

LA DISPUTA ENTRE EMPRESAS OFF SHORE, ESTADO Y COMUNIDAD POR LA PLAYA DE BALNEARIO BUENOS AIRES, URUGUAY

AUTORES

Gadino, Isabel. Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje, CURE, Udelar. Red unión de la costa.
isabelgadino@gmail.com

Sciandro, José Luis. Centro Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado, CURE, Udelar. Red unión de la costa.

jose.sciandro@gmail.com

Ciganda, Ana Lía. Centro Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado, Facultad de Ciencias, Udelar; Red unión de la costa.

aciganda@fcien.edu.uy

palabras clave

turismo residencial; titularidad; espacio de uso público; comunidad local.

RESUMEN

Durante las primeras décadas del siglo XX, gran parte de la costa sureste uruguaya fue fraccionada en pequeños lotes y transformada de rural a urbana, como estrategia para aunar la producción especulativa de suelo con el turismo estival. En el masivo proceso de transformación de suelo, la falta de formalidad en el procedimiento de cesión de las playas como espacio público dio origen a múltiples conflictos judicializados en el Uruguay. Esta ponencia analiza uno de ellos: una propuesta de barrio privado, en lo que hasta hoy es la costa pública frente a Balneario Buenos Aires (Maldonado), hecho que disparó un conflicto socioambiental aún vigente.

Nuestro objetivo es trabajar sobre un caso local para entender cuáles son las circunstancias específicas en las que se expresa la crisis ambiental. Usando marcos teórico-conceptuales provenientes de la Geografía Crítica y la Ecología Política, se observa el territorio como una entidad multidimensional y multiescalar, sujeta a procesos de tensiones, disputas entre actores en desigualdad de condiciones y conflictos, en marcos de poder estatales y no estatales.

Además de sumar datos para la comprensión general del fenómeno de apropiación privada de espacios costeros, las particularidades de este conflicto aportan nueva información, fundamental para futuros análisis académicos y políticos, así como para incorporar en estrategias de lucha social por la preservación ambiental. En este caso el grupo económico operante recurre directamente a la afectación de vecinos en su ocupación informal del suelo vacante, para utilizar su necesidad como argumento, de forma tal que las autoridades justifiquen la entrega del espacio público de la playa.

El trabajo tiene un componente de investigación acción participativa (IAP), en tanto el proceso de investigación también busca ser un instrumento de acción para la comunidad. Como IAP, desde mediados de 2021 se trabaja en un sistema de discusión, indagación y análisis, en el que los investigados forman parte del proceso al mismo nivel que el investigador, con los objetivos de promover la producción colectiva del conocimiento, el análisis, la reflexión y la búsqueda de nuevos argumentos y soluciones colectivas. En este contexto hemos participado en reuniones y asambleas vecinales, recorridas y relevamientos en el sitio, búsqueda y difusión de antecedentes bibliográficos y judiciales, asistencias a distintas comisiones del Parlamento Nacional, difusión del conflicto en eventos académicos locales y en distintos medios de prensa local y nacional, así como en grupos permanentes de intercambio de información y discusión de la comunidad organizada.

Los resultados obtenidos hasta el momento reflejan las hipótesis de dinámicas de territorialización, con actores y relaciones que coinciden sobre un mismo espacio-tiempo en donde se identifican relaciones multiescalares y desiguales de oposición y tensión. En estas dinámicas, tanto actores económicos, sociales como gubernamentales de distintos niveles que se incorporan al conflicto evidencian diferentes posiciones y consecuentes estrategias, que se suceden en tiempo y espacios de poder.

INTRODUCCIÓN

En el mundo occidental la concepción del territorio como un proceso complejo y de larga data, en donde lo social dialoga entre sí a la vez que está estrechamente relacionado con lo ecosistémico, se encuentra cada vez más presente en estudios académicos

tanto como en la gestión. En ello coinciden autores provenientes de diversas disciplinas que históricamente han estado vinculadas con la cuestión espacial, como la geografía, la sociología y el urbanismo. En este grupo encontramos análisis como los de Folch y Bru (2017), Sosa Velázquez (2012) y Gómez Orea (1993), entre otros tantos. A ellos se suma la producción académica contemporánea sobre sistemas socioecológicos, con nuevos aportes de la ecología, las ciencias ambientales o la economía (Holling, 2002; Norbert & Cumming 2008; Ostrom 2009).

Esta complejidad socio-ecosistémica que es el territorio tiene, por tanto, múltiples dimensiones en juego, como la social, la económica, la paisajística, la ambiental, la política y la jurídico administrativa, que se mantienen interconectadas, activas y cambiantes en forma constante, teniendo mayor o menor peso alguna de ellas según la óptica del análisis que se realice. Los factores y actores que conforman estas dimensiones también son cambiantes, y obviamente se encuentran repetidos y a veces en formas inesperadas e incluso opuestas. Milton Santos (1996) habla del territorio como una realidad relacional de cosas y de vínculos, “conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, sino como el marco único en el que la historia se da” (Santos, 2006, p. 39).

La mirada intencionada a las acciones humanas sobre las cosas o sobre los recursos, y las formas en que estas acciones se despliegan, se construyen y se reproducen en el tiempo, constituye el objeto de estudio de la Ecología Política, campo académico que, de acuerdo con Leff (2006, p. 22),

emerge en el hinterland de la economía ecológica para analizar los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía.

