrofes del tramo sí existe una playa alta seca, con acumulaciones de arena de origen marino, con resaca de diverso tipo, incluyendo conchillas, escombros y basura marina. Sobre estos materiales se observa acumulación de arena transportada por el viento formando protodunas y recubriendo parcialmente los drenajes, los cuales al momento de la inspección se encontraron parcialmente obstruidos.



*Ilustración 9: Enrocado de gran porte ingresando en zona de playa alta sin perspectivas de restauración. Nótese la distancia existente entre la construcción y la*

*Figura 49. – Ilustración 9 referida en informe ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA de fecha 23 de junio de 2020*

#### **Caracteres de la línea de defensa:**

La línea de defensa construida determina la presencia de dos salientes hacia el mar de gran porte, conformadas por acumulaciones de enrocados de más de dos metros de altura, asociados en uno de los casos a acumulaciones sobre parcelas sin construcciones (padrón N.º 4) .

En la zona central (en torno a la parcela 3) se observa la presencia de una rampa de hormigón inclinada sobre la cual se instalaron pilotes para sustento de zonas construidas (terrazas). En forma adyacente a la misma se observa un talud vegetado de similar perfil de inclinación y sin mayores evidencias erosivas. Ambos presentan una acumulación de enrocado de pequeño porte y/o mampostería.

Hacia la cañada situada en la calle pública Taboba la estructura defensiva está formada por una pequeña empalizada de unos 60 cm construida con troncos verticales de madera.

De la descripción exhaustiva efectuada por el informe así como de sus recomendaciones específicas, se identifican situaciones que entendemos de oportunidad que desarrollaremos en el punto siguiente en tanto posibilidades de recuperación ecosistémica y de preservación de grandes áreas, sobre todo la primera línea de padrones, que se encuentran en estado de abandono.

Estas situaciones de padrones abandonados, actualmente sin construcciones, generan la oportunidad de aplicación de herramientas concretas.

En muchos casos, estas áreas son utilizadas por los propietarios del predio lindero para construir sus defensas, en otras ocasiones se encuentran con enrocados que el propio Gobierno departamental he generado en conjunto con los vecinos y, en otros casos se encuentran libres de construcciones y de defensas.

De la descripción de tramos antes transcripta surge que en el tramo 1, estas ÁREAS DE OPORTUNIDAD, que así denominaremos desde ahora no cuentan con construcciones. En el tramo 2 sobre la playa existen padrones sin construcciones, otros con construcciones sobre la arena y otros que son objeto de defensas o rellenos por parte de los propietarios de otros padrones. En el tramo 3, se identifica una clara situación de inmuebles abandonados en la primera línea de padrones y algunas construcciones en la segunda línea, además de defensas en estado de deterioro. En el tramo 4 se hace referencia a construcciones abandonadas o en estado comprometido así como padrones sin construcciones y con estructuras defensivas. Por su parte el tramo 5 presenta también áreas sin construcciones y con evidencias de construcciones ya destruidas por los efectos del aumento del nivel del mar y erosión. Finalmente, el tramo 6, presenta algunas parcelas sin construcciones y con estructuras defensivas.

Frente a este diagnóstico, seguidamente detallamos a modo de propuesta, la posibilidad de aplicación de herramientas de planificación y gestión así como jurídicas a la situación del Balneario Costa Azul , considerando las recomendaciones efectuadas en el informe, el cual además de identificar y caracterizar estas zonas propone usos posibles e incluso la posibilidad de relocalización de las 2 situaciones de construcciones sobre la faja litoral activa más críticas.



Figura 50. – Propuesta de intervención en informe *ÁREA ECOSISTEMAS DEPARTAMENTO DE GESTIÓN COSTERA Y MARINA* de fecha 23 de junio de 2020

## 5.2.2 PROPUESTA DE APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS

### PLANIFICACIÓN Y MDR

Tal como lo hemos ensayado para el caso de Arazatí, entendemos que pueden existir medidas escalonadas en el tiempo, pero sobre la base de un proceso de planificación que lo enmarque y para ello, la elaboración de un IOR especial aparece como la alternativa sugerible.