Sobre este enfoque se para la Ecología Política al analizar el espacio como terreno de disputa, cuestión que plantea, por ejemplo, Escobar (1999), cuando habla de la necesidad de los diversos grupos humanos por defender el territorio y garantizar así su supervivencia, valores y prácticas culturales, sociales y económicas.

Profundizando sobre este aspecto, Cruz (2020) habla de

una vertiente de conceptualización del territorio que analiza el proceso territorial más allá de la matriz metodológica de la economía política y la idea de la producción social del espacio. Hasta entonces, las teorías de la modernización y la eficiencia económica percibieron las crisis ambientales como resultado del mal uso de las técnicas de gestión económica sobre explotación y conservación de recursos, prestando poca atención a la influencia de los poderes político-económicos. Mientras que la Ecología Política, como señala Watts (2000), considera que las crisis ambientales son el resultado de las luchas de poder por el acceso a los recursos, Cruz (2020) incorpora otros elementos que agregan complejidad al análisis, al tiempo que lo hacen más efectivo para comprender la realidad. Estas lecturas admiten diferentes encuadres en forma integrada (económico, político, cultural) que posibilitan plantear cuestiones o problemas de forma alternativa.

Este enfoque territorial es compartido por la Geografía crítica, que piensa y problematiza la geografía a partir de las prácticas de gubernamentalidad en el espacio (Foucault, 2009a; 2009b), y centra su análisis en nuevas concepciones sobre el territorio, la territorialidad y la desterritorialización, que tienen como marca el carácter histórico relacional y una lectura del poder y del territorio multidimensional y multiescalar (Sack, 1986; Souza, 1995; Souza, 2013; Haesbaert, 2007; Haesbaert, 2018). Así, el territorio es un ámbito donde se ejerce el poder, se dirimen conflictos de variada naturaleza, donde se lucha por defender los respectivos intereses y donde ocurre la disputa del poder político y económico. Como explicaba Raffestin (1980): “El espacio es un lugar de poder, mientras que el territorio es un producto del poder”.

Coincidiendo con Cruz, Haesbaert identifica tres dimensiones básicas del territorio, que son la política, la cultural y la económica. En la política (referente a las relaciones espacio-poder, en general, o jurídico-política) el territorio es visto como un espacio delimitado y controlado, por medio del cual se ejerce un determinado poder, la mayoría de las veces relacionado con el poder político del Estado, pero no exclusivamente. La cultural (también culturalista) o simbólico-cultural es la que prioriza la dimensión simbólica y más subjetiva, en la cual el territorio es visto, sobre todo, como el producto de la apropiación/valoración simbólica de un grupo en relación con su espacio vivido. Por su parte, la económica (o economicista) enfatiza la dimensión espa-

cial de las relaciones económicas, el territorio es fuente de recursos o está incorporado en el embate entre clases sociales y en la relación capital-trabajo como producto de la división “territorial” del trabajo (Haesbaert, 2004; 2011).

Este abordaje epistemológico lleva a una perspectiva integradora del territorio, en la cual los territorios son los diversos espacios, tanto materiales como simbólicos, donde el poder se ejerce de múltiples maneras y escalas, que pueden implicar desde actores gubernamentales a grupos de poder económico y político, hasta otros sujetos sociales que, fuera de la esfera gubernamental, tienen diferentes capacidades de agencia e intereses (Haesbaert, 2016, p. 121). El poder y el territorio resultan categorías inseparables, de modo que “el territorio está siempre vinculado con el poder y con el control de los procesos sociales mediante el control del espacio” (Haesbaert, 2013, p. 13).

Haesbaert entiende con Foucault que lo importante no es definir el poder y cómo se obtiene, sino cómo y en qué condiciones se ejerce (Foucault, 2009b), siempre sobre la base de complejas dinámicas de apropiación de un espacio material determinado (Haesbaert, 2013, p. 19). El autor observa el poder no como una capacidad o un objeto acabado, sino como relaciones de fuerzas asimétricas y desiguales entre diversos agentes, en contextos de variados actores e instituciones (Haesbaert, 2013, p. 26).

Conocer el territorio implica la necesidad de indagar, desde los diferentes procesos históricos y mediante diversas escalas, las variadas “formas espaciales-territoriales en las cuales el poder es producido” (Haesbaert, 2016, p. 121). Estos procesos no son estáticos y se transforman con el transcurso del tiempo, de ahí la necesidad de una lectura histórica. Lo importante son las dinámicas de control o dominación económicas y políticas, y cómo ocurre la apropiación cultural y simbólica de espacios por parte de diversos grupos humanos y en variadas escalas (Haesbaert, 2011, p. 16).

Esta visión implica una confrontación con las visiones esencialistas, no históricas y simplificadas del espacio; y si bien hay una dimensión material del territorio que no se puede omitir, se trata de observarlo como una entidad sujeta a procesos de tensiones, disputas y conflictos, en marcos de poder estatales y no estatales. De este modo, la “desterritorialización” o la “multi-territorialidad” permiten hacer palpable la diversidad de actores que desean apropiarse de cierto espacio-tiempo en un contexto

de tensiones y relaciones de poder asimétricas y socio-históricamente determinadas entre los diversos sujetos involucrados. El aporte conceptual de esta corriente habilita la comprensión de las distintas dinámicas de apropiación de un espacio para construir territorialidades diversas y por variados actores, con diferentes prácticas, actividades y discursos, en diversas escalas (micro, meso y macro), sobre un mismo espacio determinado.

En esta complejidad multitemática y multiescalar, el análisis de casos locales que permitan observar cómo juega cada variable en las diversas escalas y cómo coinciden o difieren la realidad y los discursos, en definitiva, cuáles son las circunstancias específicas en las que se expresa la crisis ambiental (Watts, 2000), es fundamental.

Ampliando lo anterior, Merlinsky (2020) resalta el aporte de estudiar un conflicto en su relación con un público, observando las formas en que los conflictos ambientales contribuyen a la elaboración de problemas públicos y a la ampliación del debate sobre diferentes cuestiones ambientales y sobre la protección de los bienes comunes. De acuerdo con la autora, la consideración del campo contencioso del conflicto como una unidad de análisis, permite comprender qué es lo que está en juego y así determinar sus principales efectos.

METODOLOGÍA

Nuestro caso de estudio es el conflicto disparado por una propuesta de barrio privado en la playa del Balneario Buenos Aires (conocido localmente como “el Balneario”), departamento de Maldonado, Uruguay. Abordamos este caso como específico dentro de un conjunto mayor que engloba múltiples conflictos existentes en la costa de Región Este (Uruguay), relacionados con el desarrollo urbano para turismo residencial (Gadino *et al.*, 2020; Gadino *et al.*, 2022; Sciandro & Zeballos 2019). Además de sumar datos para la comprensión general del fenómeno, las particularidades de este conflicto aportan nueva información que entendemos será fundamental en adelante para futuros análisis académicos, políticos y generación de respuestas colectivas.

El trabajo tiene un componente de investigación acción participativa (IAP), en tanto el proceso de investigación también busca ser un instrumento de acción para la comunidad. Como IAP, se trabaja en un sistema de discusión, indagación y análisis, en

el que los investigados forman parte del proceso al mismo nivel que el investigador, con los objetivos de promover la producción colectiva del conocimiento, el análisis, la reflexión y la búsqueda de nuevos argumentos y soluciones colectivas (Contreras, 2002).

En este marco el equipo académico acompaña el conflicto buscando contribuir al desarrollo de un territorio justo y sustentable, a través de la creatividad y la innovación social. Participamos como docentes de Planificación Territorial, Derecho ambiental, Ecología y Gestión Costera, con conocimiento específico de las dinámicas sociales y ecosistémicas de la zona, tanto por proyectos previos como por haber habitado en el lugar.

Parte de la tarea consiste en colocar en la discusión las múltiples escalas geográficas y temporales que tiene el conflicto, así como las dimensiones involucradas (económica, jurídica, paisajística, ecosistémica, entre otras que aparecen de acuerdo con los énfasis del proceso). Aportamos a la comunidad con marcos teórico-conceptuales, metodologías de análisis, datos científicos e interpretaciones jurídicas. En paralelo analizamos las dinámicas, adaptaciones y estrategias de los distintos actores, los discursos que las acompañan y el impacto del tema en la agenda pública.

EL CASO Y RESULTADOS INTERMEDIOS DESARROLLO HISTÓRICO

La historia de Balneario Buenos Aires comparte el mismo proceso de desarrollo que ha tenido la costa sureste uruguaya. Durante las primeras décadas del siglo XX, grandes extensiones de este litoral fueron fraccionadas en pequeños lotes y transformadas de rurales a urbanas, como estrategia para aunar la producción especulativa de suelo (Harvey, 2014) con el turismo de sol y playa. Desde entonces, la zona ha estado asociada al turismo residencial, con un particular despliegue en el departamento de Maldonado. De acuerdo con la legislación que amparó dicho desarrollo, las playas se consideraron espacio público y, en adelante, no pueden ser urbanizadas ni pasar a manos de privados.

Asimismo, la ley exigía un 10 % del fraccionamiento como espacio libre, y en general los fraccionadores destinaban para ello los espacios menos urbanizables, como las zonas más inundables y/o de arenas móviles más cercanas a la costa. La cesión se realizaba indicando en el plano del fraccionamiento el destino de esas zonas, pero no se hacía una transferencia notarial de enajena-

ción de la propiedad. Esa falta de formalidad en el procedimiento dio origen a múltiples conflictos judicializados en el Uruguay, pues se dejó un margen relativo para interpretar situaciones fácticas y pretender las reivindicaciones de estos espacios sobre la base de viejos títulos de propiedad.

Por otro lado, si bien la planificación nacional territorial ha ido incorporando cuestiones ambientales, mantiene claramente conceptos fundantes basados en la necesidad de regularizar la naturaleza, para introducirla en el mercado y así conservarla (Gadino *et al.*, 2022b). En este contexto, en las últimas décadas —acompañando el creciente interés económico por la zona— se han presentado varios conflictos a causa de familias o grupos empresariales que reclaman terrenos sobre la playa y su derecho a construir. Este trabajo analiza uno de esos casos: la propuesta de transformación de un sector de la playa de Balneario Buenos Aires en un barrio privado denominado “La Orilla”.

Balneario Buenos Aires es un emprendimiento desarrollado en la década de 1930, que transformó un suelo rural de baja productividad en cerca de 6000 pequeños solares para uso residencial (de 450 y 300 m²). Como en muchos otros lugares de este litoral, los padrones fueron vendidos en remates a distancia, en Montevideo o ciudades de Argentina, y en miles de casos los compradores no terminaron de pagar la compra o dejaron con el tiempo de pagar la contribución. Esto generó grandes extensiones de costa fraccionada como urbana, pero sin consolidar, que en muchos casos pasó a tener ocupaciones ilegales o problemas de titularidad confusa.