A su vez, se entiende recomendable la aplicación de las herramientas de planificación y gestión que hemos detallado, en particular poder definir Perímetros de Actuación específicos,

Operaciones territoriales concertadas con los propietarios del suelo, PAI o IOTs específicos como PLAN ESPECIAL O PLAN PARCIAL.

En este sentido, una de las primeas cuestiones que identificáramos en las situaciones de fraccionamientos en suelo formal, y, en este caso con la preexistencia de construcciones, es que la categoría de suelo URBANA, y no existen mayores regulaciones específicas que prevean los efectos del CVC y esa movilidad de los límites y de las propias zonas a proteger como hemos visto.

Desde el punto de vista estrictamente de planificación, se evidencia la necesidad y se vuelve a poner en valor la herramienta de la elaboración de MDR y su incorporación a los decretos departamentales específicos que aprueban los IOT, delimitando zonas y definiendo restricciones en las zonas de mayor vulnerabilidad ecosistémica

Para ello, se hace necesario considerar las variables del CVC y los escenarios de previsiones de aumento del nivel del mar y cómo afectarán las construcciones existentes para diseñar las estrategias de intervención en tanto qué medidas de adaptación edilicia pueden permitirse en estas construcciones, recomendándose, en una primera instancia, no permitir obra nueva, aumento de altura de construcciones, rellenos, entre otros aspectos a valorar y regular en el instrumento.

En este sentido, volvemos sobre el concepto de RIESGO, PROBABILIDAD O RECURRENCIA y RESILIENCIA frente al fenómeno en tanto, como hemos ya afirmado, existe otra posibilidad de resiliencia y escasas vulnerabilidades cuando se trata de residencia como la que se da en Costa Azul, es decir en la vivienda de veraneo. Por tanto, en estos casos, el criterio para determinar la categoría de riesgo alto o medio, debe considerar esta situación y, asimismo, una realidad de preexistencia de construcciones y de derechos adquiridos.

Sobre este punto, corresponde citar el trabajo realizado por la Arq. Nora Bertinat denominado : Adaptación al cambio climático en ciudades costeras en Uruguay Recomendaciones para reducir la vulnerabilidad en edificaciones e infraestructuras en ciudades costeras del Río de la Plata y Océano Atlántico, en el cual se recomiendan medidas de adaptación a nivel de las construcciones, cuestión que puede ser de aplicación respecto a las construcciones existentes en estas zonas.

## **ESTUDIO DOMINIAL Y DE SUELO VACANTE**

Para cualquier tipo de propuesta para la realidad de Costa Azul, entendemos necesario contar con un estudio dominial específico a efectos de delimitar las áreas públicas y un estudio de suelo vacante identificando los INMUEBLES ABANDONADOS por sus propietarios por efectos del CVC.

En el caso particular de Costa Azul, la “ fuerza de la realidad” ha generado INMUEBLES ABANDONADOS, que se consideran para el momento de diseñar una propuesta de planificación ÁREAS DE OPORTUNIDAD, para, a través de las herramientas que ya hemos enumerado y desarrollado, poder acceder a ese suelo para el cumplimiento de los fines.

Herramientas como la propia ley 19676 de reutilización de inmuebles abandonados o expropiaciones compensando deudas por tributos municipales, operaciones territoriales concertadas, pueden ser apropiadas para que el Gobierno departamental de Rocha pueda hacerse de ese suelo para los fines de protección que entienda adecuados.

Por otra parte, vimos que muchos de estos suelos están actualmente ocupados con defensas que son construidas espontáneamente por los vecinos linderos, siendo necesario una apropiación de estos espacios por parte del Gobierno Departamental para poder construir las mismas con los lineamientos técnicos que se requieran.

## CONTROL TERRITORIAL

Todo proceso a desarrollarse, requerirá además de una labor de control y fiscalizadora firme, para el cumplimiento de la regulación que se establezca. Para que si se prohíbe obra nueva, ello sea efectivamente fiscalizado y sancionado, para que si no es posible construir defensas de determinada forma, eso sea controlado, para que no se obstruyan accesos públicos a la playa con enrocados o defensas, y, en definitiva para el logro del cumplimiento de lo planificado

Hemos desarrollado en el marco del Producto 2 y en el marco del presente producto la relevancia de un control territorial con presencia constante y proactivo para el logro de la efectividad de las acciones a desarrollarse.