El fraccionamiento del balneario se caracteriza por ser una cuadrilla de lotes pequeños, sin grandes diseños urbanos y con ausencia casi total de espacios públicos, atravesado por varias cañadas y barrancas que complican la apertura de calles y generan problemas de desagüe en la medida en que se desvían o rellenan para construir. También presenta manzanas enteras sin consolidar. A lo anterior se suma una ubicación estratégica entre Punta del Este, La Barra y José Ignacio, grandes polos de demanda laboral en temporada turística y *zafralmente* en la industria de la construcción.

En la actualidad constituye un espacio de vivienda permanente de personas de clase media y baja que provienen de varias partes de Uruguay y otros países de Latinoamérica. El último censo nacional de 2011 contaba en la localidad a 1550 habitantes,

pero con el crecimiento sostenido desde entonces, se estiman actualmente alrededor de 6000 personas. Además, funciona en sinergia con el fraccionamiento lindero La Bota, ubicado un poco más alejado de la playa, pero con similares características (figura 1, izquierda).

En paralelo, este territorio (incluidos su infraestructura y servicios públicos) está cada vez más demandado por el avance urbano y suburbano destinado al turismo: hacia el norte cuenta con varios desarrollos de barrios cerrados, y en las primeras líneas frente a la costa se observan acelerados procesos de gentrificación. Esta tensión fue reconocida por el gobierno departamental de los períodos 2005-2010 y 2010-2015, a cargo del partido Frente Amplio. En ese entonces se solicitó a la Universidad de la República (UdelaR) que generara insumos para un plan especial de ordenamiento territorial para Balneario Buenos Aires y La Bota, con el objetivo de asegurar la permanencia de la población residente, así como planificar el desarrollo sustentable de la zona. El proyecto consideró aspectos ambientales y de integración socio-territorial (Acuña *et al.*, 2013), pero luego de aprobadas algunas medidas cautelares de protección de cañadas y designaciones para expropiar terrenos, nunca se llegó a implementar.



*Figura 1. Ubicación de Balneario Buenos Aires y de la zona reclamada como privada
Izquierda: localización de Balneario Buenos Aires en la costa de Maldonado. Derecha: plano del amanzanado urbano de la zona del balneario, que muestra en línea punteada negra la localización del espacio reclamado como padrones 10.108 y 10.109. Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en el Sistema de Información Territorial (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, s. f.)*

EL CONFLICTO

En este contexto, desde hace cerca de una década un grupo de familiares de antiguos dueños de los padrones rurales que fueron fraccionados para crear Balneario Buenos Aires, asocia-

dos ahora con las empresas off shore panameñas Kalin Assets SA y Arwen Inc., reclaman a la Intendencia de Maldonado (IDM) el cobro de la contribución de dos supuestos padrones de casi cuatro hectáreas cada uno, como forma de reconocimiento de que esa tierra es de dominio privado. El espacio se ubica frente al balneario, en plena playa, al sur de la costanera (figura 1, derecha), Históricamente la IDM reivindicó el carácter público de esa tierra, incluso en 2015, cuando el gobierno departamental fue asumido por el Partido Nacional, el mismo que continúa a la actualidad y que desde 2020 gobierna el país.

Frente a la posición de la IDM de protección del recurso público, los descendientes de los originales fraccionadores del suelo promovieron una acción en su contra, con el objetivo de obtener un pronunciamiento judicial sobre la naturaleza jurídica de la propiedad de la costa¹. Poco tiempo después y a raíz del cambio de signo político en la Intendencia, devino un viraje de postura, y, en 2018, el Gobierno Departamental llegó a una transacción extrajudicial por vía administrativa con los particulares. Esta buscó desactivar el litigio antes de que la Justicia se expidiera sobre el asunto². En referencia a esto, es importante mencionar que el gobierno mencionado tiene una posición muy proclive al desarrollo urbano como fórmula para la consecución de fondos municipales y puestos de trabajo. Entre otras, tiene abierta una política de excepciones a la normativa territorial y exoneraciones tributarias, con el objetivo de atraer inversiones inmobiliarias y fomentar así el empleo local (Gadino *et al.*, 2022a; 2022b). A esto se suma un cambio de política en referencia al abandono de la reivindicación de bienes como públicos en el ámbito judicial (Robaina, 2017).

En la mencionada transacción extrajudicial, la IDM desistió del reclamo de los padrones de la playa como dominio público y reconoció la propiedad privada de estos. Simultáneamente apareció una tercera sociedad anónima de origen panameño (Lenore SA), vinculada con las otras ya referidas, que adquirió los derechos sucesorios de los originales fraccionadores del balneario y, por ende, los derechos de propiedad sobre remanentes de los terrenos no enajenados.

Este acuerdo permite observar una estrategia de tres frentes: por un lado, esta misma sociedad anónima envió avisos prejudiciales a ocupantes informales del balneario, indicando que debían ponerse en contacto con un determinado estudio de escri-

¹ Expediente 290-334-2016.

² Expedientes de la IDM 2017-88-01-01956 y 2017-88-01-02442

banos; los objetivos evidentes son generar temor e incertidumbre en la población local, e identificar deudores y posibles interesados en acordar soluciones de vivienda. En segundo término, la misma sociedad anónima se comprometió a entregar a la IDM 150 de los padrones que recuperará, para permitirle a dicho ente “regularizar construcciones en esa zona y fortalecer sus planes de acceso a la vivienda”. Finalmente, el acuerdo se condiciona con la aprobación del proyecto de fraccionamiento de la playa que las dos primeras empresas pretenden llevar a cabo en los supuestos padrones costeros³.

El fraccionamiento proyectado es el barrio privado “La Orilla”, que consta de 63 lotes marítimos y tres macrolotes para edificios multifamiliares, según lo que se describe en la página web del estudio de arquitectos argentino que lo publicita actualmente (figura 2). La impronta de este proyecto coincide con lo analizado globalmente por autores como Castree (2008), de desarrollo turístico “sustentable”, de alta gama y con seguridad perimetral, que promete hacerse cargo de bienes ambientales para protegerlos. En las ilustraciones que se ofrecen al público, las edificaciones llegan a cuatro pisos de altura, superan las alturas permitidas en Balneario Buenos Aires y generan una extensa barrera visual entre la costanera y el mar. Sumado a los padrones costeros que se reclaman, el proyecto también incorpora la apropiación del actual espacio público interior del balneario, configurado en los alrededores de un gran cañadón con desagüe natural hacia la costa (figura 3).

³ N.º 10.108 y 10.109

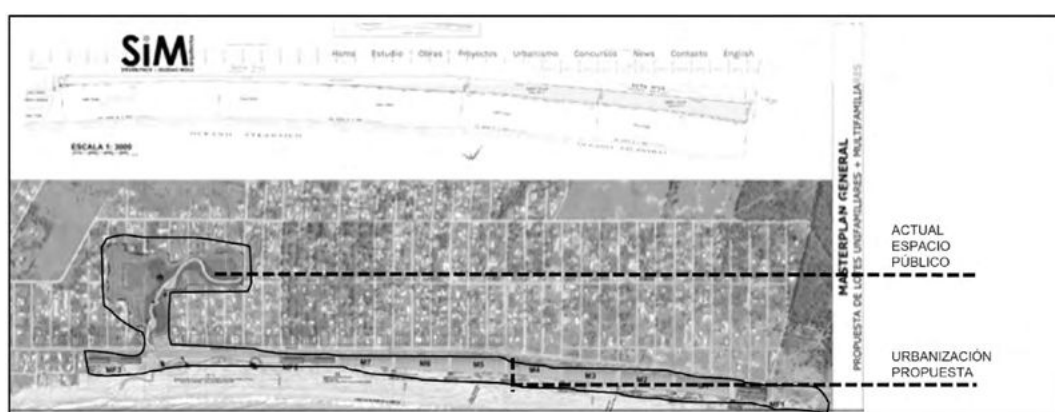
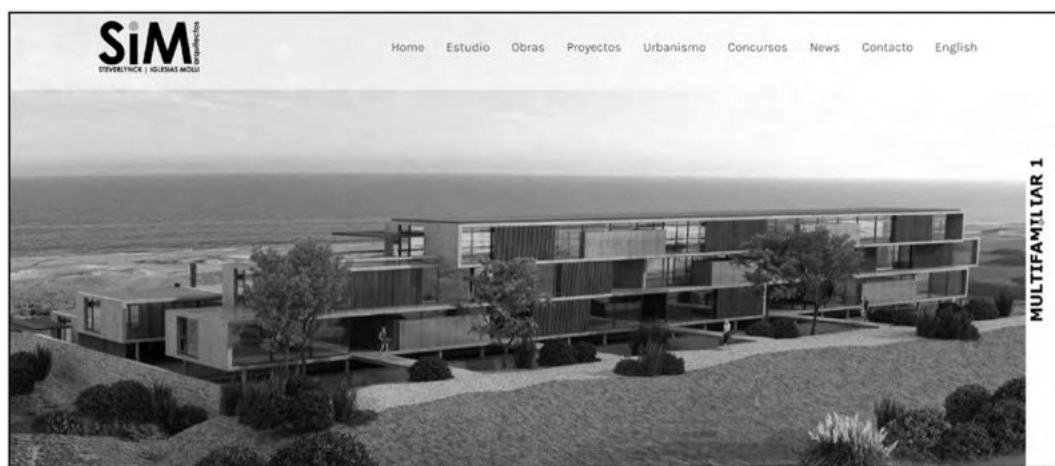


Figura 2. Propuesta del proyecto La Orilla publicada en el sitio web de SIM Arquitectos. En el plano se muestra el perímetro que se va a afectar por el proyecto La Orilla-Punta del Este; con línea punteada se indica el espacio público actual de Balneario Buenos Aires (arriba) y la ubicación de la urbanización propuesta para la playa (abajo). Fuente: adaptación de imagen obtenida de SIM Arquitectos (s. f.)



*Figura 3. Prefiguración del proyecto La Orilla
Propuesta de tipología arquitectónica de La Orilla-Punta del Este, presentada en la web de SIM Arquitectos. Fuente: SIM Arquitectos (s. f.)*

En 2019 el Poder Ejecutivo departamental solicitó al Legislativo departamental la anuencia para realizar la transacción extrajudicial. La solicitud contó con los votos suficientes para ser aprobada. Sin embargo, algunos ediles de la oposición realizaron un informe en minoría y alertaron al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre la entrega de tierra pública que estaba haciendo el Gobierno Departamental. Inmediatamente el MEF solicitó el derecho a participar como tercero en el proceso judicial antes identificado, se opuso a la transacción, reivindicó el carácter de bien público nacional del espacio costero y pidió una medida cautelar de no innovar.

Actualmente, a nivel judicial se aceptó la posibilidad de que el MEF intervenga en el proceso como tercerista y están en proceso de resolución sus pretensiones sobre la naturaleza pública de la costa. En simultáneo a la habilitación de la intervención del MEF, la sociedad anónima propietaria de terrenos en el balneario solicitó medidas judiciales previas contra algunos de los ocupantes informales del sitio. Así, decenas de vecinos del lugar comenzaron a recibir cedulaones del Poder Judicial, hecho que generó una gran conmoción y alarma entre los vecinos que vieron amenazada su vivienda.