Nos remitimos a lo ya expresado y a los ejemplos internacionales y nacionales ya desarrollados.

En el caso particular de Costas Azul, en donde encontramos predios en estado de abandono y en donde es recomendable la prohibición de la obra nueva, resulta fundamental el contar con Protocolos de Actuación específicos para las demoliciones que pudieran requerirse.

Por su parte, para el caso de adquirir estas áreas de oportunidad, la necesidad de una gestión sustentable de escombros, demoliciones y residuos en el territorio y de colonizar estos espacios con usos compatibles.

Respecto a los usos, las propias estructuras defensivas podrían constituir un uso posible, siempre que las mismas tengan los requerimientos necesarios para no afectar la costa, sin

perjuicio de lo cual, es recomendable que se integren a usos colectivos que colonicen el espacio y se ganen para el interés general y el disfrute de la costa.

## RELOCALIZACIONES CON NEGOCIACIÓN CON PROPIETARIOS

Por su parte, del diagnóstico efectuado por Gestión Costera surgía la propuesta de relocalización de 2 construcciones específicas, frente a lo cual, en virtud de la escala, entendemos que mediante herramientas de acceso a suelo apto, así como mediante herramientas como la transferencia de derechos, podría acordarse con estos propietarios dicha relocalización.

De todas formas, considerando los estudios de la Universidad de Cantabria y cómo afectará la variable del CVC, el proceso de elaboración del MDR y del IOT específico, deberá considerar estos escenarios para determinar en base a ello si no existe la necesidad de liberación de otras zonas y por tanto de efectuar otras relocalizaciones.

## RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS

Finalmente, existen posibilidades de restauración de los ecosistemas en varios de los tramos descritos que se relacionan con la restauración de la playa y del cordón dunar y se encuentran desarrolladas en el informe referido al cual nos remitimos, con reales posibilidades de adecuación y restauración.

Para nombrar algunas de las acciones sugeridas, en lo que tiene que ver con las intervenciones en zona de desembocadura de las cañadas, éstas presentan gran potencial de restauración de las geoformas, la cobertura vegetal y el funcionamiento natural, tanto por la extensión real involucrada como por el dominio público de las acciones.

Respecto a los caminos de dominio público, las acciones recomendadas para estos sectores suponen tanto el acondicionamiento de las bajadas, la adecuación de pluviales, la reconstrucción de geoformas dunares y repoblamiento vegetal.

En relación a la restauración de las ÁREA DE OPORTUNIDAD que definíamos, algunas de las cuales se encuentran libres se propone:

a) El retiro gradual de los enrocados y estructuras defensivas donde las hubiere y la restauración del cordón dunar y playa siguiendo las directrices recomendadas

b) En las zonas carentes de estructuras enrocados y de estructuras de defensa, se sugieren las mismas recomendaciones

Respecto a la restauración en sitios con enrocados alejados de construcciones, se sugiere un retiro gradual y controlado de las estructuras defensivas instaladas con el objeto de integrar este sector costero al sistema litoral en proceso de restauración.

Para el caso de Costa Azul entonces, reafirmamos nuevamente la necesidad de planificación y de incorporación de la variable del CVC mediante los MDR incluidos en la misma.

Partiendo de la realidad de propietarios privados del suelo, existen ÁREAS de oportunidad para ser adquiridas por el Gobierno departamental por diferentes mecanismos y herramientas de las que hemos analizado y así, lograr la protección de estas ZONAS DE RIESGO ALTO ACTUAL Y POTENCIAL sobre el territorio costero.

Determinar claramente los límites, las zonas de protección e identificar las más críticas para su transformación, considerando los escenarios de CVC es fundamental para asegurar esa planificación y el logro de los objetivos de protección por una parte, y conciliar los mismos con los intereses de los propietarios del suelo.