La incertidumbre frente al resultado final del proceso judicial de los padrones costeros y el miedo al desalojo motivaron que los vecinos aumentaran su nivel de movilización, se organizaran en una asociación civil y recurrieran al apoyo de la UdelaR, en parti-

cular al Centro Universitario Regional del Este (CURE). Sumado a esto, la asociación de vecinos se integró orgánicamente a la Red Unión de la Costa (RUC), que engloba a más de 70 organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección ambiental y costera en localidades que abarcan el litoral del Océano Atlántico, el río de la Plata y el río Uruguay.

A partir de la organización vecinal y el vínculo con el CURE, se trabaja coordinadamente para acceder a información, entender el problema como una parte de lógicas más amplias que lo local, pensar estrategias de acción y lograr comunicaciones tanto a la opinión pública como a actores clave con incidencia en la toma de decisiones. El trabajo conjunto ha pasado varias etapas y generó productos, detallados a continuación e ilustrados en la figura 4.

Fueron fundamentales para acceder a la información detallada los artículos escritos por la periodista Mónica Robaina, investigadora vinculada con un prestigioso semanario nacional y vecina cercana a la localidad. Robaina denunció el tema en reiteradas oportunidades (Robaina, 2017; 2019; 2021a; 2021b). Su trabajo colaboró con los primeros movimientos de vecinos. A ella se sumaron en las primeras búsquedas y reconstrucción de datos un reconocido médico de la zona y varios ediles de la oposición al actual gobierno departamental.



Figura 4: Línea de tiempo de los acontecimientos del conflicto desde octubre de 2021

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los diferentes eventos

Destaca en el proceso la rápida reacción de la comunidad, que pautó encuentros semanales en la costanera afectada por el proyecto, que a la vez es espacio central de tránsito en la zona, para difundir la problemática y trazar estrategias que seguir. A partir de esto se generó un ámbito permanente de debate sobre el tema, tanto en encuentros directos como en grupos de *WhatsApp*.

Debido a que ese sector de franja costera es uno de los mejor conservados de la costa este del departamento (Boretto *et al.*, 2018), como parte de las movilizaciones la comunidad organizó actividades de recolección de información y diagnóstico ambiental para poner en valor la zona. Se realizó una jornada de registro de especies nativas de la costa del lugar, acompañada por expertos en reconocimiento de flora y fauna, allegados al lugar o vinculados con el CURE (docentes y estudiantes).

En paralelo, otro grupo realizó un diagnóstico ambiental preliminar de la zona donde estarían los padrones reclamados (Fernández *et al.*, 2021), sobre la base de una metodología propuesta por el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en Ciudades. Se constató que los ecosistemas costeros presentes en el lugar son de suma relevancia para la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático, que se encuentran en un buen estado de conservación y que la implementación de un emprendimiento con las características de “La Orilla” generaría impactos directos y acumulativos en la zona, produciendo cambios irreversibles en la dinámica costera, la biodiversidad, la recreación y el turismo.

Por otro lado, la búsqueda de información de antecedentes históricos de planos confirmó una modalidad ya conocida —por ser objeto de debates judiciales— sobre la titularidad del suelo costero en el Departamento de Maldonado y Rocha. Asimismo, la organización vecinal tomó contacto con las fuerzas políticas locales, que en su momento habían contribuido a la participación activa del MEF en contra del gobierno subnacional.

Esto generó la posibilidad de que delegaciones de vecinos asistidos por los docentes del CURE fueran recibidos por comisiones del parlamento nacional. En estos encuentros se recogió cierta preocupación del oficialismo nacional, coalición que integra el Partido Nacional, mismo partido del gobierno departamental de Maldonado. Se dejó instalado el tema en la agenda de discusión política nacional. Posteriormente, la senadora de

oposición y ex ministra de Turismo Lilián Kechichián y ediles locales concurrieron a uno de los encuentros vecinales en la costanera, y luego la senadora hizo uso de la media hora previa en el Senado para plantear la problemática en ese ámbito (Cámara de Senadores, 2021).

Por otro lado, una denuncia realizada por integrantes de la RUC ante el Ministerio de Ambiente (MA) disparó distintos informes técnicos tanto de divisiones dentro de ese ministerio como del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). La respuesta obtenida meses después dejó claro que los padrones reclamados están en una zona categorizada como suelo rural por las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2010). Por esta razón el cambio de categoría de suelo implica que la IDM debe elaborar un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, que incluya la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica, que debe ser aprobada por el MA, lo que hasta el momento no se realizó.

En el mismo sentido, se efectuó una solicitud de acceso a la información pública al MA para conocer todos los expedientes relativos a comunicaciones de proyecto y solicitudes de impacto ambiental en la faja de defensa de costas en la zona afectada. El resultado que se obtuvo fue que no hay ningún expediente iniciado solicitando autorización ambiental para realizar un fraccionamiento frente a Balneario Buenos Aires, lo cual se contradice con declaraciones oficiales vertidas a la prensa.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Este caso sirve para observar el territorio como una entidad sujeta a procesos de tensiones, disputas entre actores en desigualdad de condiciones y conflictos, en marcos de poder estatales y no estatales. Su análisis permite comprender la coexistencia de diversidad de grupos que desean apropiarse de cierto espacio-tiempo en un contexto de tensiones y relaciones de poder asimétricas y socio-históricamente determinadas entre los diversos sujetos involucrados. Cada uno de estos grupos comprende y valoriza las dimensiones básicas (política, cultural y económica) de forma diferente y con distintos niveles de prioridad a lo largo del tiempo.