Por la escala, la situación de abandono de muchos de los padrones y las previsiones de aumento del nivel del mar, la oportunidad de su desarrollo queda planteada, con alternativas de variadas herramientas que es posible aplicar, en procesos que deberán transitar instancias de negociación y de participación ciudadana.

## 6. REFLEXIONES FINALES

En el marco de la unicidad de la consultoría y sus 2 Productos, hemos efectuado un análisis pormenorizado de las herramientas de ordenamiento territorial en clave de su aplicación a nivel de los territorios costeros, y en particular ensayado una propuesta de aplicación a 2 casos pilotos concretos.

En este transcurso, que ha nutrido de la participación de los más diversos actores, se han evidenciado debilidades y potencialidades a seguir desarrollándose, así como propuestas de ajustes normativo y de aplicación de herramientas subutilizadas o con escasa aplicación adaptadas a los territorios costeros.

Entendemos que las herramientas de planificación fundamentales se encuentran en la propia valorización de los IOTDS y los MDR integrados a sus regulaciones. Para ello, es cada vez más importante que los recursos humanos y materiales sean volcados a la elaboración de MDRS con estudios hidrológicos que manejen el riesgo actual y potencial, las vulnerabilidades y resiliencia de la población frente a los efectos del CVC para que se cuente con las previsiones futuras y puedan ser reguladas en los instrumentos.

Por su parte, considerar el propio proceso de elaboración de los IOTDS, y la incorporación de las variables ambientales y de CVC desde los inicios de la planificación departamental resulta clave.

A nivel departamental, muchos Departamentos costeros cuentan con las herramientas en sus planes o reguladas a nivel general pero no con una perspectiva desde la zona costera como tal o desde el CVC y estrategias de adaptación, salvo el caso de Montevideo que trabaja en una estrategia transversal.

En este sentido, eso no quiere decir que estas herramientas no sean aplicadas a la zona costera sino que no se establecen mecanismos específicos en base a sus especificidades, lo cual entendemos es una potencialidad a desarrollar.

Por otra parte, herramientas como las de la Planificación derivada en algunos casos no se han desarrollado con posterioridad o han fracasado en los acuerdos necesarios para su concreción, como es el caso de las zonas balnearias de rocha con ocupación informal que citábamos.

Sin dudas existen diferentes encuadres y posibilidades de aplicación de herramientas como advertíamos, si nos encontramos frente a la urbanización sobre la costa y contigua o en las zonas

de riesgo alto por parte de propietarios como en Costa Azul o en un asentamiento de pescadores como el de Arazatí, las estrategias sin dudas no son las mismas.

Lo que sí resulta claro, es que las zonas de riesgo alto de por sí tienen excluidos los procesos de urbanización y hacia esos objetivos tiene que aspirar la planificación.

Sin dudas que las preexistencias, la posesión detentada durante años así como la necesidad de recursos económicos en ocasiones muy importantes son obstáculos a vencer para poder concretar desde la gestión esos objetivos de planificación.

No alcanza solamente frente a una situación consolidada con impedir la reconstrucción o demoler en caso de ruina o impedir las ampliaciones y la obra nueva. Son medidas indispensables pero que tiene que combinarse con otras acciones como las de la Policía territorial y el control presente en el territorio, así como proyectos de transformación ya sea mediante relocalizaciones u otro tipo de acuerdo con los propietarios u ocupantes a cualquier título, ya sea en tierra pública o privada, con una estrategia escalonada en el tiempo, clara y con los acuerdos necesarios para alcanzar ese objetivo final a veces tan lejano.

Las dificultades y también los desafíos quedan planteados y son de variada índole. En ciertos casos, son barreras políticas frente a presiones de grupos económicos o de inversión que presionan por la urbanización de esos territorios tan requeridos como lo son los costeros. Otras veces son barreras propias de las dificultades de gestión interna o de coordinación interinstitucional que pueden impedir el desarrollo de los objetivos.