El devenir de este sitio tempranamente fraccionado en lotes

privados permite corroborar la hipótesis que señala que, cuando un cierto grupo humano pierde control sobre un territorio (en este caso los fraccionadores originales), ese vacío es ocupado generalmente por otros agentes sociales o instituciones, que se lo apropian (nuevos propietarios y habitantes informales de terrenos vacantes por necesidad); de modo tal que “la desterritorialización nunca puede dissociarse de la reterritorialización” (Haesbaert, 2013, p. 13). En este sentido, también se comprueba que, si bien la desterritorialización tiene un aspecto social negativo, en tanto implica “fragilidad o pérdida del control territorial” (Haesbaert, 2013, p. 13), también representa un sentido positivo, en tanto simultáneamente ocurre la reconstrucción territorial.

En la medida en que la costa fue cobrando importancia económica vinculada con la actividad turística y el modelo de turismo residencial implantado desde mediados del siglo XX, el gobierno nacional asumió competencias sobre su manejo y se introdujeron mecanismos para limitar el poder institucional de los gobiernos subnacionales. Todo el desarrollo inmobiliario que acompañó este proceso fue promovido en su mayoría por inversores extranjeros que hasta el día de hoy operan en el territorio; ello incorpora la necesidad de la multiescalaridad y diversidad de los arreglos espacio-temporales que generan los procesos de territorialización; la actuación de diversas empresas off shore (sociedades panameñas) que encubren personas físicas extranjeras permite afirmar esa situación propia de la economía global.

En este conflicto cada actor social e institucional invoca su discurso de saber para legitimar su apropiación en un proceso dinámico de relaciones de poder, cuyo desenlace depende de múltiples variables, y cuya complejidad determina un alto grado de incertidumbre. Obviamente la “precarización territorial de los grupos subalternos” (Haesbaert, 2013, p. 9) asociada al desarrollismo economicista del actual gobierno departamental, implica una asimetría de fuerzas que no será fácil superar.

Siguiendo la tendencia actual expresada por Castree (2008), se identifica un caso paradigmático en que un bien que era — hasta un determinado momento— común es plausible de ser transformado en un bien privado. Pero en la medida en que la transformación se ve complicada por la oposición de actores locales que abogan por sus derechos, como el vivir en un ambiente sano, conservar determinado paisaje cultural y acceder a una vivienda, el grupo económico operante recurre directamente

a la afectación de vecinos en su ocupación informal del suelo vacante, para utilizar su necesidad como argumento para que las autoridades puedan justificar su entrega de la playa. En efecto, el bien público se negocia como compensación para poder ayudar a los informales y legitimar la entrega. Esto opera también como una estrategia de división de los vecinos del lugar en su reclamo por el espacio común.

Por su parte, la comunidad ha logrado organizarse en un grupo que, si bien cambió algunos actores, mantiene sus objetivos fundantes. En este proceso desarrolló un importante interés en el conocimiento y valorización de las diferentes dimensiones del espacio que habitan. Igualmente, es más consciente de sus derechos en cuanto a participar e incidir en la planificación del territorio del cual es parte. En paralelo, avanzó en capacidad de comunicación interna y hacia el exterior del grupo, generación y registro de datos e incidencia en espacios políticos. También realizó movimientos hacia la pertenencia de colectivos mayores, y obtuvo respaldo en su lucha, a la vez que logró que se tomara conciencia de las disputas de carácter similar que transitan otros tantos colectivos costeros.

AGRADECIMIENTOS

Los autores reconocen y agradecen el valioso trabajo del Dr. Jorge Romero, el edil Joaquín Garlo, el Mag. Andrés Fernández, el Bach. Mateo Peña, el Dr. Omar Defeo, el Dr. Gustavo Nagy, el Lic. Luciano Liguori, la Dra. Matilde Alfaro, la Prof. Sandra Corbo, así como el de toda la comunidad de vecinos de Balneario Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C.; Souza, L.; Gadino, I.; Leicht, E.; Musso, C.; Vainer, D. & Varela, A. (2013). *Aglomeración Maldonado - Punta del Este - San Carlos. Enfoques y propuestas hacia un modelo transformador*. F. Arq - Universidad de la República. Montevideo.

Boretto, G. M.; Rouzaut, S.; Cioccale, M.; Gordillo, S. & Benítez, Y. (2018). Dinámica costera y antropización en playas uruguayas. Un análisis integrador para su conservación. *Revista Mexicana de Ciencias Geológicas*, 35(3), 291-306.