Por otra parte, la necesidad de la transversalización y de interdisciplinariedad en la conformación de los equipos técnicos es crucial, y en ello, el rol fundamental de la cooperación del Gobierno nacional con los departamentales mediante los convenios de cooperación técnica y financiera como los celebrados con DINOT o DINAGUA son fundamentales. Pero también la toma de conciencia por parte de los decisores políticos de que las variables del CVC nos tiene que interpelar para invertir en los estudios técnicos necesarios para los MDR por ejemplo o en fortalecer los Equipos municipales con técnicos en las áreas sociales, económicas, jurídicas para lograr soluciones integrales para la planificación y posterior gestión de los IOT.

En un momento en que a nivel del Gobierno nacional se lleva adelante un proceso de consideración y revisión de la normativa de OT, en el cual la costa está planteado como un eje de adecuación, entendemos puede ser una oportunidad propicia para integrar normativa y ajustar vacíos legales tales como lo relativo al límite de la faja de defensa de costas, la forma de cesión de pleno derecho de la faja de 150 metros y su registro, la situación de fraccionamientos anteriores a la ley y lograr herramientas con mayor precisión y seguridad jurídica para la protección de la costa.

Sin perjuicio de ello, entendemos que en el ejercicio efectuado en el marco de la presente consultoría, en el cual listamos más de 30 herramientas de posible aplicación en el territorio

costero, la “Caja de herramientas “ existe y es también potestad de los Gobiernos Departamentales dentro de su jurisdicción el poder regular sus territorios y adaptar estas herramientas a su aplicación concreta dentro de sus particularidades y, en especial, en los territorios costeros.

Los ajustes y modificaciones legales, no garantizan per sé un éxito de la herramienta, cuando confirmamos que muchas de ellas se encuentran subutilizadas o casi sin aplicación alguna. Se requiere siempre de una decisión de gestión concreta y de implementación específica y adaptada a la realidad de que se trate para intentar ensayar un camino que pueda permitir la concreción de los objetivos.

De todas formas, no deja de reconocerse, en una mirada retrospectiva, los grandes avances en cuanto a la consideración de los aspectos ambientales y de CVC, que nos permiten afirmar que hoy por hoy, los nuevos IOTDS en elaboración cuentan con esa perspectiva integrada a la planificación.

Finalmente corresponde volver a referir a la dispersión normativa existente en materia de costas, luego del análisis de normativa aplicable que hemos efectuado, lo cual dificulta su aplicación y puede generar dudas de interpretación al momento de instancias concretas tanto a nivel administrativo como judicial. Frente a ello, en el marco de las Directrices nacionales de OT y de las Directrices costeras, encontrándonos actualmente en una etapa de revisión a nivel del Gobierno nacional de la propia LOTDS, que puede ser un momento propicio para sistematizar estas normas sobre el eje de la costa como ecosistema a proteger. En ese marco, definir claramente los componentes vulnerables del sistema, delimitados y mapeados, podría ser un forma de brindar herramientas más específicas a los Gobiernos Departamentales al momento de regular su territorio costero.

Como ya hemos mencionado en el marco de esta consultoría, volemós poner sobre la mesa y valorizar la planificación territorial como la herramienta por excelencia para la posibilidad de revertir estos procesos incorporando una mirada que contemple las variables del CVC y adecuando esta “Caja de herramientas”, ajustándola y adaptando a las realidades específicas.

Por otra parte, la importancia de la gestión de lo planificado con financiación que lo permita, el control de los territorios con fuerte presencia y acciones concretas escalonadas hacia el logro de los objetivos de transformación de usos, desde la transversalidad de las políticas a todo nivel, desde la complementariedad técnica interdisciplinaria, desde la coordinación interinstitucional y de las escalas de Gobierno.

A nivel país, desde el desarrollo del propio Proyecto NAP Ciudades y NAP Costas, continuar profundizando la incorporación del CVC en las políticas públicas en su definición de Políticas de Estado, que nos permita transformar y compatibilizar usos para un desarrollo que no

comprometa a las nuevas generaciones y que en definitiva proteja nuestros recursos, en este caso los costeros, y nos permita una mejor calidad de vida a sus habitantes y su ambiente.

El camino se construye, no hay recetas mágicas, solo alternativas y necesita del enfoque más integral posible, de la mirada de todos los actores involucrados y de la construcción colectiva en un territorio tan complejo y dinámico como el costero.