- Cámara de Senadores, República Oriental del Uruguay. (2021, diciembre 14). Sesión de la Cámara de Senadores | 14/12/2021 | República Oriental del Uruguay. <https://www.youtube.com/watch?v=q8O8cbaHrMY>
- Castree, N. (2008). Neoliberalising Nature: The Logics of Deregulation and Reregulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 40(1), 131–152. <https://doi.org/10.1068/a3999>
- Contreras, R. (2002). La Investigación Acción Participativa (IAP): revisando sus metodologías y sus potencialidades. Experiencias y metodología de la investigación participativa. Durston, J y Miranda, F (Comp.) CEPAL. *Serie Políticas Sociales* N.º 58.
- Cruz, V. do C. (2020). De la producción del espacio a la gubernamentalidad del espacio: cambios metodológicos para un enfoque territorial de la geograficidad. *Cardinalis*, 8(15), 551-579.
- Escobar, A. (1999). *El final del salvaje*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia / Centro de Estudios de la Realidad Colombiana.
- Fernández, A.; Peña, M.; Defeo, O. & Gadino, I. (2021). *Diagnóstico Ambiental - Balneario Buenos Aires*. Informe preliminar.
- Folch, R; Bru, J. (2017). *Ambiente, Territorio y Paisaje. Valores y valoraciones*. Editorial Barcino.
- Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. Ed Siglo 21.
- Foucault, M. (2009a). *Seguridad, territorio y población*. Ed Siglo 21.
- Foucault, M. (2009b). *El nacimiento de la biopolítica*. Ed Siglo 21.
- Foucault, M. (2015). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Ed Siglo 21.
- Foucault, M. (2020). *La historia de la sexualidad*. Ed Siglo 21.
- Gadino, I.; Sciandro, J. & Goldberg, N. (2022a). Conflictos ambientales y participación social en torno al turismo residencial en Latinoamérica. Experiencias en Región Este, Uruguay. *Investigaciones Geográficas* (107). <https://doi.org/10.14350/rig.60520>
- Gadino, I; Sciandro, J; Taveira, G. & Goldberg, N. (2022b). Tendencias y efectos socio ambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica. El caso de Región Este, Uru-

guay. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*.

Haesbaert, R. (2002). *Territorio-territórios*. Programa de Pós-Graduacao em Geografia, Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro.

Haesbaert, R. (2007). Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, IX(17), 19-46.

Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.

Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Revista Cultura y Representaciones sociales*, 8(15), 9-42.

Haesbaert, R. (2016). De la multiterritorialidad a los nuevos muros: paradojas contemporáneas de la desterritorialización. *Revista Locale*, 1(1), 119-134.

Haesbaert, R. (2018). Muros como tecnologías y dispositivos territoriales de control. *Dossier. Punto Su.r1* (julio-dic., 2019), 81-103.

Haesbaert, R. (2020). Por una constelación geográfica de conceptos. En *Vivir en el límite: Territorio y multi/transterritorialidad en tiempos de in-seguridad y contención*. S. XXI.

Haesbaert, R. (2021). A corporificação “natural” do território: do terricídio à multiterritorialidade da terra. *GEOgraphia*, vol.: 23, N.º 50, 2021.

Harvey D. (2006). traducido al español 2019. El espacio como palabra clave. En Benech N. y Albert A, (editores), *La lógica geográfica del capitalismo*. Ed. Icaria.

Holling, C. S. (2002). Understanding the Complexity of Economic, Ecological and Social Systems. *Ecosystems*, Vol. 4, N.º 5, 390-405.

Gómez Orea, D. (1993). *Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico*. Instituto Tecnólogo Geominero de España.

Leff, E. (2006). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. En publicación: *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Alimonda, Héctor. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

- Merlinsky, M. G. (2020). La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación social. *Agrociencia* (Uruguay), 24(spe), e358. <https://dx.doi.org/10.31285/agro.24.358>.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. (s. f.). *SIT*. <https://sit.mvotma.gub.uy/js/sit/>
- Norberg, J. & Cumming, G. (2008). *Complexity Theory for a Sustainable Future*. Columbia University Press.
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social–Ecological Systems. *Science*, Vol. 325, N.º 5939, 419-422.
- Raffestin, C. (1980). Por una geografía del poder. Traducción y notas Y. Villagómez Velázquez (2011). http://elitesydesarrollorural.pieb.org/files/bo2_claude_raffestin.pdf
- Robaina, M. (2017, julio 1). A toda costa. *Semanario Brecha*. <https://brecha.com.uy/toda-costa-2/>
- Robaina, M. (2019, febrero 15). Morir en la orilla. *Semanario Brecha*. <https://brecha.com.uy/morir-en-la-orilla/>
- Robaina, M. (2021, septiembre 17). Tanto remar. Intendencia de Maldonado cede a privados terrenos de alto valor ambiental. *Semanario Brecha*. <https://brecha.com.uy/tanto-remar/>
- Robaina, M. (2021, noviembre 11). Costas y costos. La defensa de las playas públicas en Maldonado. *Semanario Brecha*. <https://brecha.com.uy/costas-y-costos/>
- Sack, R. (1986). Human Territoriality: A Theory. *Annals of the Association of American Geographers*, 73(1), 55-74.
- Santos, Milton (2006). *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. Editora da Universidade de São Paulo. [Libro en línea].
- SIM Arquitectos (s. f.). *SIM I – La Orilla*. Recuperado el 17 de junio de 2022, de <https://www.simarquitectos.com/portfolio/la-orilla-22/>
- Sosa Velázquez, M. (2012). ¿Cómo entender el territorio? Mario Sosa Velázquez; ed. Belinda Ramos Muñoz. Guatemala: URL;

Editorial Cara Parens, 2012. xi, 131 p. (Colección Documentos para el debate y la formación, No. 4).

Souza, M. Lopes de (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En Castro, Iná Elias de; Gomes, Paulo César Costa; Corrêa, Roberto Lobato, *Geografia: conceitos e temas*. Ed. Bertrand Brasil.

Souza, M. Lopes (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Ed. Bertrand Brasil.

Watts, M. (2000). Political ecology. In Sheppard, E., Barnes T. J. (Eds.), *A companion to economic geography* (pp. 257–274), Blackwell, Oxford, UK.